

PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI

- NELLE AMMINISTRAZIONI DELLO STATO

Comitato tecnico scientifico per il coordinamento in materia di valutazione e controllo strategico nelle amministrazioni dello Stato

PRESIDENTE: Prof. Mauro ZAMPINI

COMPONENTI: Prof. Giovanni AZZONE
Prof. Bruno DENTE
Prof. Luciano HINNA
Dott. Franco PARVIS
Avv. Tomaso QUATTRIN

INDICE

<i>Sintesi delle principali conclusioni e raccomandazioni</i>	Pag. V
Introduzione	» 1
CAPITOLO I: Il controllo strategico	
1. I Servizi di Controllo Interno: <i>a)</i> la composizione dei collegi	» 7
2. I Servizi di Controllo Interno: <i>b)</i> le risorse umane dedicate agli uffici di supporto	» 8
3. I Servizi di Controllo Interno: <i>c)</i> il coinvolgimento nella elaborazione delle direttive 2000	» 9
4. Considerazioni di sintesi	» 12
CAPITOLO II: La valutazione della dirigenza	
1. La popolazione di riferimento	» 15
2. La “non valutazione” nella pubblica amministrazione	» 15
3. Obiettivi e valutazione dei risultati nelle direttive annuali dei Ministri	» 18
4. La valutazione dei risultati: applicazioni e progetti	» 20
4.1 L’esperienza del Ministero delle finanze	» 21
4.2 La sperimentazione del Ministero dell’interno	» 22
4.3 Studi e progetti	» 22
5. Controllo interno o direzione del personale?	» 23
CAPITOLO III: Il controllo di regolarità contabile, i sistemi informativi di supporto ed il controllo di qualità	
1. Ambito dell’indagine	» 27
2. Il controllo interno di regolarità amministrativa e contabile	» 27
2.1 I controlli di regolarità amministrativa e contabile secondo i principi generali della revisione aziendale	» 29
2.2 Gli elementi emersi	» 30
2.3 La conclusione	» 31
3. I sistemi informativi di supporto ai meccanismi ed agli strumenti di monitoraggio e valutazione dei costi, dei rendimenti e dei risultati dell’attività svolta dalle amministrazioni dello Stato	» 33
3.1 I sistemi informativi ed il decreto legislativo n. 286 del 1999	» 33
3.2 I sistemi informativi di supporto: l’ambito della rilevazione	» 35
3.2.1 Soluzioni applicative per il supporto ai processi di contabilità e di controllo di gestione	» 36
3.2.2 Soluzioni per l’acquisizione di dati operativi	» 37
3.2.3 Strumenti di “modellistica organizzativa”	» 38
3.2.4 Considerazioni conclusive	» 38
4. I controlli sulla qualità dei servizi pubblici (cenni)	» 39
4.1 Gli elementi emersi	» 40
4.2 La conclusione	» 41

**CAPITOLO IV: La “domanda” di strumenti di programmazione
e controllo**

1. Considerazioni introduttive	Pag. 45
2. La negoziazione con il vertice politico	» 46
3. Assegnazione degli obiettivi ai dirigenti e monitoraggio dei risultati	» 48
4. La valutazione dei risultati	» 50
5. Considerazioni di sintesi e proposte	» 51

Sintesi delle principali conclusioni e raccomandazioni

Il Comitato tecnico scientifico per il coordinamento in materia di valutazione e controllo strategico ha il compito di presidiare l'introduzione e coordinare lo sviluppo di nuove modalità di programmazione e controllo nelle amministrazioni dello Stato.

In coerenza con questa missione - ed anche a seguito di una esplicita richiesta del Presidente del Consiglio dei Ministri - il Comitato ha iniziato la propria attività con una riflessione metodologica sulle direttive generali dei Ministri sull'azione amministrativa. I risultati di questo lavoro sono stati sottoposti al Presidente del Consiglio dei Ministri, che li ha recepiti nella propria direttiva emanata il 12 dicembre 2000.

Considerata l'attuale transizione verso la nuova organizzazione ministeriale e la imminente fine della legislatura, il Comitato ha successivamente ritenuto opportuno impegnarsi in un'indagine conoscitiva che consentisse di fare il punto - muovendo dalla disciplina introdotta dal decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 286 - sull'attuale stato dei sistemi di controllo interno nelle amministrazioni dello Stato.

I risultati dell'indagine sono esposti nel presente rapporto, inteso ad offrire al Governo un contributo conoscitivo utile per proseguire e meglio calibrare l'attuazione dell'ampio e profondo disegno di riforma dell'amministrazione approvato dal Parlamento nel quinquennio che sta per chiudersi.

L'ambito e la metodologia dell'indagine

La realizzazione dell'indagine ha richiesto circa sei mesi di lavoro: dagli inizi di novembre del 2000 sino alla fine dello scorso mese di aprile 2001. Tre mesi sono stati impiegati per lo svolgimento di incontri con rappresentanti dei Ministeri, dedicati alla disamina delle tematiche relative alle diverse tipologie di controlli ed all'informatica di supporto. Ai colloqui hanno preso parte rappresentanti di tutte le amministrazioni in cui è stato istituito il Servizio di Controllo Interno (la Presidenza del Consiglio dei Ministri e sedici Ministeri) nonché, con riferimento alla valutazione dei dirigenti, del Ministero della giustizia. Sono stati ascoltati, complessivamente, 185 dirigenti e funzionari, designati di norma dai capi di Gabinetto: a tutti il Comitato rivolge un sincero ringraziamento per la disponibilità e l'attenzione manifestata, così come per la documentazione fornita. La rilevazione sulla "domanda" di strumenti di direzione, programmazione e controllo è stata invece realizzata mediante l'invio di un questionario a 165 titolari dei Centri di Responsabilità Amministrativa di tutti i Ministeri, che hanno risposto nella misura del 67%. L'analisi e l'elaborazione dei dati raccolti con i questionari hanno richiesto circa due mesi di lavoro.

Controllo strategico

L'indagine svolta ha consentito di individuare l'attuale livello di istituzionalizzazione dei Servizi di Controllo Interno utilizzando tre indicatori:

- 1) la composizione dei collegi, con particolare riguardo alla presenza di soggetti esterni alle amministrazioni, caratterizzati da elevata qualificazione professionale in materia di programmazione e controllo;*
- 2) la dotazione di risorse umane dedicate agli uffici di supporto;*
- 3) il coinvolgimento dei Servizi di Controllo Interno nell'elaborazione della direttiva. Il quadro complessivo è composto da poche luci e molte ombre e, in ogni caso, mostra una sostanziale arretratezza rispetto alle esigenze successivamente recepite nella direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri.*

Sulla base degli elementi acquisiti appaiono auspicabili:

- 1) uno sforzo di coinvolgimento degli organi titolari dell'indirizzo politico per assicurare una adeguata comprensione del "valore aggiunto" che il controllo strategico può portare all'efficacia dell'azione di governo;*
- 2) un maggiore livello di stabilità degli uffici di supporto, che consenta l'accumulo di conoscenze ed esperienze;*
- 3) un ampio ricorso all'utilizzazione di professionalità esterne all'amministrazione, sufficientemente sperimentate nel governo di sistemi complessi e capaci di integrare quelle di taglio giuridico-amministrativo già disponibili.*

Valutazione della dirigenza

Le acquisizioni conoscitive realizzate hanno messo in luce persistenti criticità nell'attuazione di una normativa moderna, ma non certo rivoluzionaria, rispetto alla quale è ancora forte il divario con la realtà amministrativa, pesantemente condizionata da una forte carenza culturale che ha generato una sostanziale inerzia sul tema. La mancanza di una cultura dei risultati emerge con chiarezza dalla generalizzata mancanza di indicatori per valutare le prestazioni.

In questa situazione appare oggi necessario:

- 1) concentrare l'attività dei Servizi di Controllo Interno sulla valutazione dei dirigenti che rispondono direttamente all'organo di indirizzo politico;*
- 2) realizzare un coinvolgimento più sostanziale di tutti i dirigenti, in quanto chiamati a svolgere, ciascuno nel proprio ambito, la funzione di valutatori;*
- 3) adeguare le direzioni del personale in termini di competenze o, più realisticamente, "rifondare" questi servizi. Una volta definito il sistema nel*

senso appena descritto, la sua applicazione andrà preceduta e accompagnata da estesi interventi di “formazione pratica alla valutazione”, che dovranno coinvolgere tutti i dirigenti.

Controllo di regolarità amministrativa e contabile

Dagli elementi raccolti è risultato che, allo stato, il controllo di regolarità amministrativa e contabile non viene svolto nei Ministeri secondo i principi della revisione aziendale richiamati dalle disposizioni del decreto legislativo n. 286 del 1999. Al contrario, pressanti esigenze operative - legate anche al grande volume di transazioni concluse dalle amministrazioni - richiedono l'introduzione di sistemi di internal auditing mirati a verificare l'affidabilità dell'intero sistema delle rilevazioni a supporto delle decisioni, incluso il supporto informatico che ne costituisce la base.

In questa prospettiva - e considerate le oggettive difficoltà a creare nel breve periodo una categoria di professionisti (internal auditors) in grado di operare in tutti i Ministeri - occorre:

- 1) investire in formazione;*
- 2) iniziare a sviluppare esperienze significative di ridefinizione dei ruoli e di introduzione dei nuovi principi di internal auditing. È opinione del Comitato che l'attenzione nel prossimo futuro dovrebbe essere concentrata nell'introduzione, tra le attività degli Uffici centrali di bilancio, di funzioni nuove che costituiscano le prime esperienze di audit, sia finanziario che operational, e che possano costituire le “buone pratiche” da generalizzare al resto delle amministrazioni pubbliche, mostrando il valore aggiunto che è possibile fornire ai manager pubblici attraverso un adattamento delle esperienze maturate nel settore privato ai contesti altamente proceduralizzati propri del mondo pubblico.*

Supporti informatici per il controllo di gestione e gli altri controlli interni

La ricognizione svolta delinea una situazione caratterizzata, in generale, da una limitata diffusione degli strumenti informatici (e informativi) di supporto ai controlli disciplinati dal decreto legislativo n. 286 del 1999. Assai carente risulta anche l'integrazione di tali strumenti e così pure l'applicazione di procedure manuali o semiautomatizzate che sostituiscano o preparino quelle informatiche che dovranno essere realizzate.

Considerata la consistente attività progettuale attualmente in corso presso molte amministrazioni, è opportuno razionalizzare tali iniziative secondo tempi certi, in un'ottica di best practices e di modularità.

Qualità dei servizi pubblici

Nel corso dell'indagine relativa al controllo di regolarità amministrativa e contabile si è anche cercato di verificare se i Ministeri abbiano adottato o stiano adottando iniziative sul piano dei controlli di qualità e, in caso affermativo, esaminare il coordinamento tra tali iniziative e gli altri tipi di controllo. Non sono emerse evidenze degne di rilievo.

Domanda di strumenti di controllo da parte dei vertici amministrativi

Le risultanze della rilevazione sulla "domanda" di strumenti di programmazione e controllo nelle amministrazioni dello Stato inducono ad affermare che l'esigenza di disporre di strumenti direzionali appare ancora troppo generica e - nella maggior parte dei casi - non accompagnata da una chiara consapevolezza di quali siano gli strumenti adeguati alle diverse tipologie di attività svolte. I Servizi di Controllo Interno non sono finora riusciti ad assumere il ruolo di riferimento per le diverse amministrazioni sui temi di programmazione e controllo.

Appaiono necessari interventi mirati, che cerchino di identificare, per ciascun Centro di Responsabilità Amministrativa, la strumentazione direzionale più utile. Particolarmente opportuno risulterebbe, allora, creare "centri di competenza" idonei a supportare i diversi Centri di Responsabilità Amministrativa in fase di adozione degli strumenti direzionali, evitando che errori di implementazione portino a risultati irrilevanti se non controproducenti.

In conclusione

Il cammino per la completa e corretta applicazione dei controlli interni previsti dal decreto legislativo n. 286 del 1999 - a partire dal controllo strategico - appare ancora lungo e tutt'altro che facile, anche se non è corretto affermare che l'introduzione dei nuovi strumenti sia all'anno zero.

In questa situazione è opinione del Comitato che l'attività di supporto ad esso affidata si debba concentrare sull'accompagnamento dei processi di innovazione e sulla predisposizione di strumenti operativi quali:

1) batterie di indicatori su cui basare la costruzione di standard di riferimento dell'efficienza amministrativa ed i parametri di efficacia relativi agli obiettivi strategici di medio periodo;

2) modelli, anche elementari, di project management, che consentano di rilevare, quanto meno, i tempi di attuazione ed i costi dei progetti speciali che costituiscono parte rilevante dell'indirizzo politico.

La possibilità di ottenere risultati concreti nell'arco della prossima legislatura, anche approfittando dell'opportunità offerta dall'entrata a regime della nuova organizzazione dei Ministeri, è comunque legata alla effettiva consapevolezza da parte dei titolari dell'indirizzo politico - Presidente del Consiglio dei Ministri e Ministri - dell'importanza che è necessario attribuire ai controlli interni per rimuovere le molte inefficienze che ancora caratterizzano la nostra pubblica amministrazione e pregiudicano il miglioramento della qualità dei servizi resi ai cittadini.

Introduzione

La missione affidata dal decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 286, al Comitato tecnico scientifico per il coordinamento in materia di valutazione e controllo strategico è quella di presidiare, fornendo l'opportuno stimolo e la necessaria consulenza, l'introduzione di nuove modalità di programmazione e controllo nelle amministrazioni centrali, in particolare per quanto riguarda l'interfaccia tra l'indirizzo politico e la gestione amministrativa.

In questa logica, il primo compito svolto dal Comitato - anche a seguito di una esplicita richiesta ad esso rivolta dal Presidente del Consiglio dei Ministri all'atto dell'insediamento del Comitato stesso - è stata una approfondita riflessione metodologica circa l'elaborazione e la redazione delle direttive generali dei Ministri sull'azione amministrativa, che costituiscono lo strumento essenziale per attivare concretamente i sistemi di controllo sulla capacità di realizzare le priorità di azione identificate a livello politico e di utilizzare in modo efficace ed efficiente le risorse assegnate.

I risultati degli approfondimenti istruttori svolti dal Comitato in questa prima fase del suo lavoro - a partire dall'esame delle direttive ministeriali relative all'anno 2000 - sono stati sottoposti al Presidente del Consiglio dei Ministri, che li ha recepiti nella direttiva emanata il 12 dicembre 2000. A questa direttiva è allegato, inoltre, un documento del Comitato contenente alcune linee guida per la stesura delle direttive ministeriali, nel quale si prevede che le direttive stesse siano meglio articolate rispetto alle precedenti, in modo tale da consentire:

- a) la ridefinizione delle missioni istituzionali delle amministrazioni, in armonia con la ridefinizione legislativa delle funzioni ministeriali, e l'identificazione degli obiettivi da raggiungere anche in dimensione poliennale;
- b) la determinazione dei processi attraverso i quali si darà corso alla legislazione in tema di riforma dell'azione amministrativa;
- c) la precisazione degli obiettivi 2001 per i Centri di Responsabilità Amministrativa, identificati come gli uffici dirigenziali di primo livello;
- d) identificazione dei progetti di particolare rilevanza previsti dalla legge finanziaria 2001, dalla legislazione più recente o dai piani di azione approvati a livello governativo mediante specificazione delle responsabilità e delle scadenze temporali per la loro attuazione;
- e) definizione del ruolo e delle funzioni dei Servizi di Controllo Interno nell'ambito degli uffici di diretta collaborazione.

Malgrado il ristretto tempo a disposizione, diverse amministrazioni hanno cercato di adattare le proprie direttive per il 2001 allo schema definito in sede di direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri. Con riferimento alle direttive sino ad ora trasmesse al Comitato ciò vale, in particolare, per il Ministero delle politiche agricole, oltre che per le amministrazioni che già si erano dotate di strumenti adeguati come, ad esempio, i Ministeri del tesoro, dell'interno e delle finanze.

Tuttavia, data l'attuale transizione verso la nuova organizzazione ministeriale e la imminente fine della legislatura, non era lecito attendersi che lo sforzo di adeguamento potesse dispiegarsi compiutamente. In questa circostanza, è parso opportuno al Comitato concentrare la propria attività su un'indagine conoscitiva in grado di fare il punto sull'attuale stato del sistema dei controlli all'interno dei Ministeri, sulla dotazione di risorse dei Servizi di Controllo Interno e sulle linee sino ad ora perseguite. Di qui la scelta di preparare il presente rapporto, che ha lo scopo di mettere in luce i punti di forza e di debolezza individuati nelle amministrazioni ed offrire così al Governo che entrerà in carica all'inizio della XIV Legislatura una base conoscitiva sufficiente per approntare gli strumenti e le azioni necessarie.

La realizzazione dell'indagine ha richiesto circa sei mesi di lavoro: dagli inizi di novembre del 2000 sino alla fine dello scorso mese di aprile 2001. Tre mesi sono stati impiegati per lo svolgimento di incontri con rappresentanti dei Ministeri, dedicati alla disamina delle tematiche relative alle diverse tipologie di controlli ed all'informatica di supporto. Ai colloqui hanno preso parte rappresentanti di tutte le amministrazioni in cui è stato istituito il Servizio di Controllo Interno (la Presidenza del Consiglio dei Ministri e sedici Ministeri); per quanto concerne il Ministero della giustizia - il cui Servizio di Controllo Interno è di prossima costituzione - si è svolto un incontro con un oggetto limitato alla sola valutazione dei dirigenti. Sono stati ascoltati, complessivamente, 185 dirigenti e funzionari, designati di norma dai capi di Gabinetto. A tutti il Comitato rivolge un sincero ringraziamento per la disponibilità e l'attenzione manifestata, così come per la documentazione fornita.

La struttura del rapporto è la seguente:

– il primo capitolo, coerentemente con le missioni del Comitato, è dedicato ai Servizi di Controllo Interno ed al processo di elaborazione, monitoraggio e valutazione della direttiva ministeriale; esso è stato redatto attraverso gli incontri con tutti i Servizi di Controllo Interno costituiti entro il 1999 (salvo quindi il Ministero della giustizia e quello della difesa) e prende in considerazione le attività relative alle direttive 2000; le schede riassuntive sono state validate dai Servizi di Controllo Interno medesimi e costituiscono un patrimonio conoscitivo utile a disposizione dei prossimi Ministri;

– il secondo capitolo, che anche in questo caso ripercorre le missioni fondamentali del Comitato, è riferito all'attività di valutazione dei dirigenti, con particolare riferimento al conseguimento degli obiettivi, anche in relazione alla corresponsione della retribuzione di risultato. Anche in questo caso l'attività svolta è stata largamente basata, oltre che sull'analisi della documentazione formale disponibile, su incontri con i soggetti responsabili delle attività di valutazione nelle diverse amministrazioni. Le acquisizioni conoscitive realizzate hanno messo in luce persistenti criticità nell'attuazione di una normativa rispetto alla quale è ancora forte il divario con la realtà amministrativa;

– il terzo capitolo si propone di completare l'analisi rivolgendo l'attenzione ai controlli affidati dal decreto legislativo n. 286 del 1999 alla diretta responsabilità dei vertici amministrativi, e cioè il controllo di regolarità, il controllo di gestione, i supporti informatici e la misura della qualità. La ri-

cognizione svolta in questo ambito consente al Comitato di enucleare alcune linee di tendenza e di individuare il livello generale di criticità;

– il quarto capitolo, infine, pone l’attenzione sulla “domanda” di strumenti di programmazione e controllo da parte dei vertici amministrativi, che rappresenta una condizione necessaria per l’effettivo impiego degli strumenti disponibili. In questo ambito, il Comitato ha inviato un questionario ai 165 titolari dei Centri di Responsabilità Amministrativa (CRA) delle amministrazioni dello Stato, cui sono stati aggiunti 35 direttori generali del Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica. La risposta complessiva è stata del 67%. Il questionario ha consentito di individuare gli strumenti attualmente utilizzati in fase di programmazione e di valutazione dei risultati e quelli di cui i responsabili amministrativi riterrebbero utile, in prospettiva, fare uso. Il Comitato ringrazia il Servizio Statistica dell’Ufficio per l’informatica, la telematica e la statistica della Presidenza del Consiglio dei Ministri, che ha fornito un importante contributo in sede di elaborazione dei dati raccolti.

Ogni capitolo è concluso da un insieme di giudizi e di raccomandazioni (riportati nella sintesi premessa a questa introduzione) relativamente ai passi da compiere per rendere effettiva l’attività di valutazione e controllo. Tali raccomandazioni sono state ispirate, più che da una ricerca di modelli ottimali, dalla attenzione agli aspetti di processo, agli elementi, cioè, che possono favorire la progressiva affermazione di un paradigma che veda nel ciclo di programmazione e controllo il centro della attenzione da parte sia degli organi di indirizzo politico, e delle relative strutture di supporto, sia delle amministrazioni.

Sulla base del lavoro svolto il quadro complessivo non appare certo soddisfacente. Non sarebbe corretto affermare che l’introduzione dei nuovi strumenti è all’anno zero, ma è altresì vero che - a distanza di alcuni anni dall’avvio del processo - il nuovo paradigma è ben lungi dall’essersi imposto e dall’aver soppiantato il precedente, che era basato, come ben noto, sulla definizione legislativa delle missioni istituzionali e la predeterminazione normativa, anche ai fini di efficacia ed efficienza, dei percorsi procedurali, con conseguente riduzione dei gradi di libertà delle amministrazioni stesse.

A questo proposito si deve qui sottolineare il rischio che le difficoltà registrate riguardo all’entrata a regime del nuovo paradigma - fatto di programmazione dei risultati attesi, di rimozione dei vincoli e di sviluppo di un *management* adeguato - possano in definitiva aprire la strada ad una nuova impostazione vincolistica, ciò che sarebbe in aperta contraddizione con la filosofia generale della riforma, così come è stata impostata a partire dall’inizio degli anni ’90.

Per questi motivi è opinione del Comitato che, a valle delle operazioni già compiute, gli sforzi di supporto ad esso affidati si debbano concentrare sulla predisposizione degli strumenti necessari alle singole amministrazioni per rendere operative le tecniche direzionali e gestionali necessarie, oltre che, naturalmente, sull’accompagnamento dei processi di innovazione.

Tre, in ordine di importanza, sono le attività che pare opportuno sviluppare:

1. una particolare cura dovrà essere dedicata alla predisposizione di batterie di indicatori che, a partire dalle funzioni strumentali (amministrazione del personale, logistica, acquisti, ecc.), consentano la costruzione di standard di riferimento dell'efficienza amministrativa;

2. con riferimento alle funzioni obiettivo definite in sede di bilancio dello Stato, inoltre, sarà opportuno provvedere ad elaborare degli indicatori di efficacia per iniziare a definire i parametri di obiettivi strategici di medio periodo;

3. per quanto attiene ai progetti speciali che compongono una parte rilevante dell'indirizzo politico, infine potrà essere opportuno iniziare ad introdurre modelli, anche elementari, di *project management* che consentano quanto meno di rilevare i tempi di attuazione e il rispetto delle relative scadenze, oltre alla identificazione dei costi.

Muovendosi contemporaneamente su questi tre fronti, attivando la banca dati prevista dall'articolo 7 del decreto legislativo n. 286 del 1999 e fornendo la propria consulenza agli organi di indirizzo politico per quanto attiene alla messa a regime dei Servizi di Controllo Interno, è presumibile che nell'arco della prossima legislatura, anche approfittando dell'opportunità offerta dell'entrata a regime della nuova organizzazione dei Ministeri, i nuovi sistemi di programmazione e controllo possano effettivamente diventare operativi.

Inoltre, ciò renderà possibile la valutazione, da parte dei Ministri, dei dirigenti titolari dei Centri di Responsabilità, sulla base degli elementi forniti dai Servizi di Controllo Interno e mediante l'utilizzo di sistemi di indicatori predefiniti.

In conclusione, si deve osservare che la *conditio sine qua non* per l'entrata a regime dei nuovi meccanismi di programmazione e controllo è l'importanza ad essi attribuita dagli organi di indirizzo politico - il Presidente del Consiglio ed i Ministri. È necessario che questi si facciano promotori con fermezza di un approccio equilibrato, attento sia alle specificità delle pubbliche amministrazioni sia all'esigenza di un rinnovamento sostanziale della politica amministrativa in linea con i principi affermatasi nel corso dell'ultimo decennio. Solamente in questo modo, infatti, sarà possibile far ulteriormente progredire i processi di riforma e rimuovere le molte inefficienze che ancora caratterizzano la nostra pubblica amministrazione e pregiudicano il miglioramento della qualità dei servizi resi ai cittadini.

Capitolo I

CAPITOLO I

Il controllo strategico

1. I Servizi di Controllo Interno: a) la composizione dei collegi

Il lavoro compiuto ha permesso di evidenziare il livello di istituzionalizzazione dei Servizi di Controllo Interno, a ormai parecchi anni dalla loro creazione, ed a quasi due anni dalla riforma introdotta dal decreto legislativo n. 286 del 1999. Tale studio è stato condotto attraverso l'analisi della documentazione disponibile e lo svolgimento di interviste dirette con i responsabili dei Servizi di Controllo Interno nelle 17 amministrazioni (16 Ministeri e la Presidenza del Consiglio dei Ministri) che li hanno istituiti. In generale le informazioni raccolte arrivano sino al 2000, mentre non si è quasi mai tenuto conto dei programmi relativi al 2001.

Il primo elemento da prendere in considerazione è quello relativo alla composizione dei collegi che presiedono alle attività di controllo interno. I dati relativi sono riportati nella tabella 1. Come si vede circa la metà dei collegi è presieduta da un dirigente interno all'amministrazione, mentre l'altra metà vede la

TABELLA 1. – La composizione dei collegi di direzione dei Servizi di Controllo Interno
(in grassetto è la categoria cui appartiene il Presidente o Coordinatore)

AMMINISTRAZIONI	Dirigenti di prima e seconda fascia	Magistrati amministrativi e avvocati dello Stato	Professori universitari	TOTALE
Affari Esteri	2		1	3
Ambiente		1		1
Beni e attività culturali	2	1		3
Commercio con l'estero	3			3
Comunicazioni	1	1		2
Finanze	3			3
Industria	1		2	3
Interno	3			3
Lavori pubblici	2		1	3
Lavoro	2	1		3
Politiche agricole e forestali	1			1
Presidenza Consiglio Ministri	1		2	3
Pubblica istruzione		1		1
Sanità	1			1
Tesoro, bilancio e p.e.	1		2	3
Trasporti	4	1		5
Università e ricerca scientifica	1			1

presidenza di un magistrato amministrativo (o avvocato dello Stato), o, più raramente, di un docente universitario. Ciò è la conseguenza di una notevole trasformazione in quanto, in sede di prima istituzione, il numero dei collegi presieduti da un magistrato era molto più alto, e solo a seguito della nota decisione della Corte dei conti di “ritirare” i propri componenti si è giunti all’attuale situazione. Ciò va menzionato per due ragioni: in primo luogo perché la transizione è stata particolarmente tormentata ed ha generato una rilevante incertezza e un notevole *turn over* in più di un caso; in secondo luogo perché la previsione dei decreti istitutivi di una presidenza affidata a magistrati amministrativi è in qualche modo un indizio del carattere tendenzialmente garantista che si associava alla funzione in parte in conseguenza dello spirito, se non della lettera del decreto legislativo n. 29 del 1993. La trasformazione indotta dal decreto legislativo n. 286 del 1999 è stata solo parzialmente assimilata da molte amministrazioni e ha comunque delle difficoltà ad affermarsi completamente.

In ogni caso la composizione dei collegi di direzione ha anche giocato un ruolo positivo permettendo l’inserimento di personale esterno in possesso di alte qualificazioni in materia di programmazione e controllo; è questa una variabile di grande importanza e, da questo punto di vista, è particolarmente significativa, anche per i motivi che vedremo più in là, la presenza di docenti universitari di economia aziendale o ingegneria gestionale alla Presidenza, al Ministero del tesoro ed a quello dei lavori pubblici.

2. I Servizi di Controllo Interno: b) le risorse umane dedicate agli uffici di supporto

Un secondo indicatore di istituzionalizzazione è rappresentato dalla dotazione di risorse umane dedicate al Servizio. Anche se si tratta di una misura non facile da interpretare, a causa della necessità di introdurre una qualche ponderazione delle differenti professionalità assegnate e del loro livello di esperienza, si tratta pur sempre di un aspetto essenziale per formulare un qualsiasi giudizio. È evidente infatti che, a fronte di Servizi completamente sguarniti delle professionalità necessarie, sarebbe illogico attendersi livelli significativi di operatività.

La tabella 2 riassume la dotazione di risorse ricostruita nel corso della rilevazione e relativa ai primi mesi del 2001; va tuttavia registrato l’elevato tasso di *turn over* lamentato in alcune amministrazioni per quanto riguarda l’organico degli uffici, come ad esempio i Ministeri degli affari esteri, della sanità, delle politiche agricole e dei beni culturali. Tuttavia, come mostra la tabella, l’impegno complessivo dell’amministrazione non è certo limitato, dal momento che sono coinvolte quasi 250 persone, molte delle quali di qualifiche superiori. Le professionalità dominanti sono di natura amministrativa anche se non mancano, occasionalmente, competenze statistiche o informatiche.

È da notare che i dati esposti nella tabella comprendono tutto il personale assegnato a tempo pieno, indipendentemente dal fatto che sia membro del collegio di direzione o inquadrato nell’ufficio.

Infine un terzo indicatore di istituzionalizzazione, dopo la composizione dei collegi e la dotazione di risorse, riguarda la disponibilità di consulenza esterna. Ciò sembra particolarmente rilevante per l'impostazione dei sistemi di programmazione e controllo e di fatto ad essa si è fatto un notevole ricorso nei Ministeri delle finanze e del tesoro.

TABELLA 2. – Le risorse umane nei Servizi di Controllo Interno

AMMINISTRAZIONI	Dirigenti	Altro personale laureato	Altro personale	TOTALE
Affari esteri	2	2	3	7
Ambiente	2	3	8	13
Beni e attività culturali	1	2	3	6
Commercio con l'estero	3	0	4	7
Comunicazioni	3	1	4	8
Finanze	3	11	29	43
Industria	3	1	3	7
Interno	8	0	4	12
Lavori pubblici	3	3	8	14
Lavoro	6	3	9	18
Politiche agricole forestali	1	1	3	5
Presidenza Consiglio Ministri	7	0	11	18
Pubblica istruzione	5	3	12	20
Sanità	5	2	0	7
Tesoro, bilancio e p.e.	2	3	7	12
Trasporti	8	10	21	39
Università e ricerca scientifica	2	2	3	7

3. I Servizi di Controllo Interno: c) il coinvolgimento nell'elaborazione delle direttive 2000

Tenendo conto di tutti i fattori fin qui considerati è possibile dividere i Servizi in due classi a partire dal livello di risorse assegnate, anche se ovviamente occorrerebbe tener conto delle differenti dimensioni delle amministrazioni.

Tuttavia una misura, per quanto approssimativa, è particolarmente rilevante per mettere in relazione la dotazione di risorse umane con il livello di operatività, utilizzando a questo fine come indicatore la funzione più significativa che il decreto legislativo n. 286 del 1999 assegna ai Servizi e cioè il supporto alla formulazione della direttiva ministeriale.

La tabella 3 raggruppa i Servizi a partire dalla dotazione di risorse e dal coinvolgimento nella elaborazione della direttiva.

TABELLA 3. – La dotazione di risorse umane dei Servizi e il coinvolgimento nell’elaborazione della direttiva 2000

LA DOTAZIONE DI RISORSE UMANE DEL SERVIZIO È	NELLELABORAZIONE DELLA DIRETTIVA MINISTERIALE IL SERVIZIO DI CONTROLLO INTERNO È	
	COINVOLTO	NON COINVOLTO
ALTA	TESORO FINANZE LAVORO PRESIDENZA PUBBLICA ISTRUZIONE INTERNO LAVORI PUBBLICI	TRASPORTI AMBIENTE
MEDIO/BASSA	SANITÀ COMUNICAZIONI COMMERCIO ESTERO	ESTERI BENI CULTURALI AGRICOLTURA INDUSTRIA UNIVERSITÀ

Si può constatare come alla scarsa dotazione strutturale corrisponda una minore probabilità di coinvolgimento del Servizio nell’elaborazione dell’atto di indirizzo, anche se non si riscontra una corrispondenza assoluta tra le due dimensioni, per l’esistenza di eccezioni come, da un lato, il Ministero dei trasporti e quello dell’ambiente e, dall’altro, i Ministeri del commercio estero, delle comunicazioni e della sanità.

Tuttavia spingendo l’analisi più in profondità, ed andando a verificare il livello di efficacia, almeno potenziale, della direttiva stessa, il quadro tende a chiarirsi notevolmente. Se ci si domanda, infatti, a quali caratteristiche è associata la presenza all’interno della direttiva di obiettivi quantificati, tali da poter essere monitorati e valutati, la correlazione con il livello delle risorse dedicate appare abbastanza evidente, come mostrato nella tabella 4.

Di fatto sembra di poter affermare che, se da un lato il coinvolgimento del Servizio di Controllo Interno sembra essere condizione necessaria per l’efficacia, almeno potenziale, dell’indirizzo politico nei Ministeri di maggiori dimensioni, tuttavia esso non è condizione sufficiente. Non lo è nemmeno, in verità, una rilevante dotazione di risorse interne, come mostra la presenza, nella categoria delle direttive potenzialmente poco efficaci di Ministeri che pure dedicano una quantità non indifferente di risorse al controllo.

In realtà ad una lettura più ravvicinata, sembra di poter affermare che a spiegare la migliore *performance* - ripetiamo, almeno potenziale - di Presidenza del Consiglio dei Ministri, tesoro, finanze e lavori pubblici è soprattutto il fatto di avere mobilitato competenze specialistiche di alto livello

nella composizione dei collegi e/o attraverso il ricorso a consulenti esterni. Per quanto riguarda il dato del Ministero dell'interno, esso può invece spiegarsi con la tradizionale maggiore "compattezza" di tale amministrazione, dominata dal corpo prefettizio e incaricata di due grandi servizi pubblici quali la sicurezza e la protezione civile.

TABELLA 4. – La direttiva generale ed i Servizi di Controllo Interno

LA DIRETTIVA MINISTERIALE È POTENZIALMENTE	NELLA ELABORAZIONE DELLA DIRETTIVA MINISTERIALE IL SERVIZIO DI CONTROLLO INTERNO È	
	COINVOLTO	NON COINVOLTO
EFFICACE	TESORO FINANZE LAVORI PUBBLICI PRESIDENZA INTERNO	BENI CULTURALI (COMMERCIO ESTERO) DIFESA
NON EFFICACE	LAVORO PUBBLICA ISTRUZIONE SANITÀ COMMERCIO ESTERO COMUNICAZIONI	ESTERI TRASPORTI AMBIENTE AGRICOLTURA INDUSTRIA UNIVERSITÀ

Di particolare interesse sono poi le eccezioni della tabella. In primo luogo va osservata la singolarità del Ministero del commercio con l'estero che appare in due quadranti differenti: in realtà ciò si riferisce al fatto che il documento relativo agli obiettivi sostanziali (e che comprende gli indicatori misurabili) non vede il coinvolgimento del Gabinetto ma è stato, sino al recente passato, scritto direttamente dal Ministro. Resta quindi l'eccezione del Ministero per i beni e le attività culturali e del Ministero della difesa, dove effettivamente la direttiva appare in svariati casi penetrante senza che ciò veda il coinvolgimento del Servizio di Controllo Interno (che nel secondo Ministero non esiste nemmeno): in entrambi i casi la spiegazione più probabile è il peso del Segretariato generale che accentra la funzione di supporto all'indirizzo politico.

In realtà, se si usassero come parametri i requisiti stabiliti dalla direttiva generale del Presidente del Consiglio dei Ministri, il giudizio sulle direttive ministeriali dovrebbe essere quello di una sostanziale arretratezza. Considerare "potenzialmente efficaci" le direttive che si limitano a identificare obiettivi misurabili e valori di riferimento, corrisponde in qualche modo a definire una soglia davvero minima, in quanto anche nei casi che passano tale test, la misurabilità è riferita prevalentemente alla attività di produzione (e non invece agli impatti o risultati esterni) e comunque è estremamente rara la presenza di obiettivi considerati in un arco poliennale.

4. Considerazioni di sintesi

In altre parole il percorso per giungere ad innescare qualche tipo di processo di programmazione e controllo strategico è ancora lungo.

Esso, anche sulla base di quanto è stato suggerito nel corso delle interviste, può essere accelerato se si verificano alcune condizioni:

1. un rilevante interesse da parte degli organi titolari dell'indirizzo politico, o quanto meno da parte dei loro più diretti collaboratori (in genere i capi di Gabinetto); dove il sistema "non funziona" invariabilmente ciò è imputabile alla scarsa attenzione da parte degli uffici di diretta collaborazione; ciò è originato in alcuni casi - fortunatamente pochi - dal timore (ovviamente non fondato) di introdurre dei vincoli alle modalità di trasmissione del comando politico, e, nella grande maggioranza, dalla non comprensione del "valore aggiunto" che il sistema dei controlli può portare all'efficacia dell'indirizzo politico;

2. un certo livello di stabilità degli uffici "permanenti" che consenta l'accumulo di conoscenze ed esperienze;

3. come già rilevato la possibilità di mobilitare dall'esterno del mondo amministrativo in senso stretto le professionalità capaci di articolare teoricamente e praticamente il disegno dei sistemi di pianificazione e controllo; in sostanza sembra necessario riuscire a modificare il mix di competenze proprie dei Gabinetti, affiancando alle professionalità amministrative e legali che oggi lo dominano competenze differenti e legate al governo di sistemi complessi; solo in questo modo, infatti sarà possibile superare le difficoltà sopra evidenziate.

Queste tre condizioni debbono darsi contemporaneamente e ciò chiama quindi in causa:

a) sul lato della domanda di controllo

- un'attività di consulenza/assistenza sia ai membri dei Servizi, sia forse soprattutto ai responsabili degli uffici di diretta collaborazione relativamente agli obiettivi da perseguire ed agli strumenti da utilizzare;

- la diffusione di un modello generale, abbastanza flessibile, ma anche relativamente stringente, quale quello contenuto nella direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri;

b) sul lato dell'offerta

- l'inserimento, al momento del rinnovo degli organi di vertice dei Servizi (che non è avvenuto, per ovvi e condivisibili motivi in questo scorcio di legislatura), di professionalità capaci di portare conoscenze ed esperienze nuove;

- il consolidamento degli uffici di supporto anche attraverso adeguati percorsi formativi.

Capitolo II

CAPITOLO II

La valutazione della dirigenza

1. La popolazione di riferimento

Sul totale dei dirigenti pubblici, stimabili in circa 38.500 (al netto della dirigenza medica, di ricercatori e tecnologi) i dirigenti delle amministrazioni centrali (Presidenza del Consiglio, Ministeri, ecc.) rappresentano una quota del 18 %, cioè circa 7.000 unità.

Un numero “certificato” non è disponibile, in quanto il “ruolo unico” del Dipartimento della funzione pubblica contabilizza solo i 4.600 dirigenti “contrattualizzati” e non anche quelli appartenenti agli ordinamenti speciali (carriera diplomatica, prefettizia, di polizia, dei vigili del fuoco, ecc.), che ammontano a circa 2.400. Restano escluse le Forze Armate.

Nel complesso si tratta dunque di una popolazione numerosa ma al tempo stesso delimitata, che dovrebbe essere gestita, in quanto risorsa strategica del Paese, sulla base di una specifica “politica del personale” e con appropriate metodologie (selezione, formazione, valutazione, sviluppo, ecc.).

Considerando i dati forniti dal Dipartimento della funzione pubblica, emergono alcune caratteristiche peculiari della dirigenza delle amministrazioni dello Stato:

1. età media: appare piuttosto elevata, risultando di 58,1 anni per i dirigenti di prima fascia e di 56,3 anni per quelli di seconda, con, rispettivamente, il 49% e il 30% dei dirigenti ultrasessantenni (e solo il 5% e 7% con età inferiore a 45 anni);

2. formazione culturale: 92% di laureati. La maggioranza di essi ha una preparazione giuridico-umanistica (58%); discreta presenza di laureati in discipline tecnico-scientifiche (22%); solo il 20% invece ha una formazione economica;

3. presenza di personale femminile: 24%;

4. area geografica di provenienza: Centro-Sud (91%).

Al di là dei dati statistici, che evidenziano soprattutto la necessità di formare e valorizzare giovani dirigenti con preparazione economico-gestionale, colpisce la mancanza, non solo a livello centrale ma anche nelle singole amministrazioni, di informazioni organiche sugli aspetti qualitativi delle risorse dirigenziali e cioè, ad esempio: competenze professionali, ruoli organizzativi svolti, successi gestionali conseguiti, interessi e disponibilità per nuove funzioni.

2. La “non valutazione” nella pubblica amministrazione

“Dall’abolizione delle note di qualifica e dall’introduzione delle qualifiche funzionali la pubblica amministrazione sembra aver rinunciato interamente ad una valutazione dei propri dipendenti”. Così risulta dagli atti di una delle

Commissioni della Presidenza del Consiglio che ha lavorato sulla riforma della pubblica amministrazione nel 1993-1994.

In effetti, nonostante le importanti innovazioni legislative succedutesi in questi ultimi dieci anni - a partire dalla svolta attuata con il decreto legislativo n. 29 del 1993, poi confermata dal contratto collettivo del 1997, dal decreto legislativo n. 286 del 1999 e dal contratto collettivo 2001 - è tuttora forte quella attitudine ad interpretare le norme in senso esasperatamente formalista e garantista che da troppo tempo ormai induce ad anteporre l' "imperativo" del pari trattamento all'esigenza di assicurare una razionale valorizzazione delle risorse umane.

Dalle interviste effettuate ai rappresentanti dei Ministeri risulta confermata, fino al recentissimo passato, una pressoché generale inerzia, culturale prima ancora che organizzativa, al riguardo della realizzazione della valutazione delle prestazioni.

Precisiamo che, trattando il tema "valutazione del personale" ci riferiremo, in questo studio, sempre e soltanto alla valutazione delle prestazioni, e non a quella delle posizioni (che sono correlate alla struttura organizzativa) o a quella del potenziale (che riguarda l'importante aspetto dello sviluppo delle risorse umane).

Proprio nella logica di un'attività orientata a concreti risultati, il decreto legislativo n. 29 del 1993 (articolo 20) insisteva sulle responsabilità dirigenziali relative alla "realizzazione dei programmi e dei progetti affidati in relazione agli obiettivi dei rendimenti e dei risultati della gestione finanziaria, tecnica ed amministrativa".

Ma di un'effettiva impostazione, comunicazione e condivisione di obiettivi non risulta traccia compiuta. Restano, nel migliore dei casi, le relazioni sull'attività del dirigente svolta nell'anno precedente, sostanzialmente inutili e certamente inutilizzate.

Anche i risultati della contrattazione collettiva del 1997 facevano ben sperare in una concreta svolta verso le logiche della responsabilizzazione e del risultato.

L'articolo 23 del contratto prevedeva infatti, per la valutazione dei dirigenti, la messa in campo di "meccanismi e strumenti di monitoraggio e valutazione dei costi, dei rendimenti e dei risultati", come pure "sistemi, procedure e garanzie per valutare prestazioni, attività organizzativa e livello di conseguimento degli obiettivi assegnati".

E l'articolo 40 definiva puntualmente le logiche della retribuzione di risultato e del premio per la qualità della prestazione individuale.

Purtroppo, nella pratica, le parti sociali sono venute meno all'impostazione meritocratica da loro stesse pattuita, visto che si è continuato ad attuare prassi non selettive, comunemente denominate con le espressioni "aumenti a pioggia" e "premi a rotazione".

Nuovamente, nel 1999, il legislatore, con il decreto legislativo n. 286 del 1999 (articolo 5), ritorna sul tema della valutazione del personale con incarico dirigenziale e sottolinea l'importanza di "valutare, in coerenza a quanto stabilito al riguardo dai contratti collettivi di lavoro, le prestazioni dei dirigenti,

nonché i comportamenti relativi allo sviluppo delle risorse professionali, umane ed organizzative ad essi assegnati”.

E, forse ritenendo che il metodo di assegnazione degli obiettivi e della valutazione dei risultati sia ormai entrato nell’uso, ne vengono regolati gli aspetti applicativi: “la valutazione delle prestazioni e delle competenze organizzative dei dirigenti tiene particolarmente conto dei risultati dell’attività amministrativa e della gestione. La valutazione ha periodicità annuale. Il procedimento per la valutazione è ispirato ai principi della diretta conoscenza dell’attività del valutato da parte dell’organo proponente o valutatore di prima istanza, della approvazione o verifica della valutazione da parte dell’organo competente o valutatore di seconda istanza, della partecipazione al procedimento del valutato”.

È opportuno precisare che, nella presente analisi, si considera sempre, per costruire un primo quadro d’insieme, tutta la dirigenza e non soltanto i dirigenti direttamente destinatari delle direttive emanate dai Ministri citati dall’articolo 1 del decreto legislativo n. 286 del 1999, della cui performance si occupa, a supporto del Ministro responsabile, lo specifico organo di valutazione e controllo strategico.

E proprio a riguardo di tutti i dirigenti, il nuovo contratto collettivo (articolo 37) ribadisce che la valutazione “deve essere improntata ai principi di trasparenza e pubblicità dei criteri e dei risultati: deve essere osservato il principio della partecipazione al procedimento del valutato, anche attraverso la comunicazione ed il contraddittorio da realizzare in tempi certi e congrui”.

Insomma, si regolamenta in dettaglio un procedimento “fantasma” di cui non esistono, se non eccezionalmente, sperimentazioni pratiche.

Ma perché è finora mancata l’attuazione di norme, moderne ma non certo rivoluzionarie, come quelle sulla valutazione?

Riportiamo una serie di spiegazioni che sono state fornite nel corso delle interviste e che abbiamo un po’ criticamente denominato “alibi”:

- alibi dei **sistemi**: la scarsa diffusione dei sistemi di programmazione e controllo non consente un’efficace gestione per obiettivi;
- alibi delle **risorse assegnate**: vi è sproporzione fra i traguardi posti dall’autorità di governo e le limitate risorse effettivamente assegnate;
- alibi della **responsabilità** del dirigente: il mancato raggiungimento di un obiettivo potrebbe configurare un comportamento sanzionabile da parte dell’autorità politica, ciò che viene ritenuto inaccettabile a causa dei primi due alibi (mancanza di un adeguato sistema di valutazione e sproporzione tra obiettivi e risorse disponibili). È evidente come su questo incida pesantemente anche la mancanza di incentivi adeguati, come vedremo subito;
- alibi **sindacale**: scarsa propensione sostanziale del Sindacato ad accettare sistemi di valutazione e remunerazione effettivamente idonei a valorizzare le differenze di rendimento e professionalità. La pervasiva presenza nell’organizzazione di tale atteggiamento non facilita certamente autonomi comportamenti manageriali da parte della dirigenza;
- alibi della **scarsa incentivazione**: la quota variabile della retribuzione non è sufficientemente incentivante (ma l’ultimo contratto ha cambiato le cose).

Ognuna di queste spiegazioni ha un fondamento, ma non si tratta di ostacoli insuperabili.

Le esperienze da tempo compiute nel settore privato come pure nell'area pubblica (Comuni, Regioni, ecc.) ci dicono infatti che i sistemi di direzione per obiettivi incontrano spesso problemi nella fase introduttiva e richiedono una costante "manutenzione" per garantire un buon coinvolgimento degli interessati ed una ragionevole tensione verso gli obiettivi.

Governo e dirigenza dovranno quindi affrontare con determinazione le criticità che rallentano da anni la messa a regime della valutazione delle prestazioni.

Un aiuto in tal senso potrà venire dalle norme riguardanti la direttiva annuale del Ministro (articolo 14 decreto legislativo n. 29 del 1993, articolo 8 decreto legislativo n. 286 del 1999), che rappresenta un'importante innovazione metodologica ed organizzativa e di cui trattiamo al prossimo paragrafo.

3. Obiettivi e valutazione dei risultati nelle direttive annuali dei Ministri

Il Comitato ha dunque preso in considerazione le direttive dei Ministri per l'anno 2000 dal nostro punto di osservazione, cioè quello della direzione per obiettivi.

Al riguardo, l'articolo 8 del decreto legislativo n. 286 del 1999 stabilisce che "la direttiva identifica i principali risultati da realizzare, in relazione anche agli indicatori stabiliti dalla documentazione di bilancio per centri di responsabilità e per funzioni-obiettivo, e determina, in relazione alle risorse assegnate, gli obiettivi di miglioramento, eventualmente indicando progetti speciali e scadenze intermedie".

In estrema sintesi, si può affermare che le direttive 2000, nella loro variegata impostazione e formulazione, illustrano soprattutto le missioni istituzionali e le strategie di lungo periodo.

Non invece è rilevabile quel marcato orientamento verso poche fondamentali priorità che costituisce il fattore chiave di successo di una direzione per obiettivi.

Inoltre, mancano quasi sempre indicatori di riferimento per valutare le prestazioni. Di conseguenza i traguardi enunciati nelle direttive non sono stati trasfusi e ripartiti a cascata negli incarichi assegnati ai dirigenti.

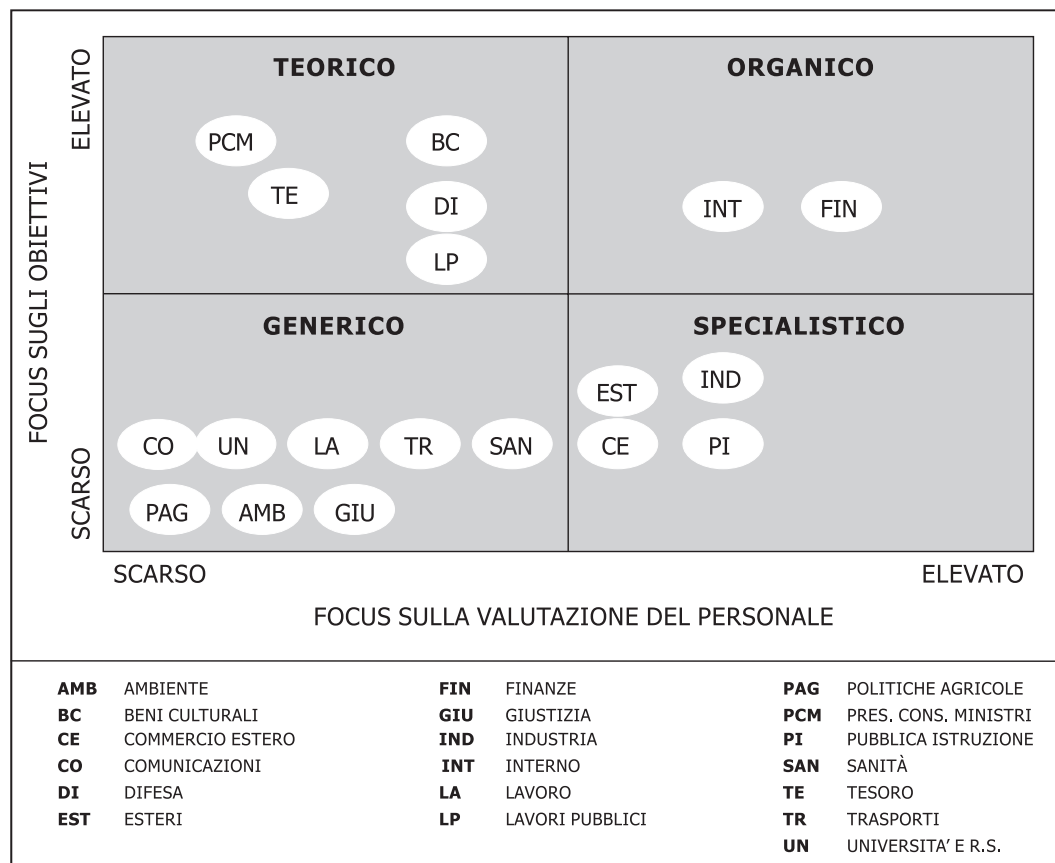
D'altra parte, la già evidenziata mancanza di sistemi di gestione del personale basati su obiettivi avrebbe peraltro reso arduo realizzare un collegamento efficace tra programmi generali ed azione dei singoli.

Anche a fronte di questo quadro, il Presidente del Consiglio dei Ministri, con direttiva del 12 dicembre 2000, ha ritenuto necessario enunciare precisi indirizzi per la formulazione delle direttive generali sull'attività amministrativa, corredandoli con un documento di linee guida, predisposto dal Comitato, riguardante l'uso di strumenti quali: obiettivi, progetti, indicatori di prestazione, ecc.

Per quanto riguarda le direttive del 2000, la tabella seguente sintetizza l'approccio dei singoli Ministeri alla gestione per obiettivi considerando due

parametri: il focus su obiettivi e indicatori ed il focus sull'applicazione della valutazione dei risultati.

L'APPROCCIO ALLA GESTIONE PER OBIETTIVI NELLE DIRETTIVE 2000



Come si può rilevare, buona parte delle direttive denota un approccio “**generico**” (obiettivi molto generali, scarsi o nulli riferimenti alla valutazione dei risultati).

In qualche caso (approccio “**teorico**”) il documento precisa priorità ed indicatori, ma non vi è stata trasposizione operativa con formale assegnazione di obiettivi individuali ai dirigenti.

Il caso opposto (approccio “**specialistico**”) si concretizza in un’attenzione al sistema di valutazione delle prestazioni, che però non risulta correlato alle attività programmate.

Infine, l’approccio “**organico**” caratterizza le poche direttive che definiscono con precisione il loro piano d’azione e lo incardinano al sistema di valutazione dei risultati.

Considerato lo sforzo progettuale in corso sui sistemi di valutazione evidenziato nella matrice (e di cui daremo conto nel prossimo paragrafo) ed il graduale diffondersi dei metodi di programmazione e controllo, è augurabile un’evoluzione generalizzata, nei prossimi tempi, verso quello che abbiamo definito l’approccio “organico”, a partire da direttive annuali ben impostate.

4. La valutazione dei risultati: applicazioni e progetti

Come abbiamo anticipato, le amministrazioni centrali dello Stato non hanno ancora adottato i sistemi di valutazione dei risultati dell'attività dei dirigenti da tempo previsti dalle norme.

Fanno eccezione il Ministero delle finanze, che ha iniziato a sperimentare un proprio metodo fin dal 1998, i Ministeri dell'interno e dei lavori pubblici con applicazioni più recenti e ristrette.

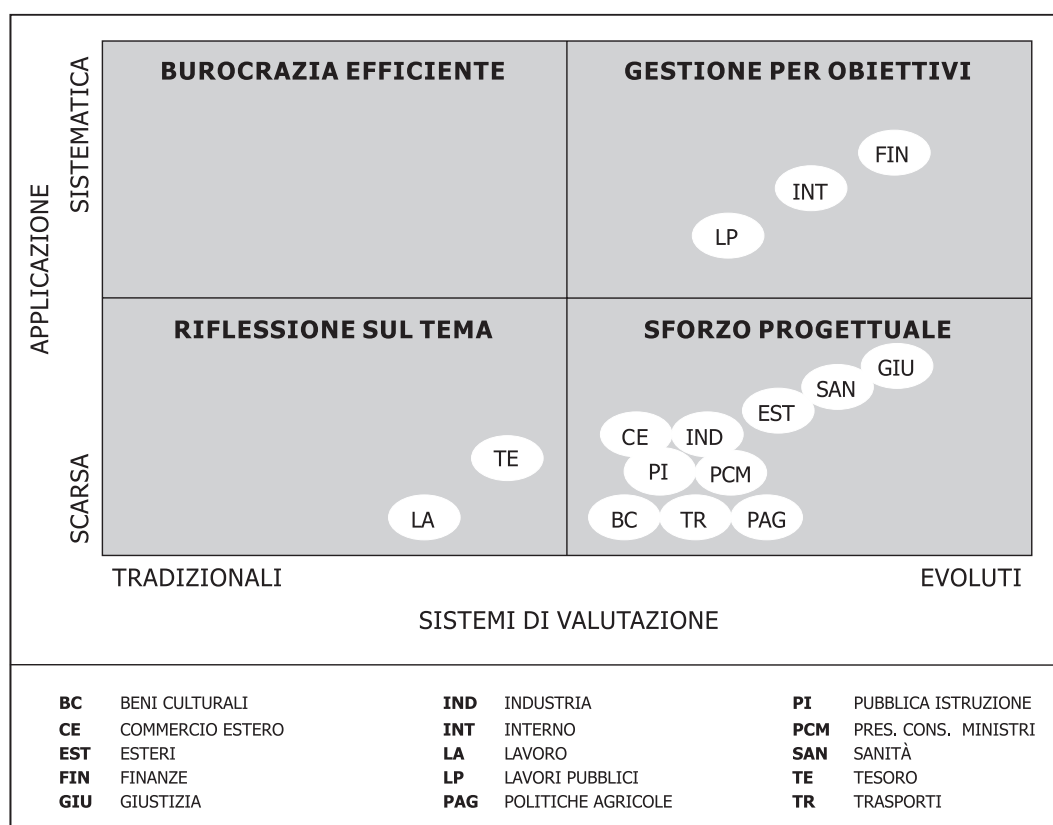
Nella maggior parte dei casi si è in fase di studio o si è conclusa una progettazione di massima, ed il ciclo applicativo non potrà iniziare prima del 2002.

Né, d'altra parte, è rimasta in vita la pratica della valutazione "a posteriori", come quella delle note di qualifica, mentre sopravvivono, a macchia di leopardo, le relazionali annuali dei dirigenti sull'attività svolta, della cui utilizzazione non risulta evidenza (salvo per aspetti formali, in caso di contenzioso legato a mancate promozioni).

Una mappatura dell'esistente porta ad individuare tre tipi di situazione:

1. "riflessioni sul tema": il tema non è stato significativamente affrontato (2 Ministeri);
2. "sforzo progettuale": esistono studi e documenti sulla valutazione, in prevalenza di taglio teorico (10 Ministeri);

L'APPLICAZIONE DEI SISTEMI DI VALUTAZIONE DELLA DIRIGENZA



Informazioni non disponibili dai seguenti Ministeri: Ambiente, Comunicazioni, Difesa, Università e Ricerca scientifica

3. “**gestione per obiettivi**”: si tratta di sperimentazioni significative (2 casi) o di un sistema quasi a regime (1 caso).

Non abbiamo individuato casi di “**burocrazia efficiente**”, cioè di realtà in cui esistesse e fosse utilizzata in modo sistematico una qualsivoglia procedura, anche elementare, di valutazione delle attività dei dirigenti ma anche, e più in generale, dei collaboratori, da tenere eventualmente in considerazione come base di partenza per la definizione di metodi più avanzati.

Non abbiamo potuto considerare, per mancanza di informazioni dirette, i Ministeri dell’ambiente, delle comunicazioni, della difesa, dell’università e della ricerca scientifica.

4.1 L’esperienza del Ministero delle finanze

L’unica esperienza abbastanza consolidata di valutazione per obiettivi è dunque quella del Ministero delle finanze (SI.VA.D. - sistema di valutazione dei dirigenti) sulla quale esiste buona documentazione, e che riassumiamo per punti chiave, che chiameremo “**le cinque C**”.

- **Coerenza**: il sistema è stato concepito in modo integrato con i sistemi gestionali disponibili (l’esperienza del controllo di gestione fu avviata nel 1997) ed individuando obiettivi tipici della macchina operativa, già abbastanza orientata ad un’efficiente produzione.

- **Completezza**: il SI.VA.D. considera sia gli obiettivi (sintetici, rappresentativi) da raggiungere, sia le capacità manageriali ed i comportamenti organizzativi attesi.

- **Competenza**: il progetto si è sviluppato, sulla base di preciso indirizzo politico, grazie all’impegno di risorse interne (Servizio di Controllo Interno, Direzione del personale) supportate da consulenti specializzati.

- **Coinvolgimento**: l’intera struttura è stata responsabilizzata per l’applicazione del SI.VA.D., anche se non sono mancati atteggiamenti di estraneità da parte di svariati valutatori. Un esauriente manuale applicativo è stato messo a disposizione di tutti gli interessati.

- **Costanza**: dopo la prima fase applicativa (1999) è stata svolto un monitoraggio che ha identificato criticità ed aree di miglioramento. Un gruppo di progetto sta ora predisponendo gli aggiornamenti resi opportuni dal rinnovato contratto collettivo.

Nel 2000 la valutazione ha riguardato circa 1.500 dirigenti e oltre 100 valutatori, supportati da specialisti della Direzione del personale. Le valutazioni sono significativamente sgranate, da “non adeguato” ad “eccellente”, a dimostrazione della buona selettività del sistema.

In conclusione, esistono ancora molti problemi e perplessità, ma il sistema ha ormai superato la fase sperimentale e rappresenta un punto di riferimento indiscutibile per le altre amministrazioni.

4.2 *La sperimentazione del Ministero dell'interno*

L'impostazione organizzativa e culturale di questo Ministero ha determinato una relativa tempestività nel considerare gli aspetti applicativi delle norme sulla valutazione.

Il Servizio di Controllo Interno è stato fin dall'inizio responsabilizzato sull'argomento e dal 1999 è in corso una sperimentazione del nuovo sistema, che tuttavia riguarda solamente i circa 150 dirigenti contrattualizzati (10% del totale) e non anche gli appartenenti alla carriera prefettizia.

Anche in questo caso sono considerati sia gli obiettivi assegnati che la qualità della prestazione (competenze organizzative). Al riguardo il Ministero sottolinea l'intento spiccatamente "didattico" del sistema in quanto tende a dare una chiara rappresentazione dei comportamenti attesi dall'amministrazione.

La scheda consente al dirigente, infine, di formulare osservazioni e proposte migliorative sia del sistema di valutazione che della funzionalità dei servizi.

L'implementazione del sistema prevede l'utilizzazione dei risultati del controllo di gestione.

4.3 *Studi e progetti*

Da quanto esposto risulta dunque che nel 2000, soltanto il 26% dei 7.000 dirigenti totali è stato coinvolto in un effettivo processo di valutazione dei risultati, che, per di più, ha riguardato solo 3 Ministeri su 18 (17%).

Negli altri casi si è rimasti alla fase di studio, di pura elaborazione o di attivazione di gruppi di lavoro anche interministeriali.

La documentazione raccolta, in buona parte carteggi di lavoro non aventi veste formale, riguarda la Presidenza del Consiglio dei Ministri e 9 Ministeri. In parte si tratta di studi non recentissimi, che non hanno trovato alcuno sbocco pratico.

In qualche caso il manuale prodotto ricalca gli schemi adottati da finanze o interno. In altri casi, i progetti hanno "importato" da settori economici diversi, forse con lo stimolo della consulenza, metodi innovativi oggi difficilmente applicabili, per motivi culturali ed organizzativi, nelle amministrazioni dello Stato. Si tratterebbe di fughe in avanti, o meglio, di fughe da una realtà già impreparata anche ad esercizi più tradizionali come quello di un colloquio di valutazione.

Riteniamo sufficiente un solo esempio: la valutazione a 360° (*360 degree feedback*), sistema introdotto da pochi anni in non molte aziende (industrie e servizi) dell'area privata, spesso solo in alcune funzioni (commerciale, assistenza tecnica). Il sistema integra i report gestionali con le valutazioni del capo, dei collaboratori, dei clienti interni ed esterni, ed è particolarmente valido per misurare le competenze emotive (integrità, spinta al miglioramento, empatia, ecc.).

È raccomandabile che prima di avviarsi su questo tipo di scelte, i Ministeri realizzino ed applichino i più diffusi e sperimentati metodi di valutazione dei risultati mirati all'ottimizzazione dei costi, dei tempi, dei progetti, degli investimenti, della qualità. Poi, compiuta l'esperienza di base, si potrà integrarla con l'impiego di ulteriori e più delicati strumenti.

5. Controllo interno o direzione del personale?

Concludiamo questa prima, estesa ricognizione dello stato dell'arte della valutazione evidenziando quelle che sono emerse come alcune importanti "cose da fare".

- **Sviluppare una corretta cultura dei risultati:** esistono le norme, le direttive, gli studi, i progetti, ma, salvo eccezioni, non si è ancora arrivati all'operatività del processo. Identificare gli obiettivi, quantificarli e tempificarli, comunicare personalmente a ciascun dirigente - e, in prospettiva, a ciascun collaboratore - le mete individuali da raggiungere, attuare un costante monitoraggio, ecc. Tutto ciò non fa ancora parte delle esperienze maturate e non è pensabile che ciò si realizzi a tempi brevi, anche perché bisogna evitare la pedissequa trasposizione di concetti e metodologie provenienti dal settore industriale, che ha altra storia e connotazioni.

- **Concentrare ed indirizzare gli sforzi attuativi:** è stato percepito un impegno per dare attuazione alla riforma, ma si corre il rischio di iniziative episodiche e senza la sufficiente "massa critica" per avviarsi. Nel corso degli incontri a tutti i rappresentanti dei Ministeri è stato chiesto se ritengano utile un unico sistema-base di riferimento, ferme rimanendo le specificità delle singole amministrazioni. Nella quasi totalità dei casi la risposta è stata affermativa. Ciò incoraggia fortemente - al fine di accelerare il processo di cambiamento e renderlo più trasparente - l'effettuazione di uno sforzo progettuale comune ed una sperimentazione diffusa, coordinata e monitorata.

- **Creare competenze nel management e nelle strutture di supporto:** ad oggi gli organi più responsabilizzati appaiono i servizi di controllo interno, ma solo per la valutazione dei dirigenti che rispondono direttamente all'organo di indirizzo politico (articolo 6 del decreto legislativo n. 286 del 1999). In generale, però, coloro che devono saper valutare sono i titolari degli uffici dirigenziali generali (che, storicamente, hanno considerato questo aspetto come una formalità cartacea). Mentre la funzione "specialista" delle metodologie di valutazione, nelle moderne realtà organizzative, è la direzione del personale, che segue anche le attività di selezione, formazione, sviluppo e pianificazione delle risorse umane. Valorizzando l'esperienza fin qui compiuta dai Servizi di Controllo Interno, andrebbe quindi impostato un più sostanziale coinvolgimento dei dirigenti-valutatori ed un adeguamento delle direzioni del personale in termini di competenze (o più realisticamente, una "rifondazione" di questi servizi. Si pensi che alla domanda "Di quanti specialisti di metodologie di valutazione del personale dispone il vostro Ministero" la risposta è quasi sempre stata: "Nessuno").

- **Pianificare un addestramento mirato esteso a tutti i valutatori:** definito il sistema, la sua applicazione andrà preceduta e accompagnata da estesi interventi di “formazione pratica alla valutazione”. La manualistica dovrà essere semplice e ricca di esempi, le esercitazioni (alla definizione degli obiettivi, ai colloqui di valutazione, ecc.) dovranno coinvolgere tutti, compresi i dirigenti generali, che assolveranno anche il ruolo di docenti-testimoni.

Capitolo III

CAPITOLO III

Il controllo di regolarità contabile, i sistemi informativi di supporto ed il controllo di qualità

1. Ambito dell'indagine

L'indagine svolta dal Comitato sui controlli interni, affidati dal decreto legislativo n. 286 del 1999 alla diretta responsabilità dei vertici amministrativi si è focalizzata, in primo luogo, sul controllo di regolarità amministrativa e contabile, cui fanno riferimento le disposizioni dell'articolo 2 del decreto stesso.

Per quanto riguarda, invece, il controllo di gestione, il Comitato ha ritenuto utile - in questa prima fase della propria attività - attuare una ricognizione tesa soprattutto a porre in relazione tale tipo di controllo con lo stato dei sistemi informativi di supporto, in coerenza con quanto disposto dall'articolo 9 del decreto. Questo orientamento è stato dettato anche dall'opportunità di poter svolgere una adeguata riflessione sulle recentissime conclusioni di una ricerca promossa dal Dipartimento della funzione pubblica della Presidenza del Consiglio dei Ministri: il progetto finalizzato sulle *best practices* in materia di controllo di gestione¹. Nelle "considerazioni conclusive" di quel lavoro, pur dandosi conto di alcune sperimentazioni apprezzabili in materia di controllo di gestione, si osserva tuttavia la "divergenza tra il panorama prospettato dai decreti di riforma e contesto reale", "una sostanziale asimmetria tra la modernizzazione del sistema normativo e la concreta implementazione delle innovazioni introdotte" nonché la limitata percezione da parte delle amministrazioni dello Stato della "centralità delle procedure di determinazione analitica dei costi all'interno di un sistema di controllo di gestione".

Il Comitato ha completato la propria ricognizione con un primo sondaggio relativo ai controlli sulla qualità dei servizi pubblici, alla luce delle previsioni dell'articolo 11 del decreto legislativo n. 286 del 1999.

2. Il controllo interno di regolarità amministrativa e contabile

Il controllo di regolarità amministrativa e contabile è stato introdotto, come prima accennato, dall'articolo 2 del decreto legislativo n. 286 del 1999, le cui disposizioni identificano gli organi di revisione. Dopo aver ricordato che, in coerenza con la tipologia di controllo ad essi demandata dalla norma,

1) Ci si riferisce alla ricerca su "Lo stato di attuazione del controllo di gestione nei Ministeri" (28 giugno 2000) condotta nell'ambito del *Progetto Finalizzato* "Controllo di Gestione: Best Practices" a cura della Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento della funzione pubblica.

dovrebbe trattarsi di organi di revisione interna, conviene ora ripercorrere rapidamente l'elencazione contenuta nell'articolo citato:

- gli uffici di ragioneria, che nei Ministeri sono rappresentati dagli Uffici centrali di bilancio. A questo proposito è da osservare che si tratta di uffici coinvolti nel processo contabile, ciò che verrebbe a determinare - almeno in linea di principio - una potenziale contraddizione con le previsioni del comma 2 dello stesso articolo 2. Queste ultime, infatti, richiamano espressamente - sia pure limitatamente alla misura in cui sono applicabili alla pubblica amministrazione - i principi generali della revisione aziendale, in base ai quali le attività di revisione devono essere svolte da soggetti terzi ed indipendenti rispetto a quelli coinvolti nel processo oggetto del controllo;
- i servizi ispettivi dei singoli Ministeri, quelli con competenza di carattere generale e, infine, i servizi ispettivi di finanza della Ragioneria generale dello Stato.

È forse anche a questa articolata elencazione di una pluralità di soggetti assai diversi tra loro per collocazione, professionalità e competenze, che devono imputarsi le gravi difficoltà interpretative emerse chiaramente nel corso dall'indagine svolta. Una seconda, e forse ancor più grave causa di tali difficoltà, è data dalla incompleta esplicitazione - da parte del comma 2 già citato - delle caratteristiche salienti del controllo di regolarità amministrativa e contabile. In altre parole, sono risultati sino ad oggi insufficienti ad orientare con sicurezza le amministrazioni nell'applicazione della disciplina in questione sia il rinvio ai principi generali della revisione, che si è prima ricordato, sia l'affermazione del successivo comma 3 - di per sé certamente corretta ed utile - che chiarisce come il controllo di regolarità amministrativa e contabile non comprenda verifiche preventive, se non nei casi espressamente previsti dalla legge.

Nel corso dell'indagine sono state intervistate 49 persone in rappresentanza di tredici amministrazioni: 11 Ministeri più l'Amministrazione autonoma dei Monopoli di Stato ed il Corpo Forestale dello Stato. La scelta di inserire anche due strutture di "secondo livello" rispetto alle amministrazioni oggetto specifico dell'indagine è stata dettata dall'esigenza di verificare il livello di coordinamento delle strutture dei controlli dei Ministeri con quelli degli enti che opereranno a valle dei Ministeri stessi.

Non è certamente priva di significato la circostanza che la stessa operazione di identificazione degli interlocutori nelle varie amministrazioni abbia fatto registrare difficoltà notevoli e, comunque, di gran lunga superiori a quelle incontrate in relazione ad altri tipi di controlli. Ciò ha costituito un primo risultato dell'indagine, dando concretezza all'ipotesi che di fatto non venga ancora svolta nessuna attività di controllo di tipo innovativo in qualche modo riconducibile a quelle comunemente indicate - in ambito privatistico - con l'espressione *internal auditing*.

Infatti i comportamenti dei vari Ministeri in occasione degli incontri svolti nel corso dell'indagine sono stati i più diversi:

- alcuni Ministeri hanno ritenuto opportuno coinvolgere nelle interviste dirigenti e funzionari degli Uffici centrali di bilancio;

- altri Ministeri hanno valorizzato il dato normativo riferito alle attività di carattere ispettivo ed hanno quindi designato rappresentanti di uffici ispettivi, spesso titolari di funzioni diverse tra loro ma in nessun caso direttamente e stabilmente coinvolti in procedimenti contabili;

- altri Ministeri, infine, non percependo bene la natura del controllo hanno preferito presentarsi all'incontro con soggetti diversi appartenenti a funzioni diverse e spesso neanche coinvolte nella funzione "controllo", se non nella valenza strettamente operativa dei compiti loro assegnati.

La tabella 1 che segue evidenzia le frequenze per aree funzionali di appartenenza dei soggetti intervistati.

TABELLA 1.

AREE FUNZIONALI DI APPARTENENZA DEGLI INTERVISTATI	FREQUENZA
Qualità	1
Ufficio Centrale di Bilancio	7
Controllo Interno	7
Ispettori di vario tipo	10
Affari generali	10
Bilancio/contabilità	3
Sistema informativo	2
Altri	9

Per cogliere pertanto pienamente i risultati dell'indagine in questa area si rende necessario delineare, anche se brevemente, il profilo del controllo di regolarità amministrativa e contabile.

2.1 I controlli di regolarità amministrativa e contabile secondo i principi generali della revisione aziendale

Nella letteratura per controllo di regolarità contabile amministrativa si intende un controllo che:

– ha per oggetto

- la regolarità della tenuta delle scritture contabili, la correttezza del processo amministrativo, incluso il controllo sull'utilizzo del supporto informatico (*Internal auditing edp*). È da sottolineare che la nozione di regolarità in questo caso è da intendersi non solamente come conformità alla norma bensì anche alle esigenze operative e gestionali;

- l'affidabilità dell'intero sistema di rilevazione dei dati, non solo quello relativo alla contabilità generale, ma anche quello relativo al controllo di gestione, indicatori, statistiche, in generale tutte le rilevazioni a supporto delle decisioni;

– ha per soggetto

- un soggetto terzo, qualificato ed indipendente, ma sempre interno alla struttura, non coinvolto nel processo di rilevazione e contabilizzazione, che interfaccia con le eventuali strutture di controllo esterno;

– **utilizza**

- tecniche tipiche della revisione aziendale (standard di revisione codificati dalla professione sia a livello internazionale che nazionale) basate sull'espletamento di tipologie di controlli diversi - a campione, *ex post*, su procedure, su transazioni, sui sistemi informativi ed informatici, ecc. - con l'utilizzazione di livelli diversi di professionalità e di programmi di lavoro dettagliati e supportati da apposite *check list*.

È convinzione del Comitato che nel contesto pubblico il controllo interno di regolarità amministrativa e contabile possa essere utilmente assimilato alla nozione di *internal auditing* comunemente accolta in ambito privato. Sembra pertanto opportuno riflettere sulla possibilità che il decreto legislativo n. 286 del 1999 assuma valenze diverse da quelle immediatamente percepibili, ma che pure, almeno in parte, possono considerarsi sottintese. Passiamo brevemente in rassegna alcune ipotesi:

a) l'attività in questione si può limitare al controllo puro e semplice della regolarità contabile, quello che in dottrina e nella prassi professionale viene definito *financial internal auditing* e che ha per obiettivo la verifica della regolare tenuta delle scritture contabili;

b) in alcuni casi si può giungere, cogliendo l'occasione dei risultati delle verifiche, a suggerire provvedimenti tesi a migliorare l'assetto organizzativo ed economico. Tale tipologia di controllo interno viene normalmente definita *operational internal auditing*;

c) ci si può spingere, infine, verso il *management internal auditing*, teso a verificare la realizzazione degli obiettivi strategici.

Ora se il *management internal auditing* è ovviamente ricompreso nel controllo strategico di cui all'articolo 6 del decreto legislativo n. 286 del 1999 ed il *financial internal auditing* è il controllo di regolarità amministrativa contabile di cui all'articolo 2 dello stesso decreto, l'*operational internal auditing*, invece, è dato per sottinteso e costituisce la logica evoluzione del processo di controllo e di verifica: il controllo per il miglioramento.

2.2 *Gli elementi emersi*

Se il legislatore con il decreto n. 286 del 1999 all'articolo 2 proponeva un "nuovo tipo di controllo", ovvero pensava ad un controllo di regolarità amministrativa contabile assimilabile - sia pure con gli adattamenti resi necessari dal contesto applicativo di natura pubblicistica - alla funzione di *internal auditing*, si può affermare con sicurezza che, ad oggi, tale tipologia di controllo non esiste all'interno dei Ministeri incontrati.

A questo proposito, va tuttavia rilevato che attività riconducibili sia al *financial internal auditing* che alla sua evoluzione in *operational internal auditing*, sono già previste nel più generale ordinamento dei controlli nelle pubbliche amministrazioni. In particolare, può essere utile riproporre la lettura di alcune disposizioni di un provvedimento legislativo non recente ma per

certi aspetti molto attuale, almeno potenzialmente: si tratta della legge 16 luglio 1939, n.1037, il cui articolo 3 affida all'Ispettorato generale di finanza della Ragioneria generale dello Stato il compito di verificare:

1) che l'effettuazione delle spese proceda in conformità delle rispettive leggi e norme di attuazione e nel modo più proficuo ai fini dello Stato;

2) che le gestioni dei consegnatari di fondi e beni dello Stato siano regolarmente condotte;

3) che, in genere, abbiano regolare funzionamento i servizi che interessano in qualsiasi modo, diretto o indiretto, la finanza dello Stato. L'Ispettorato deve inoltre: assicurare, con opportune verifiche, la uniforme e regolare tenuta delle scritture contabili, nonché la puntuale resa dei conti; compiere le ispezioni amministrative e contabili previste da particolari ordinamenti; curare l'esatta e uniforme interpretazione ed applicazione delle disposizioni della contabilità generale dello Stato; accertare il regolare adempimento delle funzioni sindacali e di revisione presso enti, istituti o società, da parte dei designati dal Ministro del tesoro, e a riassumerne e coordinarne i risultati. In base al successivo articolo 7, lo stesso Ispettorato è tenuto a suggerire, alla luce degli accertamenti compiuti, i provvedimenti dai quali possa derivare economia nella gestione del bilancio.

La lettura delle disposizioni ora richiamate che, come già detto, risalgono a sessanta anni fa, evidenzia chiaramente come quella attribuita all'Ispettorato generale di finanza sia - in buona sostanza - una funzione di *internal auditing* a tutto campo, applicata cioè all'intero apparato dello Stato. Non sembra arbitrario dedurre che il passaggio a forme di *internal auditing* in *outsourcing* possa non risultare particolarmente problematico. La notevole portata anticipatrice delle disposizioni citate sembra confermata, infine, dalla circostanza che l'Ispettorato generale di finanza utilizza oggi procedure e metodologie di ispezione standardizzate che, ad una analisi attenta condotta nel corso dell'indagine, risultano certamente assimilabili agli *audit standard* implicitamente previsti dal comma 2 dell'articolo 2 del decreto legislativo n. 286 del 1999.

2.3 La conclusione

Il giudizio complessivo è che, allo stato attuale, il controllo di regolarità amministrativa e contabile non viene svolto nei Ministeri secondo le disposizioni del decreto legislativo n. 286 del 1999 e non ha come oggetto l'intero sistema delle rilevazioni a supporto delle decisioni.

Infatti:

1) gli Uffici centrali di bilancio, individuati dal decreto legislativo n. 286 del 1999 come responsabili del controllo interno di regolarità amministrativa e contabile, non utilizzano le tecniche di revisione aziendale prima descritte e richiamate dal comma 2 dell'articolo 2 dello stesso decreto;

2) l'Ispettorato generale di finanza della Ragioneria generale dello Stato, anch'esso citato dal decreto legislativo n. 286 del 1999, pur avendo effet-

tivamente maturato esperienze, acquisito professionalità e messo a punto tecniche assimilabili a quelle usate nell'*internal auditing*, presenta tuttavia dimensioni limitate e sembra oggi orientato a svolgere le proprie funzioni più su enti che non sui Ministeri.

Esistono infine delle eccezioni, che possono essere sintetizzate più come atteggiamenti comuni che non come veri e propri sistemi di controllo progettati ed integrati. Ad esempio, quando in un Ministero operano strutture periferiche territoriali (come le ambasciate, i consolati e gli istituti di cultura per il Ministero degli esteri o, per il Ministero dell'interno, le prefetture e, in prospettiva, gli uffici territoriali del governo) viene svolta su di esse una funzione di controllo assimilabile a quello di regolarità contabile amministrativa. Tale tipo di controllo, assai risalente nel tempo e comunque precedente al decreto legislativo n. 286 del 1999, è svolto da soggetti interni al Ministero, anche se spesso affiancati da esperti della Ragioneria generale dello Stato. Si tratta normalmente di ispezioni, nel corso delle quali vengono spesso seguite delle procedure standardizzate e, in alcuni casi, vengono addirittura applicati programmi di *audit* pluriennali e a rotazione.

In materia specifica di *internal auditing*, va poi segnalato un progetto avviato dal Ministero delle finanze in epoca antecedente al decreto legislativo n. 286 del 1999, che può essere ricondotto nelle finalità alla tipologia di controllo prevista dalla norma oggetto di analisi in questo contesto.

Pertanto, sembra opportuno avviare una riflessione che abbia come esito finale una profonda ridefinizione di questa tipologia di controllo alla luce delle trasformazioni delle amministrazioni pubbliche.

In questo senso orientano anche - oltre all'enorme volume di transazioni svolte dai singoli Ministeri, alla crescente complessità dei sistemi di rilevazione sia contabili che per il controllo della gestione ed all'inevitabile ricorso a supporti informativi sofisticati - alcuni segni positivi emersi nel corso dell'indagine.

In conclusione, l'intera materia del controllo di regolarità contabile amministrativa e, più in generale, la materia dell'*internal auditing* nella pubblica amministrazione merita una attenta analisi e la costruzione di una strategia. In questo caso infatti le difficoltà che si incontrano sono maggiori che negli altri casi perché non si tratta di introdurre nuove funzioni che aiutino lo sviluppo di sistemi di programmazione e controllo efficaci (il controllo strategico, la valutazione del personale, lo stesso controllo di gestione e la qualità dei servizi) quanto di modificare profondamente abitudini consolidate che possono basarsi su una tradizione antica e per più versi gloriosa. Quando tale percorso sarà stato completato non vi è dubbio che verranno profondamente ridefiniti alcuni elementi basilari:

- il ruolo degli Uffici centrali di bilancio e, più in generale, l'intera materia della funzione contabile e di bilancio nei Ministeri;
- il ruolo dell'Ispettorato generale di finanza (ivi compresa la possibilità di svolgere il ruolo di *internal auditing* in *outsourcing*);

- il nuovo reticolo delle responsabilità e dei compiti che viene a crearsi tra controlli interni e controllo esterno, chiarendo meglio il ruolo della Corte dei conti;
- la armonizzazione della funzione di controllo operante a livello di Ministero con quella operante al secondo livello, ad esempio enti pubblici, dove esistono dei collegi di revisori contabili con responsabilità diverse.

Tuttavia bisogna anche fare i conti con il fatto che vi sono oggettive difficoltà a creare nel breve periodo una categoria di professionisti (*internal auditors*) in grado di svolgere il controllo interno di regolarità contabile in tutti i ministeri; di qui la necessità di investire in formazione, ma anche la necessità di iniziare a sviluppare esperienze significative di ridefinizione dei ruoli e di introduzione dei nuovi principi di *internal auditing*. È opinione del Comitato che l'attenzione nel prossimo futuro dovrebbe essere concentrata nell'introduzione, tra le attività degli Uffici centrali di bilancio, di funzioni nuove che costituiscano le prime esperienze di *audit*, sia finanziario che *operational*, e che possano costituire le "buone pratiche" da generalizzare al resto delle amministrazioni pubbliche, mostrando il valore aggiunto che è possibile fornire ai manager pubblici attraverso un adattamento delle esperienze maturate nel settore privato ai contesti altamente proceduralizzati propri del mondo pubblico.

3. I sistemi informativi di supporto ai meccanismi ed agli strumenti di monitoraggio e valutazione dei costi, dei rendimenti e dei risultati dell'attività svolta dalle amministrazioni dello Stato

La ricognizione sullo stato dei sistemi informativi di supporto ai meccanismi ed agli strumenti di monitoraggio e valutazione nelle amministrazioni dello Stato è stata svolta con particolare attenzione alla disciplina dettata al riguardo dal decreto legislativo n. 286 del 1999, che converrà pertanto richiamare qui brevemente.

3.1 I sistemi informativi ed il decreto legislativo n. 286 del 1999

L'importanza dei sistemi informativi nell'impianto del decreto legislativo n. 286 del 1999 va rilevata non solo sulla base delle specifiche previsioni dell'articolo 9 ("Sistemi informativi"), ma ancor più considerando la logica sottostante alle "Disposizioni di carattere generale" contenute nel capo primo del decreto stesso, come emerge chiaramente dai principi e dalle norme che indirizzano specificamente: "controllo di gestione", "valutazione del personale con incarico dirigenziale", "valutazione e controllo strategico".

L'articolo 9 prevede che le amministrazioni statali "si avvalgono di un sistema informativo statistico unitario, idoneo alla rilevazione di grandezze quantitative a carattere economico finanziario" basato "su una banca dati delle informazioni rilevanti ai fini del controllo" e "sulla predisposizione periodica

di una serie di prospetti numerici e grafici di corredo alle analisi periodiche elaborate dalle singole amministrazioni”. La caratteristica più significativa di questo sistema è la sua richiesta “unitarietà” che, nel prosieguo, l’articolo 9 sottolinea ulteriormente: “Il sistema informativo statistico è organizzato in modo da costituire una struttura di servizio per tutte le articolazioni organizzative del Ministero”. I contenuti della banca dati dovrebbero desumersi, “qualora disponibili”, da una serie di “sistemi” e “procedure”, automatizzati o meno, “rilevanti ai fini del sistema di controllo”. L’articolo 9 li elenca come segue:

a) sistemi relativi alla rendicontazione contabile della singola amministrazione;

b) sistemi e procedure relativi alla gestione del personale (di tipo economico, finanziario e di attività - presenze, assenze, attribuzione a centro di disponibilità);

c) sistemi e procedure relativi al fabbisogno ed al dimensionamento del personale;

d) sistemi e procedure relativi alla rilevazione delle attività svolte per la realizzazione degli scopi istituzionali (erogazione prodotti/servizi, sviluppo procedure amministrative) e dei relativi effetti;

e) sistemi e procedure relativi alla analisi delle spese di funzionamento (personale, beni e servizi) dell’amministrazione;

f) sistemi e procedure di contabilità analitica.

Per comprendere la portata e l’importanza dell’articolo 9, esso va naturalmente letto nel contesto dell’articolo 1 del decreto legislativo n. 286 del 1999. In base a tale articolo, l’azione di controllo deve garantire, oltre a “legittimità” e “correttezza”, anche “regolarità”, deve “verificare l’efficacia, efficienza, economicità dell’azione amministrativa al fine di ottimizzare il rapporto tra costi e risultati”, deve “valutare le prestazioni del personale con qualifica dirigenziale” e “l’adeguatezza delle scelte compiute in termini di congruenza tra risultati conseguiti e obiettivi predefiniti”. Inoltre l’articolo 1 prevede che le funzioni di controllo e valutazione siano “esercitate in modo integrato”.

È chiaro che, in linea di principio, “regolarità”, “ottimizzazione del rapporto costi/risultati”, “congruenza tra risultati e obiettivi”, “esercizio integrato” non richiedono necessariamente l’utilizzo di sistemi informatici, ma è altrettanto chiaro che in pratica, data l’ampiezza e la complessità dell’attività da controllare, solo con un sistema informatico adeguato si potranno raggiungere risultati apprezzabili dal punto di vista quantitativo (completezza) e qualitativo (omogeneità).

La rilevanza (della presenza o assenza) di adeguati sistemi informativi di supporto appare evidente quando si considerino i commenti espressi dal Comitato in sede di analisi dello stato della “valutazione dei dirigenti”, degli “strumenti di programmazione e controllo” e dei “controlli di regolarità amministrativa e contabile”.

In particolare, con riferimento alla valutazione dei dirigenti, i richiami dei contratti collettivi - a “meccanismi e strumenti di monitoraggio e valutazione

dei costi, dei rendimenti e dei risultati”, a “sistemi, procedure e garanzie per valutare prestazioni, attività organizzativa e conseguimento di obiettivi assegnati”, alla necessità di “principi di trasparenza” (articolo 23 del contratto del '97) - e dell'articolo 5 del decreto legislativo n. 286 del 1999 - all'importanza della attività di gestione ai fini della valutazione - richiederebbero senz'altro un effettivo supporto informatico, in assenza del quale l'“alibi dei sistemi”, richiamato nel secondo capitolo del presente rapporto, può trovare facile giustificazione e comprensione.

Di converso è stato già osservato come esperienze di valutazione della dirigenza sostenute da un'adeguata integrazione con i sistemi gestionali disponibili (es. Ministero delle finanze e Ministero dell'interno) siano “coerenti” ed efficaci.

Lo stesso richiamo alla necessità di sviluppare una cultura dei risultati con obiettivi quantificati e tempificati - prima formulato trattando il tema della valutazione della dirigenza - non può prescindere da efficienti supporti informatici.

Anche l'insufficiente consapevolezza di quali possano essere gli strumenti di programmazione e controllo adeguati - che verrà meglio evidenziata nel capitolo successivo - può dipendere in qualche misura dalla non disponibilità di supporti informatici.

Eguale considerazione può farsi, infine, in relazione alle carenze già rilevate in materia di regolarità contabile ed amministrativa.

3.2 I sistemi informativi di supporto: l'ambito della rilevazione

Il Comitato ha effettuato la rilevazione in oggetto tramite incontri/interviste con interlocutori la cui individuazione è stata richiesta agli uffici di Gabinetto. Sulla base delle indicazioni ricevute è stato possibile intervistare rappresentanti di tredici amministrazioni (non vi sono stati incontri con i Ministeri della difesa, dell'ambiente, della giustizia, del lavoro e della sanità).

Oggetto dei colloqui non era naturalmente inteso essere l'analisi dello stato globale di informatizzazione delle varie amministrazioni (al quale sovrintende l'AIPA ed ai cui rapporti si rinvia per un quadro generale della situazione), bensì l'analisi dei sistemi informativi di supporto specifico ai controlli “riordinati” dal decreto legislativo n. 286 del 1999. Tuttavia, comprensibilmente, si è ritenuto opportuno introdurre la rilevazione con un rapido sguardo al contesto informatico più generale: non tanto quello relativo alle applicazioni di servizi da parte delle amministrazioni ai cittadini/utenti, quanto quello relativo all'esistenza e all'utilizzo di reti, all'esistenza e all'utilizzo di postazioni di posta elettronica e di strumenti di produttività individuale. A questo proposito, rinviando per competenza e completezza di dati alle dettagliate relazioni dell'AIPA in materia di “livello di connettività” e “rapporto tra postazioni di lavoro e dipendenti informatizzabili”, va notato che è effettivamente emerso, nel corso degli incontri/interviste, uno sforzo abbastanza generalizzato per la creazione di reti, con l'obiettivo ragionevole di raggiungere

la piena connettività degli attuali posti di lavoro nel 2001. Ma sembra ancora proporzionalmente basso l'utilizzo effettivo degli strumenti di rete e di posta elettronica disponibili, anche se i piani di diverse amministrazioni per il 2001 farebbero pensare ad un sensibile "salto" positivo alla fine di quest'anno. In realtà la propensione - individuale e di reparto- all'utilizzo di tali strumenti è un elemento basilare per la creazione e l'utilizzo di quelli più specifici di supporto ai controlli.

3.2.1 Soluzioni applicative per il supporto ai processi di contabilità e di controllo di gestione

Dal livello generale delle reti l'analisi è passata quindi alle soluzioni applicative per il supporto ai processi di contabilità e di controllo di gestione.

Il panorama che ne è emerso è estremamente variegato, con le amministrazioni variamente posizionate: alcune su ampi progetti unitari (beni e attività culturali, finanze - particolarmente con riferimento alle Agenzie fiscali - industria, tesoro), altre su più limitati progetti "dipartimentali" (commercio con l'estero, affari esteri, lavori pubblici, politiche agricole, pubblica istruzione), altre, infine, in attesa di poter beneficiare dei progetti in fase di realizzazione da parte di altre amministrazioni. Naturalmente la medesima amministrazione può trovarsi, e spesso di fatto si trova, in più di una delle classificazioni che precedono, in relazione al diverso stato di avanzamento dei vari progetti. Tipicamente quelli "dipartimentali" (il termine è usato in senso informatico e non ministeriale) sono già in esercizio, mentre quelli di ampio respiro sono nella fase di disegno o attuazione iniziale. Vi è inoltre una generale attesa per i progetti del Ministero del tesoro in materia di contabilità economica, contabilità gestionale e controllo di gestione, da vedersi in modo strettamente connesso e possibilmente integrato, previsti entro il 2002.

Comunque, globalmente, l'integrazione e l'unitarietà richieste dal decreto legislativo n. 286 del 1999 sono, alla data ampiamente carenti. Resta insoddisfatta la necessità fondamentale di disporre di un sistema informatico contabile integrato per la contabilità finanziaria ed economica, che sia cioè in grado di evidenziare e gestire insieme sia l'aspetto finanziario sia quello economico per ogni singola transazione, per esempio per singolo acquisto di bene o servizio. (Non è questo il caso di un sistema contabile di tipo finanziario che ricostruisca la vista economica per riclassificazione di dati consolidati). In materia le realizzazioni sembrerebbero essere solo tre (Presidenza del Consiglio dei Ministri, finanze - soprattutto con riferimento alle Agenzie fiscali - e, in qualche misura, politiche agricole e forestali). Altre iniziative "importanti" (beni ed attività culturali, industria, interno, lavori pubblici, tesoro, università e ricerca scientifica) sono ancora in fase di studio o di realizzazione iniziale. Al momento:

- risultano alquanto generalizzati sistemi di sola contabilità finanziaria che utilizzano PC e fogli Excel;

- le modalità di acquisizione delle informazioni contabili sono di tipo tradizionale - manuali o automatizzate con applicativi "ad hoc" (es. affari

esteri, lavori pubblici - provveditorato delle Marche), ma comunque non risultano generalizzate;

- neppure risulta generalizzata la disponibilità di un sistema manuale per l'avvio della raccolta di dati contabili fino a quando non saranno disponibili sistemi informatici che supportino in modo completo le esigenze del controllo di gestione: solo una metà delle amministrazioni intervistate riferisce di disporne. Per il resto si conta molto sui progetti futuri sopra menzionati;

- non viene riportata, con un'unica eccezione (pubblica istruzione), l'esistenza di un piano di conti integrato - economico e finanziario - che possa servire per l'eventuale attivazione di un nuovo sistema contabile; tutt'al più risultano piani per la riclassificazione del finanziario;

- non risulta disponibile alcun sistema informatico per la gestione del budget economico.

Nel rilevare quanto precede, vanno ricordate ancora una volta le risultanze del progetto finalizzato del Dipartimento della funzione pubblica su "Lo stato di attuazione del controllo di gestione nei Ministeri" citato all'inizio del presente capitolo.

È chiaro che un maggior livello di *political commitment* verso il controllo di gestione, come auspicato nel documento citato sarebbe opportuno e benefico anche per i sistemi informatici di supporto al controllo stesso.

Non va trascurato infine, quando il sistema di controllo sia adeguatamente supportato da sistemi informatici, l'aspetto di *auditing* sui sistemi stessi.

3.2.2 Soluzioni per l'acquisizione di dati operativi

Funzionale al controllo di gestione e fondamentale per una corretta rilevazione dei risultati - a fronte degli obiettivi assegnati - e quindi per la valutazione dei dirigenti, è l'acquisizione dei dati operativi. Altra area di rilevazione è stata perciò quella delle soluzioni informatiche per l'acquisizione di dati in formato elettronico dai "centri di costo" sulle risorse effettivamente impiegate nel periodo e sui risultati ottenuti.

Solo una minoranza delle amministrazioni (Presidenza del Consiglio dei Ministri, finanze, tesoro, trasporti) - e per il momento non ancora a livello operativo - sembrano essersi predisposte a questo fine. Verosimilmente una buona parte delle rimanenti amministrazioni è in attesa di poter usufruire di strumenti già sviluppati e sperimentati da altri. Mentre, per il momento, almeno cinque delle amministrazioni intervistate (affari esteri, beni ed attività culturali, lavori pubblici, politiche agricole, università e ricerca) utilizzano sistemi - automatizzati e non, e che comunque non risultano integrati con gli altri - per la gestione del personale ed in particolare per le "missioni". Inoltre, a parte le numerose previsioni ancora a livello di disegno progettuale, soltanto cinque amministrazioni (Presidenza del Consiglio dei Ministri, beni e attività culturali, comunicazioni, finanze e tesoro) riportano la disponibilità di procedure per la rilevazione di altri costi (quali locali e consumi vari).

In realtà, per una corretta valutazione della dirigenza sarebbe necessaria non soltanto una rilevazione e consuntivazione per “centri di costo”, ma anche per “servizi”, intesi come “funzioni elementari, finali e strumentali, cui danno luogo i diversi centri di costo, per il raggiungimento degli scopi dell’Amministrazione”; cioè: la corretta quantità delle risorse impiegate, nei tempi previsti, per i risultati da misurare a fronte degli obiettivi dati.

Si è passati quindi a ricercare la disponibilità di procedure per rilevare i risultati che si ritengono significativi per misurare i parametri di “efficienza”, “efficacia” ed “economicità” riferiti alle specifiche operazioni del “centro di costo”. Con due eccezioni (Presidenza del Consiglio dei Ministri e finanze), non risultano procedure di questo tipo in atto, anche se in alcuni casi sono stati individuati indicatori ritenuti idonei a tali valutazioni.

3.2.3 Strumenti di “modellistica organizzativa”

L’ultima area di analisi è stata quella relativa agli strumenti da impiegare per la registrazione e la gestione dei modelli dell’organizzazione e delle attività dell’amministrazione: in particolare la documentazione in forma elettronica o cartacea dei processi e delle procedure.

La disponibilità di qualche documentazione di questo tipo è stata riportata soltanto da quattro amministrazioni (beni e attività culturali, comunicazioni, finanze e tesoro). Il resto è a livello di studio o di progetto.

3.2.4 Considerazioni conclusive

Gli strumenti informatici (e informativi) di supporto ai controlli “riordinati” dal decreto legislativo n. 286 del 1999 risultano essere alquanto limitati. La “integrazione” e l’“unitarietà” richieste dal decreto legislativo sono ampiamente carenti.

Risultano anche carenti o, per lo meno, poco conosciute, procedure manuali o semiautomatizzate che sostituiscano o preparino quelle informatiche che dovranno essere realizzate. Da questo punto di vista la preoccupazione di dover riconciliare molti sistemi diversi sembrerebbe non dover esistere.

Va anche riconosciuto che l’attuale momento di transizione organizzativa (e relativi accorpamenti) di diverse amministrazioni non favorisce le iniziative.

I nuovi progetti in fase di studio ed elaborazione (affari esteri, beni e attività culturali, comunicazioni, finanze, lavori pubblici, pubblica istruzione, tesoro e trasporti) contengono molti elementi positivi ai fini della realizzazione di un adeguato sistema di supporto. Sembrerebbe comunque opportuno esaminare se sia possibile razionalizzare le attività in corso in ottica di *best practices* e di modularità, evitando costose duplicazioni e processi di aggregazione così ampi da divenire eccessivamente lunghi e fin troppo critici.

Da questo punto di vista la strada che si sente di consigliare il Comitato è quella di invitare la Presidenza del Consiglio, i Ministeri e l'AIPA ad operare affinché:

- vengano censiti i progetti pilota attualmente operativi o in fase di avanzata elaborazione, anche con riferimento a elaborazioni già operanti con successo a livello di enti locali (es. Trieste, Bologna);
- a ciascuno dei progetti ministeriali vengano comunque assegnati tempi certi di realizzazione - che in nessun caso possono superare il biennio, anche attraverso il loro inserimento, come progetti strategici, nella direttiva ministeriale con le conseguenze in termini di *project management* formalizzato.

4. I controlli sulla qualità dei servizi pubblici (cenni)

Il decreto legislativo n. 286 del 1999, pur affrontando all'articolo 11 il tema della qualità servizi pubblici, non fa alcun riferimento specifico al “controllo della qualità” di tali servizi.

Nel corso dell'indagine, pertanto, si è voluto verificare se i Ministeri avessero adottato qualche iniziativa o qualche forma di controllo in tal senso. Anche se l'esito della ricognizione poteva sembrare scontato, l'interesse del Comitato era legato soprattutto alla necessità di verificare un eventuale coordinamento con gli altri tipi di controllo introdotti con la norma del 1999.

In linea generale, per operare un controllo di qualità si rendono necessarie:

- la definizione di standard di qualità ispirati ovviamente agli standard internazionali di qualità (ISO), ai quali la struttura amministrativa dovrà orientare la propria gestione;
- l'individuazione di uno o più responsabili interni della qualità, a seconda delle dimensioni (*internal auditor* della qualità), assegnati all'aggiornamento delle procedure, al coordinamento dei necessari interventi di formazione e, soprattutto alle verifiche ispettive interne di qualità;
- l'esistenza di soggetti esterni indipendenti, i “certificatori della qualità” (normalmente strutture non profit espressioni di associazioni di categoria di imprese ed istituzioni), che sono chiamati ad esprimere un giudizio sul rispetto degli standard da parte della struttura organizzativa.

Per controllo di qualità, pertanto, si intende il controllo che viene svolto all'interno della struttura per garantire la qualità di un prodotto e di un servizio ed è indispensabile per ottenere una eventuale certificazione esterna indipendente. Essendo le pubbliche amministrazioni strutture di servizio, la qualità del controllo è affidata alla “qualità del sistema” che lo produce. Questo significa che le amministrazioni che vogliono assicurare adeguati livelli qualitativi ai propri servizi, secondo quanto disposto dal decreto legislativo n. 286 del 1999, debbono necessariamente istituire, anche se non esistono nel provvedimento disposizioni che lo esplicitano chiaramente, un controllo interno appositamente orientato a tale scopo.

Osservando l'evoluzione del controllo di qualità nel settore privato ed in quello pubblico a livello internazionale, emerge come il concetto di qualità si sia arricchito nel tempo di valenze diverse. Oggi si tende ad inserire nell'ambito della qualità tutte le tematiche legate alla sicurezza dei luoghi di lavoro, quelle relative all'ambiente e quelle concernenti i comportamenti etici. Così, a seconda delle situazioni, l'*internal auditor* della qualità è diventato anche l'*internal auditor* della sicurezza, dell'ambiente e dei comportamenti etici, ciò al fine di ottenere da strutture terze ed indipendenti non solamente la certificazione della qualità, ma anche quella certificazione ambientale e quella etico sociale (*social audit*).

Si può dare per scontato che tale concetto di qualità verrà prima o poi assimilato anche nel contesto della qualità del servizio pubblico, dal momento che, trattandosi appunto di servizio, la qualità va coniugata al "come" tale servizio viene reso, ovvero osservando sia norme che principi etici codificati (*standard*).

4.1 Gli elementi emersi

Le pubbliche amministrazioni richiedono normalmente ai propri fornitori la "certificazione di qualità" nelle gare di appalto per la fornitura sia di beni che di servizi, ma non sono a loro volta certificate in qualità ed al loro interno, nonostante le indicazioni dell'articolo 11 del decreto legislativo n. 286 del 1999, non esiste ancora la percezione di che cosa significhi "controllo di qualità", sia nella sua visione più ristretta, sia in quella più ampia.

Dall'indagine è emerso chiaramente, oltre l'accennata difficoltà ad individuare un possibile "responsabile della qualità" all'interno della struttura, come gli stessi concetti di qualità e del relativo controllo non siano conosciuti ed assimilati e, in definitiva, come l'articolo 11 già citato non sembri essere stato preso nella dovuta considerazione sotto il profilo dei controlli. Più in particolare:

- il controllo di qualità è letto più che altro come controllo dell'andamento gestionale, ma non in termini di controllo di gestione, bensì come "buon andamento gestionale generico";
- gli interlocutori incontrati non sono sembrati molto informati sull'attività degli Uffici Relazioni con il Pubblico (URP) e sugli standard di qualità che adottano;
- le persone incontrate non erano a conoscenza di controlli di qualità effettuati e, infine, escludevano che alla data dell'indagine fosse in atto qualche processo di certificazione della qualità.

Per completare il quadro è da rilevare che - pur avendo il Comitato acquisito al di fuori dell'indagine evidenze documentali relative a certificazioni "ISO 9002" di alcuni uffici e servizi ministeriali - l'unica eccezione di interesse emersa nel corso degli incontri riguarda il Ministero per i beni culturali dove, anche se non esiste ancora nulla di sistematico, vi sono

comunque una tradizione ed una cultura di standard qualitativi degne di nota e legate strettamente al settore specifico di attività (archiviazione e conservazione dei beni culturali).

4.2 La conclusione

Nel decreto legislativo n. 286 del 1999 il tema della qualità ed il concetto di cliente interno ed esterno (coniugato anche con il tema sicurezza, il tema ambientale e, dopo l'introduzione dei codici etici di comportamento nelle pubbliche amministrazioni, anche con il tema etico) sono elementi appena accennati, ma meritano certamente un approfondimento preciso e coordinato con tutte le altre tematiche del controllo.

Non vi è dubbio che la qualità può costituire una nuova ed importante frontiera di sviluppo della funzione controllo interno nelle amministrazioni dello Stato, ma, perché tale controllo possa realizzarsi, si renderà necessario definire:

- i soggetti interni da assegnare al presidio della qualità dei servizi;
- le responsabilità che tali soggetti si assumono;
- quali sono gli standard di qualità ai quali riferirsi;
- quale dovrà essere l'ente che li fissa e li promuove partendo dalla elaborazione degli ISO già esistenti per altri comparti;
- qualora si preveda la certificazione della qualità per gli organismi pubblici si renderà necessario stabilire anche le modalità di individuazione dei soggetti che possano rilasciare la certificazione.

Capitolo IV

CAPITOLO IV

La “domanda” di strumenti di programmazione e controllo

1. Considerazioni introduttive

La rilevazione sulla “domanda” di strumenti di programmazione e controllo nelle amministrazioni dello Stato è stata condotta mediante l’invio di un questionario ai 165 titolari dei Centri di Responsabilità Amministrativa (CRA) delle amministrazioni dello Stato, cui sono stati aggiunti 35 direttori generali del Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica.

L’analisi condotta sui dati ricavati dai questionari era finalizzata, sostanzialmente, a conseguire tre obiettivi:

- rilevare quali strumenti direzionali vengono oggi utilizzati dai vertici amministrativi;
- comprendere quanto una eventuale carenza di strumenti direzionali dipenda dall’inadeguatezza delle strutture di supporto e quanto invece dalla non comprensione, da parte della dirigenza amministrativa, della rilevanza degli strumenti disponibili;
- suggerire possibili interventi di miglioramento.

Complessivamente ha risposto il 67% dei dirigenti cui era stato inviato il questionario, con 113 risposte relative a CRA e 21 relative a direzioni generali del Ministero del tesoro.

Più puntualmente (tabella 1), alcune amministrazioni hanno avuto livelli di risposta pari o vicini al 100% (industria, commercio estero, difesa e trasporti), mentre inferiore al 50% è stato il tasso di risposta relativo ad ambiente, pubblica istruzione, politiche agricole e lavori pubblici.

TABELLA 1. – Percentuale di risposte

MINISTERI	PERCENTUALE DI RISPOSTE
Industria	100%
Commercio estero	100%
Difesa	94%
Trasporti	90%
Esteri	80%
Finanze	78%
Lavoro	75%
Comunicazioni	71%
Sanità	69%
Beni culturali	57%
Interno	57%
Tesoro	56%
Università	50%
Giustizia	50%
Ambiente	45%
Pubblica istruzione	45%
Politiche agricole	43%
Lavori pubblici	38%

Con riferimento, invece, alla tipologia delle attività svolte dai CRA, è da dire che il 77,6 di quelli che hanno partecipato all'indagine risulta impegnato in attività di tipo prevalentemente continuativo, mentre il restante 22,4% è dato da CRA titolari di attività con contenuto prevalentemente progettuale.

2. La negoziazione con il vertice politico

Particolarmente importante era accertare quali strumenti direzionali siano attualmente usati da parte dei dirigenti di vertice delle amministrazioni statali nel corso della negoziazione degli obiettivi con l'autorità politica. Le risultanze dell'indagine a questo proposito sono sintetizzate dalla tabella 2.

TABELLA 2. – Gli strumenti utilizzati in fase di negoziazione con il vertice politico

STRUMENTI	Li utilizza correntemente (%)	Li vorrebbe utilizzare (%)	Non li ritiene utili (%)	Non risponde (%)	TOTALE (%)
Bilancio dello Stato	86,6	2,7	–	10,7	100,0
Budget economico	67,9	13,4	–	18,7	100,0
Monitoraggio della direttiva dell'azione amministrativa	55,4	22,3	–	22,3	100,0
PERT e sistemi di project management	8,0	33,0	11,6	47,4	100,0
Indicatori relativi ai tempi di attuazione	24,1	34,8	4,5	36,6	100,0
Indicatori di efficacia	19,6	53,6	–	26,8	100,0
Indicatori di efficienza	19,6	49,1	3,6	27,7	100,0
Piante organiche e carichi di lavoro	52,7	22,3	–	25,0	100,0
Benchmarking	7,1	25,0	14,3	53,6	100,0

È possibile notare come:

- nella negoziazione vengano utilizzati in modo ampio gli strumenti direzionali disponibili a tutte le amministrazioni dello Stato, bilancio dello Stato (87%), budget economico (68%) e monitoraggio della direttiva sull'azione amministrativa (55%). Tra questi strumenti è interessante sottolineare come il bilancio dello Stato, espresso in termini finanziari, sia considerato comunque più utile del budget economico, che raccoglie sostanzialmente le stesse informazioni sulla base della contabilità economica; il budget economico non ha quindi almeno finora sostituito, come strumento direzionale, il bilancio finanziario. L'utilizzo di strumenti non “immediatamente disponibili”, come il Pert o il *benchmarking*, viene invece dichiarato da pochissime amministrazioni (7-8% del totale);

- vi sia, sempre in base ai comportamenti dichiarati, una forte domanda, non soddisfatta, di strumenti di direzione. In particolare, oltre il 70% delle amministrazioni ritengono utili le piante organiche e gli indicatori di efficacia, il 69% gli indicatori di efficienza e il 59% gli indicatori sul tempo di completamento. Solo *Pert* (41%) e *benchmarking* (32%) sono ritenuti utili da meno della metà dei rispondenti;

- le indicazioni fornite appaiono però “acritiche” e almeno in parte sembrano basate più sul “sentito dire” che sulla effettiva comprensione del significato dei diversi strumenti. Ad esempio, si tende a basare la negoziazione su strumenti come il monitoraggio della direttiva (che fa riferimento al passato) piuttosto che su strumenti come i sistemi di *project management* o il *benchmarking*, che rappresentano tipicamente elementi a partire dai quali definire alcuni obiettivi e che, come evidenziato in precedenza, sono considerati inutili in un numero significativo di casi;

- un’ulteriore indicazione della insufficiente consapevolezza sugli strumenti direzionali si ha analizzando le risposte sulla base della tipologia di attività svolta. Ad esempio, se ci si limita ai CRA impegnati in attività di tipo progettuale, per le quali gli strumenti come il *Pert* e gli indicatori relativi a tempi di completamento dovrebbero essere gli indicatori tipici, la percentuale che ritiene utili questi strumenti per la propria attività è solo lievemente superiore rispetto alla media generale (59% per gli indicatori relativi ai tempi di attuazione e 44% per il *Pert*). In modo analogo, se si fa riferimento ai soli CRA che svolgono attività di tipo strumentale, la percentuale che ritiene utile gli indicatori di efficienza sale solo leggermente (dal 68% al 79%) e quella che ritiene utile il *benchmarking* (più facilmente applicabile nelle attività di tipo strumentale) sale dal 32% al 38%;

- al contrario, c’è una forte correlazione tra l’utilità percepita degli strumenti e la “maturità” dell’amministrazione; non a caso, anche se l’attività delle finanze e del tesoro (due delle amministrazioni dove l’attenzione per i controlli interni è maggiore) è caratterizzata solo in misura modesta in senso progettuale, c’è un interesse per *Pert* e *benchmarking* decisamente superiore alla media.

La maggior parte delle informazioni utilizzate in fase di negoziazione degli obiettivi con il vertice politico viene rilevata direttamente all’interno dei CRA, con l’eccezione sostanziale del bilancio dello Stato e, in parte, del budget economico. Il ruolo dei Servizi di Controllo Interno è in generale del tutto marginale e limitato al monitoraggio dell’azione amministrativa (nel 9% dei casi), e al calcolo di indicatori di efficacia, di efficienza e di tempi di completamento, anche se in percentuali marginali (inferiori al 3% dei casi). Di fatto, quindi, il dettato del decreto legislativo n. 286 del 1999, che definisce l’attività degli SCI come funzionale al vertice politico piuttosto che alla dirigenza amministrativa, viene perfettamente rispecchiato nei comportamenti reali; anzi, neppure gli strumenti che gli SCI rendono automaticamente disponibili alla dirigenza appaiono, se non in misura marginale, utilizzati.

3. Assegnazione degli obiettivi ai dirigenti e monitoraggio dei risultati

Gli strumenti attualmente utilizzati (o che si vorrebbe utilizzare) in fase di monitoraggio dell'azione amministrativa, in relazione al conseguimento degli obiettivi stabiliti (tabella 3), sono sostanzialmente gli stessi individuati in fase di negoziazione degli obiettivi stessi con il vertice politico. Si osservi però come nei due casi esista una diversità sostanziale. Se nel caso della negoziazione con il vertice politico la risposta “li vorrebbe utilizzare” poteva rappresentare un contrasto tra richieste dei vertici amministrativi e risposte dei vertici politici, nel caso invece degli strumenti utilizzati in fase di assegnazione degli obiettivi ai propri dirigenti, la risposta “li vorrebbe utilizzare” indica una domanda di strumenti di governo attualmente non disponibili.

Ovviamente, anche in questo caso si parla di esigenze “dichiarate”. Le indicazioni appaiono comunque verosimili (ad esempio, la percentuale di risposte chiaramente “sbagliate”, come nel caso dei CRA che affermano che “vorrebbero utilizzare” in fase di programmazione strumenti di cui effettivamente dispongono, quale il bilancio dello Stato, è sostanzialmente limitata a meno del 4% dei casi).

Complessivamente, circa il 40% dei CRA vorrebbe utilizzare in modo sistematico indicatori di efficacia, di efficienza e relativi ai tempi di attuazione. Esiste una discreta coerenza tra gli strumenti utilizzati in fase di assegnazione degli obiettivi e quelli cui si fa ricorso in sede di monitoraggio. In particolare, gli strumenti maggiormente utilizzati appaiono il bilancio dello Stato e il budget economico; tuttavia, dalle risposte risulta qualche incongruenza, quale l'uso, in fase di monitoraggio, di indicatori che non erano stati utilizzati per definire degli obiettivi.

TABELLA 3. – Gli strumenti utilizzati in fase di assegnazione degli obiettivi e di monitoraggio dai responsabili di CRA

STRUMENTI	% di utilizzo in fase di assegnazione degli obiettivi	% di utilizzo in fase di monitoraggio
Bilancio dello Stato	82,4	69,4
Budget economico e contabilità analitica	62,0	48,1
Monitoraggio della direttiva dell'azione amministrativa	51,8	66,7
PERT e sistemi di project management	5,6	5,6
Indicatori relativi ai tempi di attuazione	20,4	31,5
Indicatori di efficacia	15,7	19,4
Indicatori di efficienza	15,7	17,6

Gli obiettivi vengono assegnati prevalentemente (89% dei casi) al momento dell'emanazione della direttiva annuale del Ministro sull'azione amministrativa (tabella 4). Tuttavia, nel 62% dei casi vengono assegnati obiettivi anche durante l'anno, il che evidenzia come in realtà gli obiettivi inseriti nella direttiva non siano che una parziale guida dell'attività dei dirigenti. È anche interessante osservare come solo in pochissimi casi risulti che gli obiettivi sono

assegnati al momento della predisposizione del bilancio preventivo, ciò che indica il sostanziale distacco tra il momento dell'attribuzione delle risorse finanziarie e quello della definizione degli obiettivi.

TABELLA 4. – Momenti nell'anno in cui avviene l'assegnazione degli obiettivi ai dirigenti da parte dei responsabili dei CRA

MINISTERI	All'emanazione della direttiva del Ministro (%)	Durante l'anno su necessità (%)	Alla predisposizione del bilancio preventivo dello Stato (%)	Dopo l'approvazione della legge finanziaria (%)
Ambiente	100,0	100,0	20,0	20,0
Commercio estero	100,0	100,0	–	–
Difesa	64,7	41,2	17,6	64,7
Comunicazioni	100,0	60,0	20,0	20,0
Affari esteri	100,0	66,7	6,7	46,7
Finanze	100,0	85,7	–	–
Giustizia	100,0	75,0	25,0	–
Industria, comm. e artig.	87,5	75,0	–	–
Interno	75,0	50,0	25,0	25,0
Pubblica istruzione	100,0	80,0	–	40,0
Lavori pubblici	66,7	33,3	–	–
Beni e attività culturali	50,0	–	–	–
Trasporti e navigazione	100,0	66,7	33,3	11,1
Lavoro e previdenza sociale	100,0	66,7	–	–
Sanità	88,9	66,7	22,2	22,2
Tesoro, bilancio e p. e.	100,0	–	–	–
Politiche agricole e forestali	100,0	33,3	33,3	33,3
Università, ricerca scient.	100,0	–	–	–
TOTALE	89,3	61,6	12,5	24,1

Può essere interessante, infine, confrontare le indicazioni che emergono a livello di CRA con quelle ricavabili dai questionari inviati ai direttori generali del Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica (tabella 5). Queste ultime consentono infatti di notare, in generale, un utilizzo superiore degli strumenti direzionali, con due sole eccezioni, relative a bilancio dello Stato e budget economico. Trattandosi di strumenti troppo aggregati per fornire informazioni a livello di direzione generale, risulta in conclusione confermato un utilizzo degli strumenti più maturo e coerente rispetto alla media delle amministrazioni dello Stato, come già evidenziato con riferimento ai CRA.

TABELLA 5. – Gli strumenti utilizzati in fase di assegnazione degli obiettivi dai direttori generali del Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica

STRUMENTI	Li utilizza correntemente (%)	Li vorrebbe utilizzare (%)	Non li ritiene utili (%)	Non risponde (%)	TOTALE (%)
Bilancio dello Stato	47,6	4,8	14,3	33,3	100,0
Budget economico	23,8	33,3	14,3	28,6	100,0
Monitoraggio della direttiva dell'azione amministrativa	81,0	9,5	4,8	4,8	100,0
PERT e sistemi di project management	19,0	28,6	19,0	33,3	100,0
Indicatori relativi ai tempi di attuazione	66,7	9,5	14,3	9,5	100,0
Indicatori di efficacia	33,3	47,6	–	19,0	100,0
Indicatori di efficienza	28,6	38,1	–	33,3	100,0
Piante organiche e carichi di lavoro	52,4	23,8	4,8	19,0	100,0
Analisi dei processi di lavoro e delle attività	57,1	14,3	4,8	23,8	100,0

4. La valutazione dei risultati

L'analisi degli strumenti utilizzati per la valutazione dei risultati presenta alcuni problemi. Infatti, da un lato circa il 70% dei CRA afferma di impiegare, in fase di valutazione dei risultati, indicatori di efficacia e di tempestività di risposta, mentre solo il 20% indicatori di efficienza produttiva, a sottolineare come il tema dell'efficienza riscuota ancora una sostanziale indifferenza da parte dei vertici dell'amministrazione. Inoltre, solo in una minima parte (tabella 6) queste valutazioni sono accompagnate dall'individuazione di obiettivi e dal monitoraggio dei risultati. Di fatto, quindi, questi dati tendono a sottolineare la presenza di un generico interesse per efficacia e tempestività in fase di valutazione dei risultati, senza però che si disponga di un effettivo sistema formalizzato di misura delle prestazioni, evidenziando quindi un errore metodologico nelle modalità di valutazione. Considerazioni analoghe valgono per la valutazione delle competenze organizzative dei dirigenti, che oltre tre quarti dei CRA affermano di realizzare (tabella 7) a sostanziale conferma delle risultanze emerse dall'indagine in tema di valutazione dei dirigenti, esposte nel capitolo secondo.

TABELLA 6. – Percentuale dei CRA che utilizzano indicatori di efficacia, efficienza e tempestività utilizzati per l'assegnazione degli obiettivi, il monitoraggio e la valutazione

INDICATORI	Assegnazione degli obiettivi (%)	Monitoraggio dei risultati (%)	Valutazione delle prestazioni (%)
Efficacia	15,7	19,4	67,0
Efficienza	15,7	17,6	17,0
Completamento	20,4	31,5	70,5

TABELLA 7. – Utilizzo, da parte dei responsabili dei CRA, della valutazione delle competenze nella valutazione dei dirigenti

COMPETENZE	Considerate nella valutazione (%)	Importanti ma non considerate (%)	Non risponde/non importante (%)	TOTALE (%)
Tecnico-professionali	79,5	6,3	13,4	100,0
Organizzativo-gestionali	80,4	4,5	12,5	100,0
Relazionali	69,6	8,0	20,5	100,0

5. Considerazioni di sintesi e proposte

L'analisi dell'utilizzo e della domanda di strumenti manageriali può essere sintetizzata in alcune conclusioni:

- esiste una generica richiesta di poter disporre di strumenti direzionali da parte delle amministrazioni dello Stato;
- tuttavia, tale esigenza non è accompagnata finora, se non in pochissimi casi, da una chiara consapevolezza di quali strumenti siano adeguati per le diverse tipologie di attività svolte dall'amministrazione dello Stato;
- inoltre, in particolare in fase di valutazione dei risultati, l'utilizzo dei diversi strumenti appare, almeno in parte, non corretto;
- i Servizi di Controllo Interno non sono in generale finora riusciti ad assumere il ruolo di riferimento, per le diverse amministrazioni, sui temi della programmazione e del controllo.

Tra gli interventi che potrebbero contribuire a migliorare la situazione si possono evidenziare i seguenti:

- un maggiore interesse per gli strumenti direzionali da parte degli organi politici. Di fatto, i responsabili dei CRA tendono a utilizzare al proprio interno gli stessi strumenti programmatori impiegati in fase di negoziazione con il vertice politico, che potrebbe quindi esercitare un ruolo pivotale nella programmazione;
- interventi di formazione “mirati”, che non si limitino a indicare in modo del tutto generico la necessità di programmare o a proporre strumenti di utilizzo assolutamente generale, ma che cerchino invece di identificare, per ciascun CRA, la strumentazione direzionale effettivamente più utile;
- la disponibilità di “centri di competenza”, a livello di intera amministrazione dello Stato, che possano supportare i diversi CRA in fase di adozione degli strumenti direzionali, evitando che errori di implementazione portino a risultati irrilevanti se non controproducenti.

IDEAZIONE E PROGETTAZIONE
A CURA DELL'UFFICIO GRAFICO DELL'IPZS
PRESSO LA PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI - VIA PO, 14

STAMPA
ISTITUTO POLIGRAFICO E ZECCA DELLO STATO - SALARIO
ROMA 2001