

# Acropolis

## Capitolo 5 La realizzazione delle politiche trasversali

### Cap. 5.1

#### LA PARABOLA DEI CONTROLLI INTERNI NELLE AMMINISTRAZIONI DELLO STATO

*di Bruno Dente e Nadia Piraino*

### Cap. 5.2

#### L'INFORMATICA

*di Giorgio De Michelis*

### Cap. 5.3

#### POLITICHE DEL PERSONALE, CONTRATTAZIONE COLLETTIVA E INNOVAZIONE AMMINISTRATIVA

*di Maurizio Carbognin*

# Acropolis

## Libro Verde Programma Nazionale di Cambiamento delle Amministrazioni dello Stato

### Capitolo 5.1.

#### LA PARABOLA DEI CONTROLLI INTERNI NELLE AMMINISTRAZIONI DELLO STATO *di Bruno Dente e Nadia Piraino*

##### 1. Premessa

Affrontare il tema della evoluzione del sistema dei controlli, o, se si preferisce, della evoluzione del sistema di programmazione e controllo, nelle amministrazioni dello Stato ed in specie nei Ministeri, non può limitarsi a verificare se e in che misura il decreto legislativo 286/1999 ha avuto un'effettiva attuazione, ed ancor meno, come hanno fatto alcuni commentatori, trarre un giudizio negativo dal fatto che successivamente alla sua entrata in vigore, sono continuati episodi di malcostume e di inefficienza.

Il percorso che seguiremo in questa sede al contrario cercherà di comprendere:

1. quale era il contesto istituzionale all'interno del quale la riforma si è calata;
2. quali erano gli obiettivi che si prefiggeva e la struttura del programma;
3. quale è stata la successiva evoluzione della *policy* nella XIV Legislatura;
4. quali risultati sono stati ottenuti;
5. quali sono le presumibili ragioni dei fallimenti che, come vedremo, si sono indubbiamente verificati;
6. quali sono l'evoluzione nella legislatura appena conclusasi e le prospettive per il futuro.

A ciascuno dei punti precedenti verrà dedicato un paragrafo, ma sin da ora si può anticipare che, in sede di conclusione, verrà giustificato il titolo del presente contributo, sulla base della constatazione che il dibattito più recente sembra far tornare la questione al punto di partenza, di fatto affermando la necessità di ritornare a forme di controllo esterno come unico strumento per migliorare efficienza ed efficacia dell'azione amministrativa. In questo specifico senso la storia che stiamo per raccontare costituisce una parabola sia nel significato geometrico del termine sia in quello evangelico, poiché mostra che cosa succede quando l'innovazione amministrativa non si appoggia su una visione chiara e su una serie di scelte organizzative congruenti.

## 2. Il contesto istituzionale di partenza

Abbiamo già analizzato in passato<sup>1</sup> il processo che ha portato alla nascita del d.lgs.286 e le caratteristiche generali di tale legislazione. In questa sede, quindi basterà un accenno telegrafico, che peraltro è essenziale per comprendere le caratteristiche delle innovazioni introdotte.

L'insieme della legislazione emanata durante i governi Amato e Ciampi nella XI Legislatura, con i contributi essenziali del sottosegretario Maurizio Sacconi e del ministro Sabino Cassese, aveva creato una situazione nella quale:

1. era stato pressoché interamente **abolito il controllo preventivo di legittimità** sugli atti amministrativi da parte della Corte dei Conti;
2. era stato introdotto il principio della **separazione tra politica e amministrazione**, essenzialmente attraverso la specificazione che l'indirizzo politico dei Ministri doveva essere esercitato attraverso l'emanazione di una **direttiva annuale** contenente l'attribuzione delle risorse alle differenti unità organizzative (le direzioni generali) e la specificazione degli obiettivi da raggiungere;
3. erano stati istituiti, all'interno dei Gabinetti ministeriali/uffici di diretta collaborazione i **Servizi di Controllo Interno (SECIN)**, con compiti essenzialmente in tema di valutazione dei dirigenti;
4. era stato previsto che questi organi avrebbero operato ed espresso i loro giudizi sui dirigenti attraverso **la valutazione comparativa dei costi e dei rendimenti**.

Questo insieme di previsioni rappresenta il primo passo nella riforma dei controlli e di fatto istituisce il controllo interno, in linea con quanto stava avvenendo in altri settori dell'amministrazione pubblica (i Nuclei di Valutazione delle Università, l'analisi economica della gestione prevista dalla legge 142/1990 per le amministrazioni locali, i sistemi di valutazione del personale previsti dalla contrattazione collettiva). E' importante notare che ciò avviene come conseguenza della concessione di autonomia (all'amministrazione, alle Università, agli enti locali) anche attraverso la abolizione del controllo esterno. Da qui alla concezione del controllo interno come sostituto di quello esterno, il passo è ovviamente breve e, come vedremo, si tratta di una ambiguità che tenderà a riproporsi negli anni successivi.

## 3. La "riforma Bassanini"

E' in questo contesto che si cala l'emanazione del d.lgs.286. Dopo la parentesi della XII Legislatura, con l'avvio del governo Prodi la "legge Bassanini 1" (l. 59/97) delega il Governo ad emanare una serie di atti aventi forza di legge, che davano inizio a un grande processo di trasformazione. Tra i principi guida alla base di tale legislazione stava ovviamente il rafforzamento della distinzione tra indirizzo politico e gestione amministrativa attraverso il completamento della contrattualizzazione del personale pubblico, l'introduzione di una sanzione organizzativa alla distinzione stessa (l'istituzione di Dipartimenti e Agenzie, per intenderci), il rafforzamento delle autonomie a tutti i livelli, eccetera.

All'art. 11 lettera c) e all'art. 17 della l. 59/97 viene anche prevista la delega per la riforma dei controlli interni che darà vita al decreto 286. Essa nasceva:

- dalla consapevolezza della necessità di superare l'ambiguità tra controllo esterno e controllo interno;
- dalla impossibilità tecnica di procedere alla sistematica valutazione comparativa dei costi e dei rendimenti come unico fondamento dell'attività di controllo, e comunque

---

<sup>1</sup> Bruno Dente, 1999, *L'evoluzione dei controlli negli anni '90, su "Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni"*

- dalla opportunità di ampliare la portata delle attività di valutazione, allargando la prospettiva rispetto alla mera identificazione dei dirigenti infingardi o inefficienti.

Rispetto a queste motivazioni il decreto operava allora una svolta radicale, che con il senno di poi era forse sin troppo radicale, basata sul principio che:

“Le pubbliche amministrazioni sono al tempo stesso elementi costituenti del sistema politico, organi incaricati di esercitare i poteri dello Stato, organizzazioni erogatrici di finanziamenti e produttrici di servizi, e strutture al cui interno sono accumulate conoscenze professionali talvolta di grande pregio. Pensare che esse vadano dirette e controllate attraverso il riferimento ad un’unica dimensione – sia essa l’efficienza economica o la legalità formale – appare, a dir poco, ingenuo.”<sup>2</sup>

Unitamente al fatto che si voleva affermare il principio che **i controlli interni sono esclusivamente strumenti di direzione** in mano ai responsabili politici ed amministrativi, con esclusione di qualsiasi terzietà, di qualsiasi autonomia che non sia operativa (e, certo, basata su una riconosciuta professionalità), di qualsiasi funzione certificatoria o, tanto meno, sanzionatoria, ciò ha portato a immaginare una pluralità di punti di vista che si traducevano in altrettanti tipi di controllo.

Il decreto legislativo 286/1999 consiste, in buona sostanza, nella scomposizione della nozione di “controllo interno” in quattro differenti funzionalità, la prima delle quali attribuita alla responsabilità degli organi di indirizzo politico, e le rimanenti tre a quella dei responsabili dell’Amministrazione. Ad esse se ne aggiunge una quinta relativa alla dimensione della qualità.

In primo luogo viene in considerazione il fatto che l’Amministrazione è un’istituzione politica nel senso ampio e alto del termine, e cioè che ha a che fare con il governo democratico della società; la previsione di una funzione di valutazione e controllo strategico ha quindi l’obiettivo di dotare gli organi di indirizzo politico di un supporto professionale semi-permanente da utilizzare in relazione: (a) alla fissazione delle priorità di intervento, anche sulla base di un apprezzamento dei risultati ottenuti in passato, (b) alla definizione dei livelli di *performance* raggiungibili a partire dalle risorse disponibili, (c) alla formulazione di un giudizio di adeguatezza dei sistemi direzionali esistenti all’interno delle strutture amministrative, anche al fine di mettere al sicuro da rischi e imprevisti, nonché (d) alla valutazione di coloro che ricevono gli incarichi di vertice. Rispetto a tutti questi obiettivi prevedere una funzione permanente di valutazione e controllo strategico (che nelle amministrazioni ministeriali costituisce altresì una partizione organizzativa necessaria degli uffici di diretta collaborazione), e un presidio organizzativo semi-permanente, avrebbe dovuto, nelle intenzioni del legislatore, creare uno strumento, dotato della necessaria “memoria” anche nelle mutevoli vicende politiche, per l’elaborazione di una vera “politica amministrativa”. Si trattava cioè di un modo per cercare di evitare gli effetti disfunzionali della potenziale contraddizione tra la necessità di garantire l’autonomia professionale degli organi di direzione dell’Amministrazione e la altrettanto necessaria responsabilità politica nei confronti degli elettori per lo svolgimento delle politiche pubbliche.

Le altre funzioni che vengono qualificate di “controllo interno”, invece, sono tutte attribuite alla responsabilità dei capi delle Amministrazioni (e sono, come abbiamo visto, oggetto di valutazione per quanto riguarda la loro sussistenza e la loro funzionalità da parte degli organi di controllo strategico) e fanno riferimento a tre fondamentali dimensioni:

- l’Amministrazione come azienda di trasformazione di *input* in *output*, attraverso la previsione di un **controllo di gestione** che prende in carico soprattutto i costi di produzione, o comunque l’efficienza organizzativa e gestionale;

<sup>2</sup> Id.

- l'Amministrazione come struttura socio-tecnica, e quindi contenitore di risorse professionali e di conoscenza che vanno valorizzate attraverso una efficace politica delle risorse umane, attraverso la previsione della **valutazione del personale** dirigenziale (e in prospettiva di tutti i dipendenti), sia per quanto attiene ai risultati da essi raggiunti, sia per quanto attiene alle competenze organizzative;
- l'Amministrazione come insieme di regole e di garanzie che hanno lo scopo di garantire gli *stakeholders* interni ed esterni rispetto ai rischi di uso distorto delle risorse, attraverso la previsione di un **controllo di regolarità amministrativa e contabile** che si occupa, quanto meno, di accertare la sussistenza di rischi, di procedure di prevenzione degli stessi e di meccanismi di restaurazione della legalità.

A queste quattro funzioni, per così dire necessarie, il decreto 286/99 ne aggiunge un'ultima, quella relativa al controllo di qualità, come ripensamento ed estensione del movimento delle Carte dei servizi, che dal 1994 ad oggi ha subito più di una battuta di arresto. In questo senso viene anche aggiunta una nuova dimensione, quella dell'Amministrazione come insieme di servizi ai cittadini e alle imprese, che solo in parte è contenuta nelle precedenti.

Due punti meritano di essere sottolineati.

L'assenza, tra i vari tipi di controllo, del controllo finanziario non costituiva una svista, ma era una decisione presa nella consapevolezza che si trattava di una materia per la quale, dati gli obblighi anche di natura internazionale in tema di finanza pubblica, era necessario mantenere un certo livello di controllo esterno, essenzialmente ad opera dell'allora Ministero del Tesoro, del Bilancio e della Programmazione Economica ed oggi del Ministero dell'Economia e delle Finanze. Al fine di evitare duplicazioni, vi era l'esigenza che i nuovi sistemi di valutazione e controllo non si sovrapponevano né ai normali meccanismi di contabilità né alle partizioni organizzative e funzionali sancite nei documenti di bilancio, e, in ogni caso, tenessero conto degli indicatori definiti nei documenti stessi.

Il secondo punto è che tra gli obiettivi, in questa fase, non vi era quello di migliorare la *accountability*. La norma chiave da questo punto di vista era la previsione (art. 6 c. 2) che “*gli uffici ed i soggetti preposti all'attività di valutazione e controllo strategico riferiscono in via riservata agli organi di indirizzo politico [...] sulle risultanze delle analisi effettuate*”, in modo da evitare qualunque tentazione di utilizzazione del sistema di valutazione e controllo come strumento di comunicazione esterna, con l'ovvia conseguenza di piegare la analisi all'esigenza di proiettare un'immagine positiva dell'Amministrazione e del suo titolare politico. Può darsi, sempre con il senno di poi, che tale omissione sottovalutasse una esigenza comunque presente, ma resta il fatto che fu una scelta compiuta esplicitamente.

Si trattava quindi di un disegno ambizioso che voleva fornire ai responsabili politici gli strumenti necessari per lo svolgimento delle loro attività, pur nella consapevolezza che ciò costituiva una svolta culturale di prima grandezza, alla quale probabilmente né i Ministri né i vertici amministrativi erano effettivamente preparati.

Come unico presidio del processo di introduzione dei nuovi meccanismi di programmazione e controllo, il d.lgs.286 creava il Comitato Tecnico Scientifico per la Valutazione ed il Controllo Strategico nelle Amministrazioni dello Stato (CTS) presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri che, nelle intenzioni doveva costituire il principale interlocutore dei SECIN nello svolgimento dei loro compiti. È importante notare che la missione del CTS, più che quella di garantire l'omogeneità del sistema di programmazione e controllo avrebbe dovuto svolgere una funzione di animazione e di supporto, per aiutare i SECIN ad identificare gli strumenti, le metriche e le procedure più

adeguati a verificare l'effettiva *performance* di Amministrazioni che presentano missioni estremamente diversificate.

Su questo ultimo punto torneremo in sede di conclusione per verificare se ciò è effettivamente avvenuto. Per il momento basta osservare come, per svolgere il compito assegnatogli, il CTS sin dalla sua costituzione si sia dotato di un ufficio di supporto e abbia identificato come il principale strumento di indirizzo la predisposizione di una Direttiva Generale sotto l'autorità del Presidente del Consiglio dei Ministri cui eventualmente accompagnare le proprie Linee Guida ai SECIN. È allora la sequenza di tali direttive che bisogna allora analizzare per comprendere quale sia stata la successiva evoluzione della *policy* in questione.

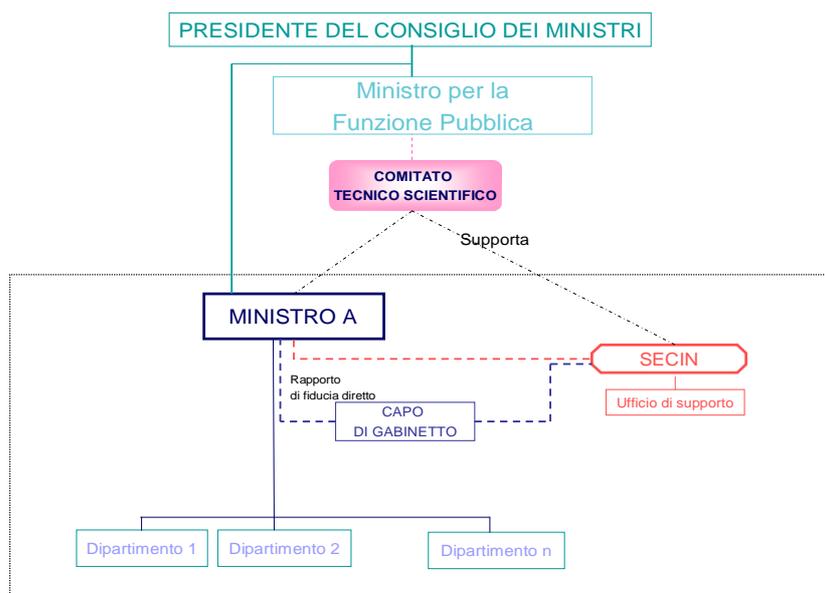
#### **4. L'evoluzione dei controlli dalla XIII alla XIV Legislatura: le direttive del Presidente del Consiglio**

La prima direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri è emanata nel dicembre del 2000 da Giuliano Amato quando Ministro della Funzione Pubblica è Franco Bassanini. La "direttiva Amato/Bassanini" risente fortemente del contesto nel quale essa vede la luce. Nel corso del 2001, con l'inizio della successiva legislatura, infatti, sarebbero entrate a regime le trasformazioni previste dai decreti legislativi 300 e 303 del 1999, con la drastica riduzione del numero dei Ministri e l'introduzione di nuovi sistemi di *governance* interna (struttura per Dipartimenti o per Direzioni generali/Segretario generale). Se a ciò si aggiunge la progressiva espansione del decentramento di funzioni amministrative a Regioni ed enti locali (cui si sommerà presto la riforma del Titolo V della Costituzione), si comprende come l'enfasi principale sia posta sulla necessità dei singoli Ministri di prepararsi ad un cambiamento che si preannuncia fondamentale. La necessità da parte dei singoli Ministri, cui è rivolta la direttiva Amato, di dare ai propri dicasteri indicazioni significative al riguardo costituisce quindi il messaggio principale della direttiva che lega quindi fortemente il sistema dei controlli interni ai processi di riforma amministrativa.

Un secondo punto degno di nota è costituito dal fatto che essa ricorda come molto spesso l'attività dei singoli Ministri consista in progetti oltre che in linee di attività permanenti, e che le tecniche di valutazione e controllo debbano essere differenti in un caso e nell'altro: in particolare, si raccomanda l'adozione di strumenti di *project management* e non solo di sistemi di indicatori di attività e di risultato.

Infine, la direttiva si sofferma sul ruolo e la funzione del SECIN, invitando i Ministri a stabilirne con propri atti posizione organizzativa e composizione, e, di fatto, contribuendo a definire l'organigramma che dominerà negli anni successivi.

#### **Figura 1 – La posizione organizzativa del SECIN**



La vittoria della Casa delle Libertà alle elezioni del 2001 porta Silvio Berlusconi alla Presidenza del Consiglio e Franco Frattini al Ministero della Funzione Pubblica. La direttiva emanata nel dicembre del 2001 – l’unica di fatto emanata senza il supporto diretto del CTS, che era decaduto in settembre e verrà rinnovato solo a dicembre – contiene alcune importanti novità.

In primo luogo, l’idea sulla quale si costruisce la “direttiva Berlusconi/Frattini 1” è che il controllo strategico è alla base dei sistemi di programmazione, in stretto rapporto con il Programma di Governo, affermando che “l’insieme delle direttive emanate da tutti i Ministri descrive, infatti, il complesso degli impegni prioritari che il Governo assume formalmente di fronte alla cittadinanza per l’anno successivo”. Ciò si basa su una idea lineare di programmazione scandita in una “fase discendente” - formulazione delle priorità politiche da parte del Ministro -, una fase “ascendente” - proposta degli obiettivi strategici da parte dei CRA - e una fase di “consolidamento” - convalida degli obiettivi strategici da parte del Ministro che resterà anche nel periodo successivo.

In secondo luogo, l’attenzione al processo di riforma amministrativa viene essenzialmente declinato come la spinta ad una attività di *benchmarking* sulle attività trasversali (*e-government*, semplificazione, *e-procurement*) e sulla valutazione dei dirigenti. Così facendo si vuole affermare il ruolo centrale del Dipartimento della Funzione Pubblica – al cui interno è inquadrato il CTS – nei progetti di riforma, anche probabilmente per contrastare l’indebolimento che si era verificato a seguito della creazione del Dipartimento per l’Innovazione e le Tecnologie, cui era stata affidata la responsabilità in tema di *e-government*.

In terzo luogo, e con un ruolo centrale nell’economia della direttiva, viene affrontato il tema della valutazione dei dirigenti. La direttiva, infatti, sottolinea la necessità per le Amministrazioni di disporre di un sistema di *valutazione delle prestazioni, dei comportamenti organizzativi e dei risultati conseguiti dai dirigenti utilizzabile per l’attribuzione della retribuzione di risultato*, e invita ciascun Ministero alla predisposizione di un progetto che dovrà poi essere coordinato dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri (soprattutto nel caso di valutazione dei dirigenti con un più intenso rapporto fiduciario con il vertice politico). In tale progetto devono essere riportate le caratteristiche fondamentali del sistema di valutazione che si vuole adottare, il processo di assegnazione degli obiettivi e di rilevazione dei risultati oltre che il legame tra esito della valutazione e retribuzione dei dirigenti.

Bisogna ricordare, inoltre, che nei primi due anni di Frattini come Ministro della Funzione Pubblica, la principale iniziativa politica sarà costituita dalla legge di riforma della dirigenza che introduce – sia pure *una tantum* – uno *spoils system* generalizzato su tutti gli incarichi dirigenziali e come, durante il semestre di presidenza italiana della UE, uno dei principali temi affrontati nelle riunioni dei Ministri e in quelle dei direttori generali sarà quello della retribuzione di risultato dei dirigenti pubblici.

Ed è in concomitanza del semestre di presidenza europea che viene emanata la “direttiva Berlusconi/Frattini 2” (2002). Essa di fatto sistematizza quanto presente nella direttiva precedente. Si riprende l’idea del ciclo di programmazione che trasforma gli obiettivi strategici in operativi, e questi in piani di azione, assicurando, in tal modo, sia la coerenza esterna (tra priorità politiche e obiettivi strategici) sia quella interna (tra obiettivi strategici, operativi e piani di azione). Viene delineato puntualmente il processo di predisposizione della direttiva ministeriale. Viene affermata l’esigenza di un miglioramento della qualità delle direttive ministeriali sotto il profilo della chiarezza, della capacità comunicativa e della coerenza

Una novità è costituita dall’accento alla necessità di dotarsi di sistemi di controllo di gestione ritenuti *una base propedeutica indispensabile per la corretta e puntuale valutazione*.

Un ulteriore punto riguarda il ruolo del SECIN. I servizi di controllo, infatti, acquistano un ruolo centrale in tutte le fasi della direttiva, dalla costruzione all’attuazione, rapportandosi non solo con le direzioni generali all’interno del Ministero alle quali forniscono supporto tecnico, ma anche coordinandosi con gli altri SECIN attraverso il CTS, presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri. Vi è, come vedremo, la chiara volontà di creare una rete dei SECIN.

Nella sostanza il giudizio che si può formulare è che la “direttiva Berlusconi/Frattini 2” vede affermarsi la centralità del CTS nel processo. L’interesse politico sembra in parte essere diminuito e inizia un percorso, che proseguirà negli anni successivi, di “normalizzazione” dei processi di programmazione e controllo basata sulla analisi della qualità, della completezza e della coerenza nell’uso degli strumenti. L’idea di un legame forte con la riforma dell’Amministrazione, certamente a causa anche dell’indebolimento dell’indirizzo politico su queste tematiche, viene dunque progressivamente meno.

In realtà, una svolta importante avrebbe potuto essere rappresentata dal passaggio del CTS dal Dipartimento della Funzione Pubblica a quello per l’Attuazione del Programma di Governo che viene creato nel 2004, con a capo il Ministro Scajola. In realtà la “direttiva Berlusconi/Scajola”, l’ultima della Legislatura, non rappresenta affatto una cesura nel sistema, ma anzi si pone in continuità con le precedenti, cercando di completare il quadro degli interventi attraverso la focalizzazione dell’attenzione sul controllo di gestione.

Nel 2003 il CTS aveva concentrato l’attenzione sul tema del controllo di gestione, predisponendo i requisiti minimi di tali sistemi per le Amministrazioni centrali. Il monitoraggio effettuato nelle Amministrazioni centrali aveva infatti rivelato che all’inizio del 2002 era in corso un solo progetto di sistema di controllo di gestione (presso il Ministero dell’Economia e della Finanza), mentre nel 2003 solo due Ministeri (Economia e Finanza, Infrastrutture) si erano dotati di un controllo di gestione funzionante. Otto Ministeri, invece, avevano sviluppato, in modo più o meno avanzato, un modello logico<sup>3</sup>. Anche a seguito di tali riscontri, la direttiva del PCM si concentra soprattutto sul fornire le linee guida per l’attivazione e l’implementazione del controllo di gestione, partendo dall’assunto che questo costituisca un elemento essenziale per effettuare la valutazione dei dirigenti

---

<sup>3</sup> (Presidenza del Consiglio dei Ministri, 2003).

non apicali in modo non soggettivo. Il controllo di gestione diventa, quindi, materia centrale della direttiva madre in parziale contraddizione con il d.lgs 286/99 che ne attribuiva la responsabilità ai vertici amministrativi.

Nella direttiva si avverte con chiarezza che il centro di elaborazione della *policy* è ormai unicamente costituito dal CTS nel suo ruolo di coordinamento dei SECIN, come mostra anche il fatto che viene fornita una griglia di criteri per la valutazione della bontà della programmazione strategica in piena continuità con quanto affermato nella direttiva del 2002.

Il passaggio alla responsabilità del Ministro per l'Attuazione del Programma di Governo, se da un lato segna anche simbolicamente il distacco della materia dei controlli dalla politica di riforma amministrativa, dall'altro non sembra, in questa fase, rappresentare una svolta significativa. Ciò avverrà solo a valle del cambio di maggioranza politica del 2006 come vedremo nel paragrafo 7.

La tabella successiva sintetizza l'analisi che abbiamo compiuto in questo paragrafo.

**Tabella 1 – Le direttive madri a confronto**

<b>Direttiva</b>	<b>Anno</b>	<b>Enfasi</b>	<b>Note</b>
Amato/ Bassanini	2000	Riforma amministrativa <i>Project management</i>	
Berlusconi/ Frattoni	2001	Valutazione dirigenti <i>Benchmarking</i> politiche <i>trasversali</i>	Centralità Dipartimento della Funzione Pubblica
Berlusconi/ Frattoni 2	2002	Processo di programmazione strategica Rete dei SECIN	Centralità del CTS Nessun messaggio politico
Berlusconi/ Scajola	2004	Controllo di gestione Criteri di valutazione della programmazione strategica	Passaggio a Ministro per Attuazione del Programma di Governo

## 5. I risultati conseguiti

A distanza di parecchi anni dalla riforma bisogna chiedersi a che punto è il sistema di programmazione e controllo nei Ministeri. I dati disponibili sono in gran parte quelli riferiti alla fine della XIV Legislatura e contenuti nel rapporto del CTS intitolato *Processi di programmazione strategica e controlli interni nei ministeri. Stato e Prospettive* e pubblicato a marzo 2006<sup>4</sup>.

Iniziando dal controllo di gestione, la tabella successiva mostra la situazione rilevata alla fine del 2005.

**Tabella 2 – Stato di avanzamento dei sistemi di controllo di gestione nei Ministeri**

<sup>4</sup> Comitato Tecnico Scientifico per il coordinamento in materia di valutazione e controllo strategico nelle Amministrazioni dello Stato 2006, *Processi di programmazione strategica e controlli interni nei ministeri. Stato e Prospettive*, Rapporto di legislatura, marzo 2006.

	<b>Livello di sviluppo</b>			
<b>Grado di copertura</b>	<i>Studio</i>	<i>Progetto approvato</i>	<i>Sperimentazione</i>	<i>Funzionamento</i>
<i>Parziale</i>			Beni culturali Difesa Interno	
<i>Totale</i>	Istruzione	Comunicazioni Affari Esteri Salute	Attività produttive	Infrastrutture Economia e Finanze Giustizia
<i>n.d.</i>	Politiche agricole Ambiente	Lavoro e politiche sociali		

Come si vede malgrado tutti i 14 ministeri si siano impegnati in qualche modo, almeno nell'attività di studio, il controllo di gestione appare a regime solo in 3 casi e in sperimentazione in altri 4. Del resto un'indagine svolta tra i direttori generali e riportata nel Rapporto del CTS mostra che in quasi la metà dei ministeri – ivi compresi alcuni nei quali il processo era avanzato maggiormente – l'interesse dichiarato verso lo strumento era solo parziale, nella convinzione evidentemente che la sua messa a regime non fosse in grado di facilitare più di tanto i processi di miglioramento della efficienza e dell'efficacia dell'azione amministrativa.

Va anche rilevato che, in coerenza con le direttive del Presidente del Consiglio espresse nel paragrafo precedente il coinvolgimento del SECIN nell'introduzione del controllo di gestione è stato sempre rilevante, malgrado il fatto che il d.lgs. 286/1999 ne attribuisse la responsabilità ai vertici dell'amministrazione e non agli uffici di diretta collaborazione.

Per quanto attiene alla valutazione dei dirigenti il quadro dell'attuazione è quello riportato nella tabella seguente.

**Tabella 3 – Stato dei sistemi di valutazione dei dirigenti nelle amministrazioni dello Stato**

	<b>Fase di sviluppo</b>		
<b>Grado di copertura</b>	<i>Progetto approvato</i>	<i>Sperimentazione</i>	<i>Funzionamento</i>
<i>Solo I fascia</i>	Attività produttive		Ambiente Difesa Economia e Finanze
<i>Solo II fascia</i>	Difesa	Economia e Finanze	
<i>Tutti</i>	Affari Esteri Infrastrutture Lavoro Interno Istruzione	Comunicazioni Salute Beni e attività culturali	Giustizia

Anche in questo caso, come si vede la situazione è lungi dall'essere soddisfacente dal momento che solo in quattro Ministeri il sistema appare funzionante. Ma forse la situazione è ancora peggiore. Un recente studio<sup>5</sup>, effettuato sui Ministeri dell'Economia e delle Finanze, della Giustizia, delle Infrastrutture, dell'Interno e del Lavoro, oltre che sulla Presidenza del Consiglio dei Ministri e sull'Agenzia delle Entrate, ha messo in evidenza come, in tutti i casi analizzati, il sistema adottato si riferisca alla valutazione dei risultati e dei comportamenti dei dirigenti, ma come l'uso di tale sistema si differenzi notevolmente. Solo nel caso della Agenzia delle Entrate il sistema di valutazione prevede una differenziazione sia dei risultati che delle retribuzioni; per la Giustizia, invece, benché il modello preveda risultati differenziati tra le diverse fasce, non vi è alcun impatto sulle retribuzioni, e la situazione appare ancora peggiore negli altri casi, dove l'uso di sistemi di valutazione è del tutto formale, senza alcuna differenziazione dei risultati né, quindi, delle retribuzioni

In assenza di informazioni attendibili sui sistemi di audit interno, resta solo da parlare del controllo strategico che dovrebbe rappresentare il *core business* dei SECIN. Qui il già citato rapporto del CTS si esprime nel modo seguente<sup>6</sup>:

“Il miglioramento più significativo registrato nel 2005 ha riguardato il sistema di controllo strategico, che può ritenersi a regime in molte amministrazioni (Economia, Difesa, Infrastrutture, Interno, Giustizia, nonché, sia pure su una posizione differenziata, Lavoro e politiche sociali, Comunicazioni e Salute).

L'evoluzione positiva del ruolo dei SECIN ha determinato, a sua volta, un progresso rilevante del processo di programmazione strategica, con riferimento, in particolare, ai seguenti aspetti:

- coerenza tra programmazione strategica e programmazione di Governo;
- livello di coerenza interna e selettività della struttura di obiettivi;
- completezza dell'articolazione della direttiva ministeriale;
- correttezza terminologica;
- ruolo attivo del SECIN.

Più selettivo è stato invece il miglioramento con riguardo al coinvolgimento del Ministro nel processo (Difesa, Interno, Giustizia, Infrastrutture, Lavoro e Comunicazioni), alla continuità tra le priorità politiche definite nel 2005 e quelle concernenti il 2006 (Difesa, Infrastrutture, Lavoro e Giustizia) e all'utilizzo dei valori-obiettivo degli indicatori (Infrastrutture e Giustizia).

Un punto cruciale della programmazione strategica è quello del suo raccordo con la programmazione finanziaria. Sinora questo raccordo è mancato, con la conseguenza che, tranne qualche eccezione (come il Ministero della Difesa), la ripartizione delle risorse finanziarie in passato è stata effettuata in assenza della programmazione strategica, che pertanto ha perso in buona misura la sua potenzialità di impatto. Altre criticità concernono la scarsa valenza strategica del processo di programmazione, l'individuazione e misurazione degli indicatori di impatto riferiti agli obiettivi strategici e la non chiara distinzione tra l'attività di monitoraggio, tesa a rilevare il valore degli indicatori, e la valutazione dei risultati, che mira anche ad identificare le cause delle anomalie ed a proporre soluzioni.”

<sup>5</sup> Tommaso Palermo 2007, *Il cambiamento organizzativo nelle amministrazioni dello Stato. Il caso dei sistemi di valutazione della dirigenza*, Tesi di Laurea, A.A. 2006/07, Politecnico di Milano, pp. 163-164.

<sup>6</sup> Comitato Tecnico Scientifico per il coordinamento in materia di valutazione e controllo strategico nelle amministrazioni dello Stato 2006, *Processi di programmazione strategica e controlli interni nei ministeri. Stato e Prospettive*, Rapporto di legislatura, marzo 2006, p. 42.

E' interessante notare quali sono le motivazioni del giudizio positivo. Esse a ben guardare fanno sostanzialmente riferimento alla correttezza formale del processo (ruolo del SECIN, coerenza interna ed esterna, correttezza terminologica, etc.), mentre le criticità rilevate hanno a che fare con i contenuti sostanziali dell'attività (la valenza strategica del processo, la capacità di individuare e misurare gli impatti, l'identificazione delle cause degli scostamenti, etc.).

In ogni caso, nelle analisi del CTS non c'è traccia di uno dei principali obiettivi della legislazione di riforma, e cioè la finalizzazione della funzione permanente di valutazione e controllo strategico e della creazione di un presidio organizzativo semi-permanente, alla costruzione dentro i ministeri di uno strumento, dotato della necessaria "memoria" anche nelle mutevoli vicende politiche, per presidiare, ma in molti casi costruire dal nulla, una "politica amministrativa".

Il quadro complessivo dell'attuazione è quello riportato nella tabella seguente.

**Tabella 4 – Lo stato dei controlli nelle amministrazioni centrali (2006)**

<b>Ministero</b>	<b>Controllo Strategico</b>	<b>Controllo Gestione</b>	<b>Valutazione dirigenti</b>
<i>Giustizia</i>	a regime	Funzionamento	Funzionamento (I e II fascia)
<i>Economia e Finanze</i>	a regime	Funzionamento	Funzionamento (I fascia); Sperimentazione (II fascia)
<i>Infrastrutture</i>	a regime	Funzionamento	Progetto Approvato (I e II fascia)
<i>Interno</i>	a regime	Sperimentazione	Progetto Approvato (I e II fascia)
<i>Difesa</i>	a regime	Sperimentazione	Funzionamento ( I fascia) Progetto approvato (II fascia)
<i>Ambiente</i>	n.d	Studio	Funzionamento (solo I fascia)
<i>Comunicazioni</i>	parziale	Progetto Approvato	Sperimentazione (I e II fascia)
<i>Lavoro</i>	parziale	Progetto Approvato	Progetto Approvato (I e II fascia)
<i>Salute</i>	parziale	Progetto Approvato	Sperimentazione (I e II fascia)
<i>Istruzione</i>	n.d	Studio	Progetto Approvato (I e II fascia)
<i>Politiche agricole</i>	n.d	Studio	n.d.
<i>Attività Produttive</i>	n.d	Sperimentazione	Progetto Approvato (solo I fascia)
<i>Affari Esteri</i>	n.d	Progetto Approvato	Progetto Approvato (I e II fascia)
<i>Beni Culturali</i>	n.d	Sperimentazione	Sperimentazione (I e II fascia)

## **6. Le ragioni del fallimento**

Occorre a questo punto chiedersi quali sono le possibili ragioni dei fallimenti che indubbiamente si sono verificati.

Una prima possibile motivazione sta nel fatto che **nella riforma non sono state investite le risorse necessarie**. In realtà i dati di cui si dispone sono aggiornati a metà della XIV legislatura e sono tratti

dal rapporto 2004 del CTS<sup>7</sup>. Essi mostrano che in realtà le risorse investite non sono state irrilevanti. Gli organici di SECIN e uffici di supporto, infatti, superavano le 200 unità complessive, in calo del 10% rispetto all'anno precedente. A tale non indifferente sforzo finanziario, peraltro, non corrisponde un adeguato investimento dal punto di vista qualitativo, come mostra la tabella seguente che specifica il tipo di professionalità presenti nei servizi.

**Tabella 5 – I profili professionali dei componenti dei Servizi di controllo interno**

<b>Profili professionali</b>	<b>Componenti organi di direzione</b>	<b>Dirigenti</b>	<b>Consulenti esterni</b>	<b>Totale</b>
<i>Giuridico-amministrativo- contabile</i>	31 (*)	18		49
<i>Tecnico</i>	5	4		9
<i>Economico- finanziario - statistico</i>	5 (**)	6	1	12
<i>Economico-organizzativo</i>	2 (***)	2		4
<i>Totali</i>	43	30	1	74

(\*) di cui 6 magistrati e avvocati dello Stato, 3 professori universitari in materie giuridico-pubblicistiche

(\*\*) di cui 1 professore universitario in materia economico-finanziaria

(\*\*\*) 1 consulente aziendale esperto in analisi organizzativa, strategia, marketing e qualità ed un professore universitario in materia economico-organizzativa

Come si vede le professionalità impiegate sono pesantemente squilibrate sul versante della amministrazione più tradizionale e delle competenze giuridico/amministrative. Gli esperti di valutazione e controllo, che presumibilmente si possono più facilmente trovare tra i laureati in economia, statistica e discipline aziendali rappresentano una netta minoranza del totale.

Incrociando i dati delle professionalità con quello della consistenza numerica degli uffici emerge il quadro seguente:

<sup>7</sup> Comitato Tecnico Scientifico per il coordinamento in materia di valutazione e controllo strategico nelle amministrazioni dello Stato 2004, *Processi di programmazione strategica e controlli interni nei ministeri. Stato e Prospettive*, Terzo rapporto, Aprile 2004, pp 4-10.

Figura 2 – Consistenza numerica dei SECIN e profili professionali dei componenti degli organi di direzione e dei dirigenti

		Consistenza numerica	
		< 10	≥ 10
Professionalità specifiche	≥ 50%	Difesa Salute	Giustizia Lavoro
	< 50%	Affari esteri Attività produttive Comunicazioni Politiche agricole Beni e attività culturali	Interno Economia e finanze Ambiente Infrastrutture Istruzione

La consistenza numerica sembra rappresentare una condizione necessaria - ma non sufficiente - per lo svolgimento di un ruolo significativo (con la sola eccezione del Ministero della Difesa), e tuttavia la presenza di professionalità specifiche appare inversamente correlata con la consistenza stessa a dimostrazione che si tratta di risorse scarse all'interno della Amministrazione dello Stato.

Per quanto riguarda più specificatamente il CTS, mentre nella primissima fase (governo Amato) i membri sembravano essere stati scelti per la loro competenza (nella direzione di strutture di grandi dimensioni pubbliche e private, o per le differenti competenze in materia di controllo di gestione, valutazione del personale, valutazione delle politiche e sistemi di audit), nella seconda fase ciò è avvenuto solo in parte, e tra i membri del Comitato, pur tutti autorevoli, solo una esigua minoranza aveva costruito nel corso della propria esperienza professionale un sistema di programmazione e controllo in una organizzazione, pubblica o privata che fosse.

In realtà il minimo che si possa affermare è che l'occasione dell'attuazione del d.lgs.286/1999 non sembra essere stata colta al fine della immissione di professionalità nuove e specifiche nella pubblica amministrazione centrale. Le poche eccezioni a tale regola sembrano anche essere i Ministeri nei quali si sono fatti i maggiori progressi.

Una seconda possibile spiegazione del fallimento è rappresentata dallo **scarso radicamento della funzione di programmazione e controllo nelle Amministrazioni** e in particolare negli Uffici di Diretta Collaborazione. Come si è già detto, infatti, uno dei principali obiettivi della riforma era quello di trasformare i SECIN in strutture capaci di presidiare la "politica amministrativa" del Ministero, consolidando nei Gabinetti la "memoria" necessaria. L'idea, in altre parole, era quella di costruire un parallelo con l'Ufficio Legislativo: un presidio semi-permanente di un aspetto necessario per arricchire la funzione di indirizzo politico. Ciò avrebbe comportato la necessità di sensibilizzare i Capi di Gabinetto ai fini di assicurare la *ownership* della funzione, mostrando l'utilità della stessa. Il problema qui è rappresentato dalla impostazione che al proprio lavoro di supporto ha dato il CTS. Come emerge con chiarezza dai documenti, infatti, lo sforzo principale è stato quello di stabilire relazioni dirette tra SECIN e Ministri e tra il CTS stesso ed i Ministri. Ciò si

evince ad esempio dal fatto che nel Rapporto 2004 del CTS<sup>8</sup> si valutano positivamente quei Servizi che sono stati in grado di costruire un rapporto diretto con il responsabile dell'indirizzo politico rispetto a quelli, che peraltro rappresentano il gruppo più numeroso, nei quali il rapporto prevalente è con il capo dell'Ufficio di diretta collaborazione (tra i quali vi sono alcuni di quelli che hanno mostrato i migliori risultati). Anche nel Rapporto 2006, già citato in precedenza, si lamenta la difficoltà nel coinvolgimento del Ministro nel processo<sup>9</sup>, a dimostrazione del fatto che tale dimensione veniva considerata essenziale per la riuscita dell'innovazione. Questa difficoltà a individuare i "clienti reali", che può tradursi nei casi peggiori nella concorrenzialità tra responsabile dell'organo di controllo e capo di gabinetto per "l'orecchio" del ministro, rappresenta senza dubbio uno degli aspetti più critici. Anche perché, in assenza di un valore aggiunto dimostrabile per quanto attiene alla "politica amministrativa" (ad esempio riduzione dei costi, supporto effettivo ai dirigenti più efficaci e individuazione delle aree di miglioramento più promettenti, eccetera), lo sforzo del CTS si concentra sulla omogeneizzazione dei processi di pianificazione strategica, attraverso l'enfasi sulla dimensione tecnico-procedurale di redazione delle direttive annuali, ivi compresa l'identificazione dei "fattori di qualità" delle stesse. Così facendo si aumenta il contenuto tecnico delle direttive e parallelamente si rischia di aumentare l'estraneità dei responsabili degli uffici di diretta collaborazione, per formazione e cultura poco sensibili alle tematiche organizzative. Il CTS rischia così di diventare tutt'al più il rappresentante della (debole) comunità dei *controllers*, che presidia una politica, quella della introduzione dei sistemi di programmazione e controllo, che non ha nessun vero referente né a livello politico né a livello tecnico. Il tentativo è quello di creare una rete dei SECIN, protagonista della messa a sistema dei Servizi e dello scambio di informazioni e di esperienze, così come definita dal Prof. Lefebvre<sup>10</sup>, componente del CTS. In realtà, l'idea di un collegamento trasversale risulta essere poco praticabile, visto il carattere settoriale delle politiche e dei programmi ministeriali.

Ciò in parte si salda con il terzo elemento della spiegazione possibile: **l'ambiguità della missione** affidata al CTS ed ai SECIN, che si riflette bene nella sequenza delle direttive "madri". Come si è accennato in precedenza, mentre le prime due direttive del Presidente del Consiglio dei Ministri facevano riferimento agli obiettivi propri dei SECIN (legame con la riforma amministrativa, l'enfasi sui progetti di riorganizzazione, supporto alla valutazione dei dirigenti di nomina politica, ecc.), le successive si sono concentrate sui contenuti e le procedure della programmazione strategica e su tematiche tecniche quali il controllo di gestione. Il passaggio della responsabilità del sistema dal Dipartimento della Funzione Pubblica a quello per l'Attuazione del Programma di Governo aveva comunque depotenziato il presidio politico dei processi di riforma amministrativa, già indebolito a causa della separazione tra DFP e Dipartimento per l'innovazione e le tecnologie con competenza su informatizzazione della PA e dalla divisione delle competenze in materia di semplificazione tra DFP e DAGL

Insomma, il forte legame con la riforma dell'Amministrazione che era alla base dell'innovazione viene meno - anche a causa del forte indebolimento della spinta riformatrice ed all'eccesso di fiducia riposto nei processi di digitalizzazione, da un lato, e nella trasformazione dei principi base

---

<sup>8</sup> Comitato Tecnico Scientifico per il coordinamento in materia di valutazione e controllo strategico nelle amministrazioni dello Stato 2004, *Processi di programmazione strategica e controlli interni nei ministeri. Stato e Prospettive*, Terzo rapporto, aprile 2004, pp. 4-10.

<sup>9</sup> Comitato Tecnico Scientifico per il coordinamento in materia di valutazione e controllo strategico nelle amministrazioni dello Stato 2006, *Processi di programmazione strategica e controlli interni nei ministeri. Stato e Prospettive*, Rapporto di legislatura, Marzo 2006

<sup>10</sup> Seminario con i Servizi di Controllo Interno, Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri 8 novembre 2002, Roma, Scuola Superiore della pubblica Amministrazione, 27 novembre 2002

dell'azione amministrativa (tentativo, peraltro fallito, di introdurre il silenzio assenso generalizzato).

L'attenzione progressivamente si sposta dal considerare il controllo strategico e la valutazione dei dirigenti apicali come uno strumento per assicurare un presidio alla "politica amministrativa" dei singoli ministeri – da sempre trascurata dagli organi di indirizzo politico – al cercare altre dimensioni sia nell'attenzione alla tecnica (il "giusto" meccanismo di programmazione strategica), sia con riguardo alla comunicazione esterna (la documentazione del grado di attuazione del programma iniziale del governo), sia, come vedremo subito, nella dimensione della *accountability*.

## 7. Il sistema dei controlli nel secondo governo Prodi: la chiusura del cerchio?

L'avvio, nel 2006, della XV legislatura segna il ritorno di Romano Prodi a Palazzo Chigi alla guida di un governo di centro-sinistra sostenuto da una coalizione composta da un gran numero di partiti.

Chi si attendeva, sulla base della esperienza del 1996/98, un immediato rilancio delle politiche di riforma amministrativa, deve ricredersi già al momento della nascita della nuova compagine governativa, con la moltiplicazione del numero di Ministri e Ministeri. La notizia più positiva è senza dubbio rappresentata dalla riunificazione della responsabilità politica per Funzione Pubblica ed Innovazione (ma i due distinti Dipartimenti della Presidenza permangono), ma ad esempio già in materia di semplificazione le responsabilità sono divise tra non meno di tre differenti Ministri e il sottosegretario alla Presidenza. La maggiore continuità rispetto al primo governo Prodi è senza dubbio rappresentata dalla forte enfasi sul risanamento della finanza pubblica, ma tale processo è fortemente presidiato dal Ministero dell'Economia e delle Finanze attraverso la *spending review* di cui parleremo tra breve.

La caratteristica della nuova situazione politica che maggiormente influenza il tema che qui ci interessa è rappresentata dall'enfasi che nella costruzione della coalizione di maggioranza è stata messa sul programma elettorale, un documento molto ampio e dettagliato che, nelle dichiarazioni del Presidente del Consiglio deve strettamente vincolare l'attività di governo.

E' in qualche modo paradossale che la principale innovazione introdotta nella legislatura precedente - lo spostamento del CTS e quindi del coordinamento della "rete" dei SECIN dal Dipartimento della Funzione Pubblica al Dipartimento per l'Attuazione del Programma di Governo - che non aveva di fatto generato modifiche significative alla operatività del sistema dei controlli, diventi la pietra angolare della nuova stagione 2006/2008. Del resto, la nomina a Ministro per l'Attuazione del Programma di Governo di Walter Santagata, che della elaborazione del programma elettorale era stato il maggiore responsabile, garantisce che il tema abbia la centralità nell'agenda politica e di governo.

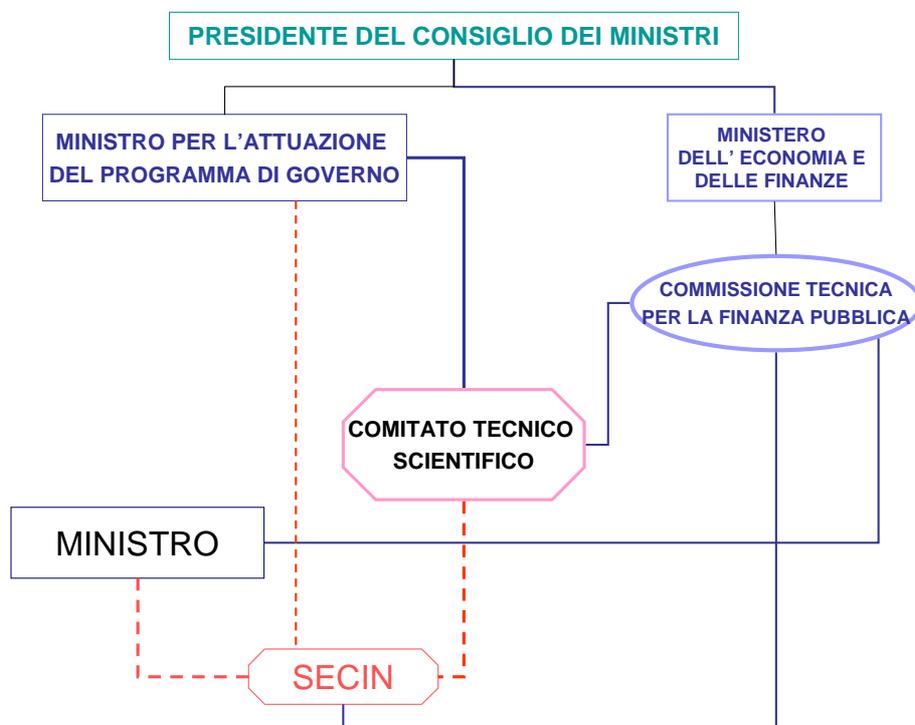
Gli snodi principali del passaggio ad un equilibrio radicalmente nuovo sono tre:

1. la approvazione, nel dicembre del 2006, di un **nuovo regolamento del Comitato Tecnico Scientifico** che ne limita la operatività al controllo strategico in senso stretto (e quindi non solo abbandona la tematica del controllo di gestione, ma anche quella relativa alla valutazione dei dirigenti che pure è, limitatamente a quelli di nomina politica, di competenze dei SECIN), affermando al tempo stesso la necessità di uno stretto raccordo con la programmazione ed il controllo finanziario (che, come si ricorderà, erano stati lasciati fuori dalla sfera di interesse dei "controlli interni");
2. l'emanazione della **direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri** (Prodi/Santagata) radicalmente nuova rispetto alla tradizione precedente; essa si compone di due parti:

- a. la prima racchiude e riassume il Programma di Governo, ivi comprese una serie di misure legislative che, in quanto tali, non coinvolgono l'attività amministrativa in senso stretto;
  - b. la seconda parte riguarda direttamente il ciclo di programmazione e controllo e riafferma la necessità di una stretta integrazione tra Programma di Governo, pianificazione strategica e programmazione finanziaria, e introduce come uno dei compiti fondamentali dei SECIN la valutazione *ex post* del raggiungimento degli obiettivi strategici;
3. la previsione, nella **legge finanziaria 2008** (art. 1, commi 67/74) di un coinvolgimento diretto del circuito CTS/SECIN nei processi di razionalizzazione della spesa pubblica, e cioè nella *spending review* promossa dal Ministero dell'Economia e delle Finanze con il supporto della Commissione Tecnica per la Finanza Pubblica.

Dal punto di vista della macro-organizzazione il nuovo equilibrio istituzionale del sistema dei controlli è più complesso del precedente ed è rappresentato nella figura seguente.

Figura 3 - La posizione organizzativa del SECIN nella direttiva Prodi-Santagata



Dal punto di vista sostanziale la missione del “sistema dei controlli” viene ridefinita in due direzioni:

1. in primo luogo, il valore aggiunto da generare viene misurato direttamente sulla capacità di razionalizzare la spesa, migliorando l'efficienza economica delle amministrazioni pubbliche; probabilmente si tratta di una svolta anche positiva, data la sostanziale assenza di obiettivi politici nel periodo precedente, ma certo è una missione molto diversa rispetto a quella di costituire strumenti per la modernizzazione della amministrazione che stava alla base del d.lgs.286/1999;
2. in secondo luogo, e di fatto per la prima volta, si introduce direttamente un obiettivo di aumento della trasparenza e della *accountability* dell'Amministrazione nel suo complesso; qui siamo in presenza di una “mutazione genetica” di grande rilevanza, che tende a ridisegnare i controlli non come strumento di direzione nelle mani dei responsabili politici

ed amministrativi, ma come garanzia nei confronti di *stakeholders* esterni o interni come il Ministero dell'Economia e delle Finanze.

La breve e tormentata vita del secondo governo Prodi non consente di verificare se ed in che misura la riforma dei controlli sia effettivamente diventata operativa e tanto meno se essa abbia avuto la capacità di raggiungere gli obiettivi che si prefiggeva. Data la tradizionale lentezza nella trasformazione dei meccanismi di *governance*, è più che probabile che l'interruzione anticipata della legislatura abbia arrestato un processo ancora ai suoi inizi.

Tuttavia occorre anche tener conto del fatto che la svolta sommariamente documentata nelle righe si inserisca in un clima, anche intellettuale, profondamente mutato rispetto alla stagione riformista degli anni '90 del secolo scorso. La lunga polemica sui "nullafacenti" come causa prima dell'inefficacia e dell'inefficienza delle pubbliche amministrazioni, ad esempio, si era tradotta in un disegno di legge governativo – proponente il Ministro per la Funzione Pubblica, Luigi Nicolais - che istituiva una "commissione indipendente" presso il CNEL in materia di valutazione dei servizi pubblici e del personale e raccordava con essa l'attività dei SECIN.

Analoghi processi - in verità più giustificati dalla natura professionale dei servizi svolti - hanno riguardato negli stessi anni il mondo della Scuola (attraverso la riforma dell'INVALSI) e quello delle Università (attraverso l'istituzione dell'ANVUR

In buona sostanza, sembra che la filosofia alla base delle riforme degli anni '90 sia stata almeno in parte abbandonata e che, secondo le nuove idee prevalenti (peraltro solo in Italia), la modernizzazione dell'Amministrazione e dei servizi pubblici non richieda un chiarimento delle responsabilità, un allargamento delle autonomie e della discrezionalità dei *manager*, la rimozione dei vincoli, ma tutto al contrario abbia bisogno di un controllo imparziale, indipendente ed oggettivo, capace di costituire un vincolo esterno (e uno spauracchio) all'attività dei responsabili.

Se tale lettura dell'evoluzione più recente è corretta, e se essa proseguirà nel futuro, è evidente che la parabola dei controlli, iniziata nel 1993, si sarà interamente compiuta, tornando, più o meno, al punto di partenza.

## 8. Le lezioni di una riforma mancata

Come a questo punto sarà chiaro, gli autori di questo contributo non ritengono che la costruzione del sistema dei controlli, o se si preferisce l'attuazione del d.lgs.286/1999 sia carente a causa di una mancata o solo parziale corrispondenza rispetto ad un tipo ideale e tanto meno a causa della perdurante assenza di strumenti tecnici come il controllo di gestione (che secondo una certa scuola di pensiero rappresenta la "pietra angolare" di tutto il sistema)<sup>11</sup>.

Il punto chiave appare essenzialmente la mancanza di valore aggiunto che il sistema stesso porta agli organi di direzione, e da questo punto di vista gli sforzi per uniformare la forma e la sostanza dei SECIN e della loro attività sono andati esattamente in direzione inversa rispetto a quanto si sarebbe con ogni probabilità dovuto fare. In altre e più semplici parole, la struttura di supporto, e in particolare il CTS che per un certo periodo è stato l'unico attore rilevante della *policy*, avrebbe dovuto cercare di adattare il quadro generale alle specificità di ogni dicastero, cercando di mostrare a Ministri e soprattutto Capi di Gabinetto come avrebbero potuto raggiungere meglio i propri obiettivi se si fossero dotati di un modello di controllo strategico (*rectius*, di una pluralità di modelli) adeguato. E lo stesso avrebbe dovuto avvenire in relazione

<sup>11</sup> In questo senso cfr. F.Gagliarducci, L'apparenza della (ri)forma del sistema dei controlli interni, in F.Merloni, A.Pioggia e R.Segatori, Milano, Giuffrè, 2007

ai vertici amministrativi per quanto riguarda il controllo di gestione e le altre funzionalità del controllo. Probabilmente ciò avrebbe determinato un quadro complessivo ancor più frastagliato rispetto a quello che abbiamo cercato di documentare, ma almeno dove il sistema era funzionante ciò avrebbe determinato modifiche sostanziali nei comportamenti della Amministrazione. In realtà, e va sottolineato con forza, lo spirito e la lettera dell'innovazione legislativa non imponeva affatto un modello uniforme: esso è stato elaborato *ex post* ed in maniera sostanzialmente scolastica<sup>12</sup> con prevedibili conseguenze.

Ma che cosa ci insegna la vicenda che abbiamo ricostruito rispetto alle politiche di riforma amministrativa?

La lezione principale riguarda l'insufficienza della trasformazione istituzionale; nell'articolo citato in apertura di questo contributo, in cui facevamo la storia della riforma legislativa, scrivevamo: "La nuova normativa definisce quindi il modello istituzionale ...ed alcuni scarni principi organizzativi per la ricostruzione di sistemi direzionali adeguati alla complessità delle organizzazioni pubbliche contemporanee. Alla piena realizzazione di tali sistemi.....mancano peraltro ancora molti ingredienti. In primo luogo manca una chiara leadership, sia politica che professionale.... La principale sfida che sta oggi di fronte ai riformatori è quella di mostrare ai Ministri ed ai capi dipartimento (ma anche ai capi degli uffici di diretta collaborazione, ...), che l'implementazione di nuovi sistemi direzionali non è solo un utile strumento, ma è condizione necessaria per portare a compimento reali processi di trasformazione. Il che, a sua volta, implica la necessità di identificare gli obiettivi di medio termine che devono raggiungere i processi stessi. Anche a valle di tali elementi, peraltro, occorrono tutta una serie di altri fattori:

- la ridefinizione del problema della direzione delle singole organizzazioni sulla base di un'analisi più puntuale delle missioni affidate a ciascuna di esse;
- l'identificazione di metriche adeguate al problema ed agli obiettivi in gioco;
- la predisposizione di modelli di competenze organizzative e di skill per il personale coinvolto;
- **la messa a punto dei processi operativi e della tecnologia.**"<sup>13</sup>

A distanza di parecchi anni, non v'è motivo di cambiare opinione. Senza attenzione agli aspetti organizzativi ovviamente non si va da nessuna parte come mostra, ad esempio, l'effetto disfunzionale che può avere una scarsa attenzione allo *staffing* del CTS o dei SECIN.

I successivi due punti sono in qualche modo contenuti nel precedente.

Il primo riguarda l'importanza fondamentale della missione affidata ai nuovi organismi. Essa era sufficientemente chiara (supportare la riforma dei ministeri) nella prima fase, si è sostanzialmente smarrita nella seconda, ed è profondamente mutata in quella più recente. Si può sinceramente dubitare che l'equilibrio istituzionale e organizzativo determinato dal d.lgs. 286/1999 sia adeguato a questa trasformazione della missione, ma quello che è certo è che, senza un obiettivo da raggiungere, diventa persino difficile valutare il successo o il fallimento del tentativo.

Anche all'ultimo punto abbiamo di fatto già accennato. In realtà, tutti gli interventi trasversali - e la riforma dei controlli rappresenta un chiaro esempio - soffrono dello stesso problema, vale a dire la mancanza di "clienti". Era in verità chiaro sin dall'inizio che l'esigenza di riformare i controlli interni era scarsamente sentita all'interno della macchina amministrativa ed in particolare dai

---

<sup>12</sup> Ibid

<sup>13</sup> B.Dente,

responsabili delle linee operative che ritenevano, a torto o a ragione (ma più probabilmente a torto) di disporre già di tutte le informazioni che erano loro necessarie per svolgere la propria attività di direzione. Lo sforzo, come abbiamo già detto, avrebbe dovuto essere quello di mostrare i vantaggi concreti che derivano dall'adozione di meccanismi di programmazione e controllo moderni (e personalizzati). Così non è stato fatto e i risultati sono quelli, deludenti, che abbiamo documentato nelle pagine precedenti. Il che è semplicemente un altro modo di dire che non esiste la "riforma della Pubblica Amministrazione" ma che possono esistere numerose trasformazioni di singole organizzazioni pubbliche che, per essere efficaci, hanno bisogno di utilizzare una serie ampia di leve - tra cui anche i sistemi di programmazione e controllo, ma anche le politiche del personale, la formazione, le tecnologie, etc. - graduandone l'uso in funzione degli obiettivi di *performance* che si vogliono raggiungere.