

**Intervento**  
**In occasione della presentazione del**  
**Rapporto di legislatura del Comitato Tecnico Scientifico**  
**per il Coordinamento in Materia di Valutazione e Controllo Strategico**  
**nelle Amministrazioni dello Stato**  
**su**  
**Processi di programmazione strategica e controlli interni nei ministeri**  
**stato e prospettive**

CNEL  
19 Maggio 2006

**Luciano Hinna\***  
**Professore Straordinario**  
**di Programmazione e Controllo nella Pubblica Amministrazione**  
**ed incaricato di Revisione Aziendale e Bilancio Sociale**  
**Facoltà di Economia**  
**Università di Roma Tor Vergata**

1. Premessa
2. Il sistema dei controlli interni tra spesa ed investimento
3. Aspetti di carattere generale
  - 3.1 *Il rinnovo dei componenti del Comitato Tecnico Scientifico*
  - 3.2 *Il rinnovo dei SECIN dei Ministeri e la loro composizione*
  - 3.3 *Il Comitato Tecnico Scientifico: approccio e strumenti*
4. Considerazioni e proposte in merito alle singole tipologie di controllo
  - 4.1 *I risultati del controllo strategico: da adempimento burocratico ad informazione al Paese*
  - 4.2 *Il controllo di gestione: dalla sola dimensione finanziaria ad una multidimensionalità*
  - 4.3 *Il controllo di regolarità amministrativo-contabile*
  - 4.4 *La valutazione dei dirigenti*
  - 4.5 *Controllo della qualità*
5. Conclusioni

**Tabella di sintesi: criticità, proposte, azioni e soggetti**

\* Già membro del primo Comitato Tecnico Scientifico nel periodo 2000-2001

## 1. Premessa

Le considerazioni che seguono, come già avvenuto in occasione della presentazione del secondo rapporto, nel lontano 2003, costituiscono delle note a margine, una sorta di “commento tecnico” al rapporto di fine legislatura presentato, il 19 maggio 2006, dal “Comitato Tecnico Scientifico per il coordinamento in materia di valutazione e controllo strategico nelle amministrazioni dello Stato” (d’ora in poi CTS). Nelle considerazioni proposte si tralasciano ovviamente tutti gli aspetti positivi emersi nel rapporto, sui quali non si può che concordare, e ci si sofferma invece su altri elementi: alcuni di scenario, che costituiscono un po’ la quinta di fondo del tema che si va trattare; altri generali, riguardanti il funzionamento dei SECIN e del CTS; ed altri, infine, di dettaglio che riguardano i miglioramenti da apportare sulle singole tipologie di controllo.

I temi, le proposte ed i possibili soggetti da coinvolgere sono sintetizzati nella Tabella riportata in allegato, che rappresenta una “mappa logica” che riassume tutti i commenti avanzati, le possibili azioni da intraprendere ed i potenziali soggetti coinvolti.

## 2. Il sistema dei controlli interni tra spesa ed investimento

Ancora una volta, come in occasione della prima edizione del 2001, la presentazione del rapporto del CTS cade in un momento particolare: il governo uscente è poco interessato alle considerazioni che vengono avanzate e quello entrante non ha ancora preso pieno possesso delle proprie funzioni ed è comunque alle prese con materie più urgenti. Di fatto si parla ad “assenti”, anche se il sistema dei controlli interni nella PA dovrebbe avere nell’agenda delle priorità una posizione di evidenza per la combinazione di due elementi.

Il primo è la convinzione che sul buon funzionamento del sistema dei controlli interni si gioca il recupero di efficienza e produttività del comparto della PA italiana e, di conseguenza, dell’intero sistema Paese; il secondo è legato ai segnali di uno strisciante movimento di opinione che considera invece il sistema dei controlli interni come le “ali piombo della riforma della P.A” che costa e che non dà valore aggiunto e che quindi va fortemente ridimensionato se non addirittura abolito.

Di questo tono è stato, ad esempio, l’intervento al convegno inaugurale al Forum PA (tenutosi l’8 maggio 2006) da parte del Presidente dell’Antitrust Catricalà che riproponeva in quella sede riflessioni già avanzate in altre occasioni e, più o meno, della stessa lunghezza d’onda.

Ora, se il Presidente Catricalà - persona stimata per la sua esperienza e conoscenza del settore pubblico, attore protagonista del processo di innovazione della PA e personalità che ha ricoperto cariche istituzionali di primo piano - avanza critiche dure e ruvide sulla utilità del sistema dei controlli interni ed esterni nella PA italiana, ciò è sintomatico di un problema. Forse sono due differenti prospettive, quella giuridica e quella manageriale, che si confrontano. Forse è la spinta al miglioramento che porta a proposte di semplificazione e miglioramento. Certamente il tema merita un approfondimento.

Il processo di modernizzazione noto a livello internazionale come *New Public Management*, iniziato sul finire degli anni settanta nei paesi anglosassoni e realizzatosi in Italia a partire dai primi anni ’90, ha registrato un po’ ovunque crisi di rigetto e ha richiesto adattamenti, ma non si è registrata mai un’inversione di marcia, solo qualche correzione. Tutti i paesi hanno cercato sempre di capitalizzare sugli errori: si è appreso facendo, si è migliorato e corretto. Se è questo il senso delle proposte del Presidente Catricalà, esse non possono che essere condivise.

Si sa, una qualsiasi riforma, è come una sinfonia, sulla partitura appare quasi sempre bella ed armonica, ma questo non è garanzia di successo se gli esecutori non sono capaci di eseguirla e soprattutto non si coordinano o non sono diretti come servirebbe. Se poi, come nel nostro caso, gli strumenti per eseguirla non sono tutti disponibili, gli interpreti non sentono quella musica come propria, appartenente alla loro cultura e tradizione e, magari, non hanno neanche l’esperienza e le conoscenze sufficienti per eseguirla, il risultato è scontato: rumore invece che musica.

La norma, lo “spartito”, quindi non basta. La storia delle PA ha dimostrato - purtroppo tante volte - come l’innovazione normativa non abbia portato all’innovazione organizzativa attesa; invece si è registrata spesso una innovazione organizzativa “dal basso”, grazie all’atteggiamento dei soliti enti pionieri, quelli che “suonano ad orecchio” senza aspettare lo spartito o la norma, ma che intanto suonano. Questi enti si portano dietro come “pifferai magici” altri enti, gli imitatori, e si comincia a costruire una prassi. E così si sono fatte le riforme in concreto.

L’innovazione normativa, invece, non assicura l’innovazione organizzativa, ed il D.Lgs 286/99 ne è un esempio. Molto spesso si finisce per “anestetizzare” le esigenze reali e le coscienze gestionali alimentando il solito ritardo, giustificato da mille ragioni, nel rispetto formale delle norme. Così si realizzano l’orientamento al compito senza risultato e le riforme “sulla carta”: l’esatto contrario di ciò che si voleva realizzare con il D.Lgs 29/93 prima e con il D.Lgs. 286/99 poi.

Qualcuno si è chiesto giustamente a che cosa serve misurare, proporre indicatori, investire in sistemi di controllo interno ed in supporti informatici. Quanto costa tutto questo e quali risultati ha prodotto? Sono domande legittime. Tentare di gestire la complessità della pubblica amministrazione dove già il solo elemento dimensionale costituisce di per se una criticità, non è cosa semplice. L’approccio seguito da sempre in tutte le aziende pubbliche o private è quello cartesiano: semplificare, “spaccare un tutto in tante parti più piccole”, misurarle, gestirle, portarle ad un livello di complessità abbordabile, facendo finta che esista una sola realtà per volta.

Ma questo è sufficiente per gestire la complessità o, invece, è solo un sistema per far finta che non esista? Forse non si rischia di cogliere la dimensione “dell’ago di pino” e perdere di vista il ramo, l’albero e la foresta?

Esiste un approccio diverso? Esiste un’alternativa?

L’alternativa è subire la complessità, ma subire è il contrario di gestire. Un’amministrazione di qualità, proprio perché complessa, non può prescindere da una amministrazione che misura, quantifica e controlla.

Questo è l’obiettivo che si vuole ottenere con il sistema dei controlli. Gli obiettivi, però, non arrivano da soli, bisogna perseguirli, sperimentare strade e soluzioni. Chi fa ricerca sa che la sperimentazione è l’unico atteggiamento che giustifica l’errore, perché capitalizzando sugli errori si ottengono i risultati. Allora questa stagione dei controlli interni appena trascorsa va considerata come un periodo di sperimentazione: un investimento e non una spesa.

È importante comprendere che non si può e non si deve tornare indietro abbandonando un percorso che, anche se ancora non concluso, ha comunque registrato risultati interessanti. Non si può ritornare a prima del D.Lgs 29/93, fare finta che il D.Lgs 286/99 non sia mai esistito e fare un salto indietro di tredici anni; il rigetto istituzionale c’è stato sempre ad ogni riforma ed in ogni paese ed è anche comprensibile, ma non è condivisibile. È il solito atteggiamento di “buttare l’acqua sporca con il bambino dentro”. Se questo accadesse, non solo non avremmo realizzato un investimento, ma neanche sostenuto un costo, avremmo semplicemente contabilizzato una perdita secca, tecnica, economica e culturale.

In realtà questo rapporto di fine legislatura del Comitato Tecnico Scientifico contabilizza e certifica un grande risultato: “il bambino c’è e cresce”. Alcune delle cose “sognate ed auspiccate” negli anni novanta si cominciano a realizzare in questi primi anni duemila; le amministrazioni pubbliche stanno facendo progressi in materia di controlli interni, ovviamente non in maniera omogenea e con cadenze diverse; eppur si muovono. È evidente quindi che si è realizzato un investimento e non una spesa. Ora ci si può interrogare se si poteva fare di più, se si poteva fare meglio o si poteva spendere di meno; domande legittime nell’ottica di capitalizzare sugli errori (vedi “investimenti” in formazione e consulenze in tale area), ma la cosa che oggi si può affermare - e nel rapporto è bene evidenziata - è che un sistema integrato di controlli nella pubblica amministrazione è una cosa possibile e fattibile: la ruota comincia a girare. Ora si deve lavorare per ottenere un’accelerazione, un effetto “valanga” che si alimenti della sua stessa energia.

Ma per fare questo si debbono realizzare alcune condizioni.

La prima condizione necessaria è l'attenzione da parte degli esponenti del Governo: *in primis* il Presidente del Consiglio, seguito dal Sottosegretario alla Presidenza del Consiglio per il programma di Governo e dal Ministro della Funzione Pubblica e, poi, da tutti i Ministri. Serve quella attenzione più volte richiesta dal Prefetto Zampini, Presidente del Comitato Tecnico Scientifico, e che - come ha affermato lo stesso Dott. Gianni Letta, intervenuto in occasione della presentazione del rapporto di fine legislatura in qualità di ex Sottosegretario alla Presidenza del Consiglio - è mancata spesso per eccessiva concorrenza dell'urgente sull'importante.

La seconda condizione che si deve realizzare è un cambio di approccio dello stesso CTS che, nel rispetto di quanto previsto dalla legge, deve imprimere al suo operato un andamento diverso e più incisivo perché diversi sono ora gli obiettivi da perseguire.

La terza condizione è creare un pressing sui risultati nei confronti dei SECIN, i Servizi di Controllo Interno, in modo tale che i risultati della loro operatività non rimangano chiusi all'interno del Ministero in un rapporto tra ministro, SECIN e direzioni generali; ma diventino trasparenti a tutti quegli organi, e sono diversi, che hanno interesse al buon andamento gestionale dei singoli Ministeri.

La quarta condizione, infine, è che per quanto possibile tutto venga realizzato senza interventi normativi, ma solo con semplici cambiamenti di atteggiamento organizzativo: si è convinti che la partitura è ancora valida, c'è da lavorare sulle prove di orchestra e sulla qualità dell'esecuzione, ma non servono nuove partiture; al massimo qualche arrangiamento dell'esistente.

### **3. Aspetti di carattere generale**

Tra gli aspetti di carattere generale si concentrerà l'attenzione sul tema dei rinnovi, sia dei SECIN che del Comitato Tecnico Scientifico, nonché sul possibile approccio operativo e sugli strumenti da promuovere.

#### ***3.1 Il rinnovo dei componenti del Comitato Tecnico Scientifico***

Questo elemento, per ovvie ragioni, non poteva essere avanzato dallo stesso Comitato Tecnico Scientifico, ma oggettivamente esiste un elemento di criticità che merita una riflessione.

Il comitato è un comitato tecnico e non politico. Il sistema dei controlli interni non è né di centro-destra né di centro-sinistra, ma i loro componenti decadono al decadere del Presidente del Consiglio anche se possono rimanere in carica fino ad un massimo di sei anni.

Ora, il CTS è stato rinnovato una sola volta con il governo Berlusconi ed in quella occasione, fortunatamente, due dei suoi componenti sono stati riconfermati assicurando così una continuità ed un legame indispensabile con il Comitato precedente ed evitando il rallentamento dell'attività dovuta ai necessari tempi di confidenza con problemi e strutture tutt'altro che semplici (vedi direttive, indagini e rapporti).

Ora, se il Comitato Tecnico Scientifico viene ancorato ai destini del Presidente del Consiglio è inevitabile che la continuità potrebbe venire meno. Sarebbe invece molto meglio se la durata delle cariche fosse, come avviene in altri organismi tecnico-scientifici, svincolata dal calendario politico, anche per evitare la tentazione delle nomine politiche ed evitare che i componenti vadano a scadere tutti insieme. Non è certamente sufficiente un semplice passaggio di consegne a garantire continuità e confidenza con temi e situazioni in evoluzione. In altre parole è da evitare che ogni volta si ricominci da capo in un momento dove anche i Ministri cominciano da capo, o forse cominciano per la prima volta ad interessarsi del tema controlli interni in un'organizzazione che magari ancora non conoscono o conoscono poco.

Senza modificare le norme, pertanto, basterebbe interpretarle: il Presidente del Consiglio entrante non rinnova *ex novo* tutto il comitato ma, tenendo conto delle scadenze e delle anzianità, rinnova solo alcuni membri. Questo consentirebbe una continuità, ma allo stesso tempo un avvicendamento

nello spirito del D.Lgs 286/99; pertanto, in questo particolare momento storico, con un nuovo governo appena insediato, basterebbe procedere a questo secondo rinnovo come è stato fatto con il primo per garantire l'inizio di una consuetudine di cui la PA non potrebbe che avvantaggiarsi.

### **3.2 Il rinnovo dei SECIN dei Ministeri e la loro composizione**

Le considerazioni avanzate per il CTS possono essere avanzate anche per i componenti dei servizi di controllo interno, i SECIN dei Ministeri. Se anche essi cambiano al cambiare del Ministro significa ricominciare da capo perdendo ogni volta quell'abbrivio organizzativo, quella confidenza con la storia dei problemi del Ministero e con le soluzioni sperimentate che sono fondamentali per far funzionare al meglio il sistema dei controlli interni in un Ministero.

Certo, anche in questo rapporto, emerge come già avvenuto nei precedenti come la composizione dei SECIN non sia la migliore: scarsa presenza di persone con cultura organizzativa ed aziendale e molte presenze di esperti con cultura giuridico-amministrativa, quindi presumibilmente con scarsa conoscenza di tecniche e metodi manageriali applicati al controllo. La criticità maggiore tuttavia potrebbe risiedere in uno scarso orientamento alla innovazione non tanto per caratteristiche personali, ma per carenza di conoscenze, di competenze e di cultura tecnica specifica. Il problema era già emerso in altri rapporti precedenti ed era già stato enfatizzato nel commento al secondo rapporto del comitato<sup>1</sup>. Se i componenti del SECIN non sono competenti, la struttura se ne accorge al primo incontro e così vengono emarginati culturalmente e messi fuori dal processo di innovazione (ammesso che sia in atto). Così, invece che "enzimi del cambiamento" e "consulenti del controllo", prima ancora che controllori, rischiano di essere relegati, o peggio ancora auto-relegati, a compiti formali tradendo la loro stessa ragion d'essere per la quale erano stati creati: lavorare per risultati e non per compiti

Ora, le occasioni per rinnovare la composizione dei SECIN non sono molte: o quando cambia il ministro o quando qualcuno, caso assai raro, si dimette dal SECIN. Ciò implica che con questo nuovo governo si presenta un'occasione irripetibile per mettere mano ad una situazione che vede un tasso di miglioramento lento e viscoso. Troppo spesso nel passato si è assistito a nuclei di valutazione che poco conoscevano di controlli interni in senso gestionale e, meno ancora, di operatività e peculiarità del Ministero dove erano chiamati ad operare. Troppo spesso questi esperti sono stati nominati seguendo una logica politica più che tecnica, così invece di essere i "predicatori del Papa" finiscono per essere in sudditanza psicologica nei confronti del Ministro che li ha nominati. Invece di essere un costruttivo, anche se scomodo *sparring partner*, divengono una sovrastruttura che costa e non dà valore aggiunto; e qui sì che ha ragione il Presidente Catricalà.

Per evitare che al prossimo rapporto del Comitato Tecnico Scientifico si debba ancora una volta constatare l'inadeguatezza dei componenti dei SECIN il suggerimento che si avanza qui è duplice: da un lato, si potrebbe pensare ad una direttiva per i Ministri predisposta dal Comitato Tecnico Scientifico ed inviata al limite dal Presidente del Consiglio - o dallo stesso CTS su richiesta del Presidente del Consiglio - con la quale si forniscono precise indicazioni sulla individuazione dei componenti dei SECIN. In sintesi, come si è fatta la direttiva per costruire le direttive dei Ministri, quella che fu definita "la direttiva delle direttive" e che risultò poi essere uno strumento particolarmente efficace adottato più volte sia dal Presidente Amato che dal Presidente Berlusconi, qui si potrebbe proporre una direttiva con la quale si forniscono indicazioni ai Ministri sulla composizione dei SECIN, specificando il profilo ideale dei componenti, ricordando di inserire tra i componenti un esperto dell'operatività del ministero per assicurare il giusto mix tra conoscenze ed innovazione.

---

<sup>1</sup> Vedi L. Hinna, "Considerazioni sul secondo rapporto sullo stato dei controlli interni nei Ministeri", in Presidenza del Consiglio dei Ministri, *Stato e prospettive dei processi di programmazione strategica dei ministeri: riflessione alla luce del secondo rapporto del Comitato*, Dipartimento per l'Informazione e l'editoria, 2004.

Lo strumento della direttiva è stato molto utile, come anche questo rapporto di fine legislatura dimostra: il controllo strategico, grazie alla direttiva meglio costruita, è notevolmente migliorato. Forse con una direttiva sulla composizione dei SECIN anche questi potrebbero migliorare considerevolmente, ma perché questo accada è necessario che venga emanata subito, prima che i Ministri nominino o rinominino i loro SECIN. A nomine fatte sarebbe certamente antipatico e poco elegante operare dei cambiamenti e si perderebbe così ancora del tempo prezioso.

Il secondo suggerimento che si avanza è quello di tenere un "albo" presso il Comitato, in qualche misura già previsto concettualmente dalla norma, con curricula ed esperienze dei vari componenti e le motivazioni ed i criteri tecnici adottati per la nomina, in modo da rendere tecnicamente trasparente *ex ante* presso il Comitato le nomine e consentire, preservando ovviamente tutta la libertà del Ministro di nominare chi desidera, di esercitare una sorta di "*moral suasion*" nei confronti del Ministro stesso e delle persone che spesso si auto-candidano (sapendo che qualcuno potrebbe chiedere chiarimenti o dettagli sui curricula dei nominandi).

Monitorare le nomine *ex ante*, quindi, diventa importante altrimenti si rischia di prender solo atto di situazioni senza possibilità di intervenire. L'atteggiamento che si propone è molto simile a quello adottato qualche anno fa dall'AIPA, oggi CNIPA, che aveva il problema di interfacciare con responsabili dei sistemi informativi che avevano grado ma non avevano competenze. Ci si inventò una sorta di processo di accreditamento dei vari esperti e si è creata pian piano una "cultura della vergogna" che ha portato i suoi frutti: oggi i referenti CNIPA sono tutti competenti e super esperti anche se a volte non hanno il massimo del grado gerarchico, ma la maggior parte di essi ha un curriculum tecnico assolutamente inerente ai compiti che è chiamato a svolgere.

### 3.3. Il Comitato Tecnico Scientifico: approccio e strumenti

Da quanto fin qui enunciato si evince la necessità di un ruolo maggiormente pro-attivo ed incisivo da parte del Comitato Tecnico Scientifico. Si tratta di una considerazione già avanzata nel 2003, in occasione del commento al secondo rapporto, quando si invitava il Comitato a ritagliarsi un ruolo preciso senza attendere che qualcuno o la situazione glielo attribuisse.

Nella pubblica amministrazione esistono due atteggiamenti di fondo: uno conservatore e l'altro innovativo. Quello conservatore è ispirato dalla regola "si fa solo ciò che la norma dice", quello innovativo invece, si ispira al concetto "si fa tutto quello che si deve/può fare purché non sia espressamente vietato dalla norma". Dal momento che il D.Lgs 286/99 dice poco su che cosa debba fare il Comitato Tecnico Scientifico mentre le esigenze da fronteggiare sono tante, varrebbe la pena di adottare il secondo tipo di comportamento ed immaginare il Comitato come una sorta di Authority, pur senza esserlo e senza pretendere di diventarlo. Se è necessario far crescere la cultura ed i sistemi di controllo interno nelle pubbliche amministrazioni italiane perché da essi dipende il recupero di efficienza, non è sufficiente un rapporto annuale rivolto spesso a soggetti assenti o distratti. È la vecchia logica del "cavallo" e del "cavaliere": a volte serve un cavallo che tiri avanti e realizzi direttamente questa politica di innovazione e a volte serve invece un cavaliere che orienti il cavallo, che faccia da arbitro tra più soggetti. L'impressione che si registra è che nel nostro contesto ci siano tanti cavalieri e pochi cavalli ed il Comitato Tecnico Scientifico non si colloca né nella prima né nella seconda categoria: il CTS fa semplicemente il "notaio" ed "il fotografo". Un fotografo che osserva tutto l'anno i ministeri, incontra persone, esamina documenti e parla una volta all'anno in occasione della presentazione del rapporto quando presenta una fotografia della situazione e la confronta con quella precedente.

Si ritiene invece che il CTS debba assolvere compiti ulteriori e diversi a seconda delle situazioni: quello del "cavallo" quando si tratta di proporre nuovi strumenti, linee di intervento ed aree da esplorare; quello di "cavaliere" - per conto della Presidenza del consiglio e del Ministro addetto al programma di governo - quando si tratta di puntellare ed accompagnare i vari SECIN ed

Formattato: Italiano (Italia)

indirettamente i Ministri, spingendoli ad adottare metodi e tecniche già sperimentati con successo altrove.

Il CTS potrebbe assumere l'iniziativa e prendersi la responsabilità di segnalare ai Ministri interessati i SECIN che non fanno a sufficienza o quelli che non sono messi in condizione di fare. Potrebbe relazionare con frequenza maggiore al Ministro incaricato del monitoraggio del programma di Governo e, magari, coinvolgere la Corte dei Conti ed i magistrati responsabili dei vari ministri per responsabilizzarli anche su questo aspetto affinché ne tengano conto nell'ambito della propria attività istituzionale ed *in primis* nella loro relazione al Parlamento.

Certamente anche la "fotografia" proposta dal rapporto annuale sullo stato dei controlli è molto importante, ma essa è ancora troppo orientata alla logica del "libro bianco" che propone la ricognizione e ancora troppo poco alla logica del "libro verde" che prende in considerazione le proposte.

L'idea è quella di adottare strumenti diversi: l'organizzazione di seminari e convegni, più spesso di quanto non si faccia già ora; proporre confronti, *position paper*, analisi di esperienze e di *best practice*; convocare delle conferenze tecniche su temi particolari o esperienze maturate da alcuni; emettere circolari tecniche, direttive e linee guida. Il comitato potrebbe prendere l'iniziativa di pubblicare una *newsletter* magari *on line*, ospitando qualche documento di approfondimento o contributi dei vari SECIN sempre su temi ed aspetti oggetto di monitoraggio ed analisi da parte del Comitato. Nel suo bollettino o *newsletter* potrebbe tentare di monitorare e pubblicare la notizia dei progetti lanciati dai vari ministeri in materia di controlli interni, per tentare di mettere in "concorrenza virtuale" i vari ministeri sull'innovazione. In sintesi si potrebbe fare in modo che il problema di uno diventi conoscenza per tutti e questo potrebbe avvenire anche dando pubblicità ai temi che sono stati oggetto di segnalazione ai vari ministeri, pubblicando magari anche una sintesi della relazione che avrà predisposto per il Ministro per il programma di governo. Insomma, tra i compiti del Comitato Tecnico Scientifico ci dovrebbe essere anche l'obiettivo di facilitare la crescita della famiglia professionale dei SECIN e consentire un allineamento sull'alto delle conoscenze.

Da tutto quanto fin qui esposto emerge come gli strumenti a disposizione del Comitato Tecnico Scientifico potrebbero essere numerosi sebbene non espressamente previsti - ma neanche preclusi - dalla norma.

Negli ultimi anni l'introduzione dei sistemi di controllo interno, con tutti i sottoprogetti connessi (contabilità analitica, reingegnerizzazione dei processi, formazione manageriale, supporti informatici *ad hoc*, ecc.) è stato un grande affare per le società di consulenza e formazione che operano in queste aree. Molto spesso i risultati non ci sono stati, vuoi per incompetenza dei fornitori, spesso scelti con la logica del prezzo più basso invece che quello economicamente più conveniente, vuoi perché impostati male i bandi di gara fin dall'inizio per mancanza di competenza e conoscenze, vuoi perché si sono inseguite finalità diverse. Il Comitato Tecnico Scientifico, ha avuto ed, oggettivamente, ha ancor oggi difficoltà a stimare il costo di queste consulenze a livello di singoli ministeri. Il CTS potrebbe, sempre nella logica dell'approccio innovativo, divenire se non una vera e propria "magistratura organizzativa" di cui si sente oggettivamente la mancanza, almeno una sorta di "ufficio pareri non vincolanti" sulle scelte, impostazioni ed approcci in materia di consulenze nei controlli interni.

Se si guarda alla situazione generale, infatti, il CNIPA dà pareri sui progetti informatici di una qualche rilevanza e di fatto finisce per essere "una magistratura informatica"; la Corte dei Conti è una magistratura contabile. Nessuno però si esprime (né *ex ante* né *ex post*) sulle scelte di formazione e consulenza né sul rapporto qualità/prezzo dei tanti progetti proposti dai vari ministeri sul tema dei controlli interni: questo lascia una falla aperta nel sistema. Sarebbe invece il caso che qualcuno qualificato e competente, appunto il Comitato Tecnico Scientifico, potesse entrare nel merito dei progetti, valutarne la congruità, i risultati attesi, i tempi, i costi e la qualità.

Ovviamente la proposta va studiata, ma ancora una volta senza modificare le norme basterebbe una circolare del Comitato per attivare questo tipo di controllo, magari in collaborazione con CNIPA, Consip, Corte dei Conti, Scuola Superiore della PA, Dipartimento della Funzione Pubblica, ecc.

Un ulteriore suggerimento è quello di prevedere l'invio dei report periodici dei SECIN, oltre che al ministro, anche al Comitato Tecnico Scientifico il quale a sua volta provvederà a relazionare in maniera sintetica ed aggregata, o segnalando le situazioni più critiche al Ministro delegato per l'attuazione del programma di governo. In tal modo sarà possibile riconoscere al sistema di controlli un ruolo che vada oltre a quella interna del singolo Ministero, garantendo un monitoraggio costante della Presidenza del Consiglio e del Consiglio dei Ministri, nell'interesse del sistema pubblico nel suo complesso.

In aggiunta a tutto questo, così come fanno altre istituzioni, il Comitato potrebbe pubblicare all'interno di una eventuale *newsletter*, o anche solo sul sito istituzionale una sorta di bollettino tecnico con elaborazione dei quesiti più frequenti avanzati al Comitato da parte di vari ministeri (FAQ), sempre al fine di consentire che i problemi e dubbi di uno diventino conoscenza per tutti. Si potrebbe inoltre pubblicare un riassunto delle attività e dei temi che sono state oggetto di segnalazione al Ministro competente per il programma di governo, ed, infine, ospitare approfondimenti e contributi dei vari SECIN sempre su temi ed aspetti oggetto di monitoraggio ed analisi da parte del Comitato.

La stessa presentazione del rapporto andrebbe rivisitata. Oggi come nel passato è una iniziativa frequentata da poche persone, quasi sempre i soliti addetti ai lavori che si sarebbero incontrati comunque, spesso disertata dagli stessi componenti dei SECIN, dal Ministro delegato al monitoraggio sul programma di governo, dal ministro della Funzione Pubblica, dal Presidente del Consiglio, dai singoli Ministri; in compenso frequentata da chi non ha più incarichi di governo come è accaduto nelle due ultime occasioni.

Viceversa, la presentazione del rapporto potrebbe avere una valenza forte se fosse presentata in anteprima in una seduta dedicata del Consiglio dei Ministri in modo da creare il giusto *pressing* sui Ministri stessi e, successivamente, organizzare un momento pubblico come una sorta di presentazione della relazione ai vari stakeholder. Insomma, ci si potrebbe ispirare agli eventi di presentazione delle relazioni annuali presentate dalle agenzie e dalle autorità, ma anche da altri centri tecnici che sono frequentati da tutto l'apparato pubblico centrale e vissute come un appuntamento importante al quale non si deve e non si può mancare.

La logica è quella di leggere e far leggere la funzionalità del sistema dei controlli interni di un Ministero non fine a se stesso, ma in funzione del sistema dei controlli nel suo complesso con ricaduta su tutta la PA. Una soluzione di questo tipo consentirebbe di esercitare sul "Ministro indaffarato su altri fronti" una pressione non solo "tecnica o scientifica", ma anche "politica", con il peso istituzionale del Consiglio dei Ministri.

Il CTS, immediatamente dopo la presentazione del rapporto, dovrebbe sensibilizzare uno ad uno i singoli Ministri in riunioni operative, coinvolgendo i componenti dei SECIN per concordare con essi la "direttiva dei controlli interni", negoziando e concordando gli elementi di miglioramento in modo da poterne seguire in corso d'anno l'evoluzione e la realizzazione.

Occorre persuadere i Ministri che non si possono ottenere gli obiettivi di governo senza migliorare la funzione di autogestione attraverso la messa a punto del sistema dei controlli interni. La missione "miglioramento dell'autogestione", infatti, è quella che consente di realizzare meglio le missioni istituzionali e di raggiungere gli obiettivi che il Governo si è dato con il proprio programma.

Le proposte qui presentate non debbono essere lette come una critica all'attività del CTS, ma semplicemente il prendere atto che il Comitato di fatto sta uscendo dalla sua fase pionieristica e può entrare in un fase di consolidamento ed accelerazione. Una fase più matura che consente un'interpretazione innovativa della norma e la proposizione, con l'aiuto dei Ministri più coinvolti nel tema, di una gamma più ampia ed evoluta di strumenti, che vanno al di là delle interviste, degli incontri, delle analisi e del rapporto finale, come fatto fino ad ora.

Come accennato, gli strumenti dei quali il CTS può dotarsi possono essere molti: un *benchmarking* delle iniziative promosse negli anni da altre istituzioni simili incluse le agenzie e le Authority potrebbe essere molto utile<sup>2</sup>.

#### **4. Considerazioni e proposte in merito alle singole tipologie di controllo**

Le proposte in merito al miglioramento dei singoli controlli si concentrano di fatto sulla possibilità di riconoscere al controllo strategico una valenza maggiore e sulla possibilità di adottare strumenti di governo e di controllo della gestione più completi. Per quanto riguarda la valutazione della dirigenza, il controllo di regolarità amministrativo-contabile ed il controllo della qualità, rimane valido quanto proposto in occasione del commento al secondo rapporto del CTS, dal momento che la situazione è di fatto rimasta immutata<sup>3</sup>.

##### ***4.1. I risultati del controllo strategico: da adempimento burocratico ad informazione al paese***

L'idea iniziale del CTS di concentrare l'attenzione *in primis* sul controllo strategico, invece che disperdersi su tutte le tipologie di controlli proposti dal D.Lgs 286/99, è risultata vincente. La stessa Presidenza del Consiglio, a suo tempo, fece propria l'idea di rafforzare il controllo strategico attraverso la direttiva Amato, prima, e quelle Berlusconi, poi. Esse hanno avuto il ruolo di "educare" e "sensibilizzare" Ministri e strutture sull'importanza del controllo strategico e sugli strumenti che andavano adottati per poterlo realizzare concretamente. Si è cominciato a far capire che la pianificazione strategica non è la lista delle speranze, perché con le speranze non si gestisce il paese, ma è la determinazione di obiettivi quantificati e misurabili e possibilmente condivisi con la struttura chiamata a realizzarli. Con il tempo si è affermata la consapevolezza che tra le missioni istituzionali che un Ministro deve perseguire c'è anche quella non scritta e scontata che è il "miglioramento della gestione". Questa missione - troppe volte "cenerentola" rispetto a quelle istituzionali legate al nome del ministero stesso (welfare, salute, sicurezza occupazione giustizia, ambiente, etc) - è però quella che consente di realizzare al meglio le altre.

Il grande vantaggio delle direttive del Presidente del Consiglio è stato quello di costringere i Ministri a definire obiettivi strategici ed operativi, azioni, indicatori e misure, evitando, da un lato, l'eccessiva frammentazione e, dall'altro, l'eccessiva banalizzazione ed ermetismo. Gli indicatori, che misurano come gli obiettivi di governo vengono raggiunti, possono consentire un monitoraggio attento dal parte del Ministro delegato all'attuazione del programma di governo.

Certamente sintetizzare in uno o pochi indicatori gli obiettivi di una politica di governo o di una missione istituzionale non è cosa facile, ma è comunque un comportamento che va incoraggiato e proposto con decisione e forza. È necessario rendersi conto che non solo il contenimento del debito pubblico può essere oggetto di previsioni ed indicatori di miglioramento, ma anche la sanità, le infrastrutture, la sicurezza, la cultura, il benessere, tutti elementi molto più difficili da quantificare, più intangibili di un debito ragionieristicamente calcolabile. Anche elementi apparentemente intangibili possono essere misurati.

"Elemento che non si misura non si migliora e non si gestisce" dicono gli aziendalisti. Molte discipline come la fisica, la medicina, le neuroscienze e la psichiatria hanno fatto grandi passi avanti

---

<sup>2</sup> Consob, Banca d'Italia, Isvap, Antitrust, Agecom, Cnipa, Consip, Corte dei conti, solo per fare qualche esempio, sono tutti organismi che nel tempo hanno elaborato iniziative interessanti alcune delle quali potrebbero migrare, con i dovuti adattamenti, anche presso il Comitato Tecnico Scientifico.

<sup>3</sup> Vedi L. Hinna, "Considerazioni sul secondo rapporto sullo stato dei controlli interni nei Ministeri", in Presidenza del Consiglio dei Ministri, *Stato e prospettive dei processi di programmazione strategica dei ministeri: riflessione alla luce del secondo rapporto del Comitato*, Dipartimento per l'Informazione e l'editoria, 2004.

proprio quando hanno individuato metodi convenzionali e strumenti per misurare. Anche la gestione della pubblica amministrazione deve uscire dal vago del qualitativo delle parole e degli aggettivi per sforzarsi di individuare elementi quantitativi che attraverso la “dittatura delle cifre” consentano di misurare i miglioramenti ed i progressi.

Questo è certamente un grande risultato che si può iscrivere nel bilancio culturale del D.Lgs 286/99 ed anche in quello dello stesso Comitato Tecnico Scientifico: le direttive dei Ministri sono migliorate e di molto in questi anni e ciò ha consentito un innalzamento del livello del controllo strategico, primo anello del sistema dei controlli interni<sup>4</sup>. Ovviamente, c'è ancora molto da fare sulle altre tipologie di controllo.

Tuttavia, nonostante i miglioramenti notevoli registrati, il controllo strategico potrebbe segnare un ulteriore passo in avanti se si volesse attribuire ad esso anche una forte valenza di accountability esterna oltre che interna; in altre parole se il risultato del controllo strategico venisse letto come “un momento di informazione al paese”, invece che come un “controllo burocratico interno”, anche il sistema dei controlli interni e la stessa immagine della pubblica amministrazione presso i cittadini potrebbe giovare.

Fino ad ora, infatti, l'esito del controllo, ovvero il raggiungimento o meno degli obiettivi strategici, che sono poi obiettivi di governo, rimangono un fatto interno alla struttura del ministero, tra SECIN che controlla, le direzioni generali che sono oggetto di controllo ed il Ministro che riceve i rapporti del SECIN.

Su quei risultati c'è un potenziale interesse anche della opinione pubblica e dei cittadini, delle forze politiche in genere, dei dipendenti e degli utenti. Conoscere quei risultati, infatti, non è solo un fatto di democrazia, ma anche uno strumento per tentare di riavvicinare i cittadini alla gestione della “res publica” favorendo un atteggiamento di conoscenza consapevole che non può che far bene a tutti.

È chiaro che lo strumento di comunicazione non può essere lo stesso che viene inviato al Ministro, un documento scritto magari in burocratese fatto di indicatori che hanno un significato solo per la struttura che con essi si confronta, ma dovrà essere una relazione che illustra nel linguaggio semplice ed efficace della gente comune i risultati raggiunti con i fondi assegnati e spesi. In sintesi quel rapporto del SECIN al ministro può essere la base per elaborare due distinti livelli di reporting: da un lato, una sorta di “bilancio sociale” del ministero diretto a tutti gli stakeholder e, dall'altro, un preciso *reporting* tecnico alla Corte dei Conti, alla Presidenza del Consiglio, al Ministro responsabile del monitoraggio sull'avanzamento del programma di governo

Con questa nuova funzione di comunicazione dei risultati all'esterno del ministero si viene a creare un *pressing* sui risultati che, anche se scomodo, non può che essere positivo.

L'accountability, infatti, sta prendendo campo negli enti locali e nelle varie aziende pubbliche, ma stenta ancora ad affermarsi nelle strutture centrali come i ministeri. Occorre dunque uscire dal triangolo “Ministro/SECIN/Direzione generale” e creare un polo di attenzione da parte di soggetti esterni, mettendo il controllo strategico a sinergia con le altre forme di controllo previste dalle norme ed uscendo da quella auto-referenzialità che frena l'innovazione.

Anche in questo caso non servono nuove norme, è sufficiente “integrare” il controllo strategico previsto dal D.Lgs 286/99, con il contenuto della Direttiva del febbraio scorso in materia di bilancio sociale emanata dal Dipartimento della Funzione Pubblica; mentre per ottenere un *reporting tecnico* è sufficiente che gli “enti vigilanti ed osservanti” richiedano, forti della loro *moral suasion* la copia del documento del SECIN al Ministro obbligando così indirettamente il SECIN ad emanare il rapporto con frequenze maggiori e con contenuti più pregnanti, ed il Ministro a dare seguito ai suggerimenti avanzati dal SECIN.

---

<sup>4</sup> Il recente *Rapporto di Legislatura del CTS sui Processi di Programmazione Strategica e Controlli Interni nei Ministeri* del marzo 2006 sul punto afferma: «nel 2005 il miglioramento più significativo ha riguardato il sistema di controllo strategico, che può ritenersi ormai a regime in molte amministrazioni. Ciò ha determinato, a sua volta, un progresso del processo di programmazione strategica su aspetti di particolare rilievo come: a) la coerenza tra programmazione strategica e programma di governo; b) il livello di coerenza interna; c) il ruolo attivo del Secin» (pag. 6)

Lo stesso Comitato Tecnico Scientifico, come sopra accennato, potrebbe emanare una sua direttiva in tal senso che il Presidente del Consiglio o il Ministro per il programma di governo o quello della Funzione Pubblica, o tutti insieme, potrebbero fare propria.

La logica non è quella di creare nuove norme o burocrazia, ma creare semplicemente un pressing sui risultati e controlli incrociati basati sulla “contrapposizione di interessi” che costituisce uno dei pilastri concettuali sulla quale si fonda qualsiasi struttura di controllo.

#### **4.2. Il controllo di gestione: dalla sola dimensione finanziaria ad una multidimensionalità**

Il rapporto presentato dal Comitato Tecnico Scientifico è portatore di una istanza precisa: nella legislatura appena avviata si sostenga ulteriormente lo sviluppo di sistemi di controllo interni di gestione e si spinge a suggerire l’adozione di nuovi strumenti per supportare tale controllo<sup>5</sup>.

L’attenzione qui va focalizzata sullo strumento. Molti ritengono che una volta realizzata la contabilità analitica per centri di costo ed in alcuni casi il passaggio dalla contabilità finanziaria a quella economica-patrimoniale si sia realizzato un sistema di controllo di gestione.

Non è così, la contabilità analitica è solo una parte del sistema di controllo di gestione. Ancora una volta c’è da rilevare come i sistemi di controllo della PA sono nella maggior parte dei casi ancora orientati a controllare la dimensione economico-finanziaria e la fase di *input* del processo (ovvero “quanto”, “come”, “chi” e “su quale conto” spende) ma manca completamente la dimensione di *output* e quella *outcome*, ovvero i risultati ottenuti con quei fondi spesi che sono poi i dati che servono ad alimentare la sintesi del controllo strategico.

Nelle aziende *profit oriented* la contabilità analitica è strumentale a misurare la contribuzione al risultato globale delle singole unità organizzative, ma il risultato globale in questo caso è economico, è il profitto. In una struttura pubblica, invece, la contribuzione non può essere economica in quanto il suo *output*, i risultati, sono “sociali” ed non sono misurabili in termini economici. La contabilità analitica in ambiente pubblico rischia di indicare solo l’assorbimento delle risorse in chiave economica per centro di responsabilità, ma ciò non può essere considerato un risultato o, almeno, è un risultato solo parziale. Non misurare i risultati delle singole unità organizzative significa non poter assolvere allo spirito del D.Lgs 29/93, che aveva coniato lo slogan rivoluzionario di passare dal controllo dei compiti a quello dei risultati. Con la sola contabilità analitica si rimane ancora molto sui compiti e poco e nulla sui risultati.

Il controllo di gestione, come si evince bene dal D.Lgs 286/99, è strettamente integrato al controllo strategico. Infatti la direttiva del Ministro si sviluppa in maniera ascendente e discendente nei vari centri di responsabilità, generando una sorta di contratto interno (un *performance agreement*) tra i centri di responsabilità ed il Ministro, che corre su due flussi informativi: a) i fondi assegnati ed i costi sostenuti (e qui c’è il supporto della contabilità analitica), b) i risultati realizzati (e qui è necessario dotarsi di appositi sistemi di misurazione). Il salto che bisogna realizzare è completare il sistema di misurazione ed integrare i flussi informativi. Realizzare questa integrazione significa superare la concezione della contabilità analitica per avvicinarsi idealmente a strumenti multidimensionali quali la *balanced scorecard* opportunamente adattata per la realtà pubblica.

Il Rapporto di Legislatura del CTS evidenzia come non solo la contabilità analitica sia ancora incompleta, ma come strumenti quali quelli qui appena accennati siano praticamente inesistenti (salvo rarissime eccezioni), mentre varrebbe la pena che fossero diffusi maggiormente sia per

---

<sup>5</sup> A pag. 50 del *Rapporto di Legislatura* del CTS si legge: «i passi compiuti non devono certo essere sottostimati ma neppure devono far ritenere che si sia avviato un processo destinato ad arrivare, in qualche anno, ad una maggiore managerializzazione della pubblica amministrazione. Si tratta infatti di risultati ancora fragili, talvolta episodici, che spesso dipendono dalla buona volontà e dalla competenza di un numero limitato di persone in ciascuna amministrazione. È quindi essenziale che nella prossima legislatura si “sostenga” ulteriormente lo sviluppo dei sistemi di controllo di gestione e si evitino in particolare pericolosi ritorni al passato, così frequenti nelle fasi di “interregno” tra due legislature».

cogliere la dimensione dei processi, che quella della soddisfazione degli stakeholder e soprattutto la dimensione relativa alla misurazione del capitale intellettuale (e cioè del capitale umano, organizzativo e relazionale). Se si considera l'incidenza dei costi del personale sui costi totali di un Ministero si comprende, proprio perché è una struttura ad alta intensità di personale, e con un livello di scolarizzazione molto più alto rispetto ad altri settori economici (10-12 % di laureati in più), come questo elemento sia strategico per il recupero di produttività ed efficienza operativa nella P.A. Se non si controllano questi aspetti non si fa controllo di gestione.

Ora, se l'unica misurazione che viene realizzata è il costo in conto economico del personale, esattamente come si fa per il materiale di consumo, la cancelleria e la carta delle fotocopie, si capisce come di questo elemento così importante della gestione si faccia solo amministrazione e non governo, controllo e sviluppo delle risorse.

In conclusione, la strada per realizzare il controllo di gestione è ancora lunga, ma soprattutto converrebbe realizzare qualche salto logico: non ha senso pensare alla sola realizzazione della contabilità analitica senza un'ottica multidimensionale. Il controllo di gestione non è un sistema contabile ma è un "sistema di sistemi" come è appunto il modello che si ispira alla *balanced scorecard*.

Nel nuovo approccio qui delineato il Comitato Tecnico Scientifico potrebbe favorire conferenze, incontri, confronti, momenti di chiarimento ed acculturamento tentando di sensibilizzare le varie strutture di controllo di gestione operanti in testa alle singole direzioni generali, che sono davvero tante e molto più numerose dei SECIN, su sistemi innovativi alcuni dei quali hanno trovato applicazione anche in ambiente pubblico italiano.

#### **4.3 Il controllo di regolarità amministrativo contabile**

Il non funzionamento del controllo di regolarità amministrativo-contabile fu denunciato già con il primo rapporto del CTS<sup>6</sup> e, da allora tale controllo, forse per un errore di interpretazione iniziale dell'allora Ministro competente, non ha fatto alcun passo in avanti<sup>7</sup>. Esso è praticamente assente e questo mette a rischio l'attendibilità e la ragionevolezza dei dati contabili e amministrativi sottostanti. Se non c'è una funzione che controlla le evidenze contabili, utilizzando le tecniche tipiche della revisione aziendale, poi non ci si deve meravigliare che i dati - e le decisioni che su di essi si prendono - siano inficiati da errori ed omissioni.

Tali errori, voluti o meno, a differenza di ciò che succede nel settore profit dove hanno un impatto sui risultati economici di esercizio, sui dividendi, sulle quotazioni di borsa, e sul pagamento delle tasse, assumono in ambiente pubblico una rilevanza diversa, ma non per questo meno grave: la necessità di coniugare il rispetto dei vincoli di bilancio con le esigenze operative.

Le soluzioni, come accennato in altre occasioni, possono essere diverse:

- abolire tale tipo di controllo, ma nel caso bisognerebbe rimettere le mani sul funzionamento degli UCB, delle contabilità, della Ragioneria Generale dello Stato e sul ruolo dell'Ispettorato di Finanza
- prevedere la creazione di nuclei di "internal auditing" anche presso i ministeri,
- dare tale compito in *outsourcing* a società specializzate (come si è fatto in molte istituzioni finanziarie) o all'Ispettorato Generale di Finanza che ha competenze tecniche e professionalità o alla stessa Corte dei Conti, anche se questa ultima sarebbe costretta a rivedere le tecniche di audit per adeguarle ai nuovi sistemi contabili dei Ministeri ed

---

<sup>6</sup> Vedi L. Hinna, "Considerazioni sul secondo rapporto sullo stato dei controlli interni nei Ministeri", in Presidenza del Consiglio dei Ministri, *Stato e prospettive dei processi di programmazione strategica dei ministeri: riflessione alla luce del secondo rapporto del Comitato*, Dipartimento per l'Informazione e l'editoria, 2004.

<sup>7</sup> Sul punto a pag. 15 del *Rapporto di Legislatura* del CTS si legge: «oggi comincia a emergere qualche motivo di preoccupazione su questo tema, visto che la quasi totalità delle amministrazioni centrali non sembra avere adottato sistemi di controllo "interno" di regolarità formalizzati».

inseguire una operatività che sarebbe per certi versi “nuova” per i magistrati delegati al controllo.

A sette anni dall’approvazione del D.Lgs 286/99 comunque non è pensabile che la norma venga disattesa: si è smontato a suo tempo un sistema per migliorarlo, ma se non viene migliorato non si può rimanere in mezzo al guado: così non si ha né il vecchio né il nuovo sistema.

È importante che si rifletta su questo aspetto. Il Comitato Tecnico Scientifico a riguardo sembra essere rassegnato ad attendere un eventuale intervento legislativo, senza assumere posizioni precise nelle sedi idonee.

#### **4.4 La valutazione dei dirigenti**

Inserire in norma la valutazione dei dirigenti nel D.Lgs 286/99 è stato un errore, ha anestetizzato l’esigenza reale; il sistema di valutazione è diventato un oggetto di negoziazione sindacale; ha frenato lo sviluppo del controllo di gestione che ha finito per essere interpretato come strumento di verifica dei singoli dirigenti e non come utile strumento per il governo della gestione.

Viceversa, una volta perfezionato il controllo strategico e di gestione, il sistema per la valutazione dei dirigenti sarebbe stata una conseguenza quasi automatica, un sottoprodotto del sistema. Si sarebbero avuti infatti tutti gli elementi necessari per la valutazione della dirigenza (responsabilità, obiettivi, indicatori e misure).

Purtroppo, inserendo la valutazione della dirigenza espressamente in norma, anche se scontato e giusto (e non era la prima volta che le norme richiamavano tale esigenza), si è avuto un effetto collaterale facilmente prevedibile: la giusta attenzione del sindacato che si è sentito in diritto di entrare nel merito del sistema, quando invece si sa che i sistemi di valutazione della dirigenza sono sempre auto-referenti e non trasparenti e questo avviene sia nel settore privato che in quello pubblico. La dimostrazione è fornita da alcune amministrazioni dove anche senza norma sono stati messi a punto sistemi anche sofisticati ed efficienti già dagli inizi degli anni settanta (vedi Banca d’Italia). Ciò che può essere trasparente, invece, è il processo e le metriche, al contrario del giudizio che non può mai essere per sua natura oggettivo.

La valutazione è un atto organizzativo dovuto che spetta “al capo sul collaboratore” e non è un processo che può essere delegato ad un sistema, negoziato o meno con i sindacati, più o meno trasparente. Ciò che è giusto, invece, è concordare con il sindacato i “campi di valutazione”, ma qui diventa un fatto di cultura aziendale. Non è un caso che le aziende più dinamiche hanno sistemi di *appraisal* del personale codificati, strutturati e rivisitati ogni anno in base alle esigenze. Sono ovviamente scomodi e frustranti, tanto che è stata diagnosticata un una vera e propria sindrome legata allo stress da valutazione.

Oggi lentamente si cominciano a vedere sistemi di valutazione, ma letti più come adempimento burocratico dovuto che come reale strumento di gestione e sviluppo delle risorse umane. Inoltre vi è una scarsa attenzione a configurare lo strumento della valutazione come fattore chiave per determinare l’indennità di risultato. Fino a quando la PA continuerà a riconoscere un ruolo importante alla indennità di posizione che mortifica chi fa realmente e premia chi non fa, non ci sarà grande orientamento ad adottare sistemi di valutazione della dirigenza.

Il Comitato Tecnico Scientifico fin dal suo primo rapporto denunciò l’assenza di una valutazione della dirigenza e, quindi, a caduta di tutto personale anche quello non direttivo, sulla base di criteri moderni che andassero al di là delle vecchie esolite “note di qualifica”. Ciò significa di fatto rinunciare a gestire la risorsa più grande e più importante della pubblica amministrazione.

Il Comitato, inoltre, ha intuito che fino a quando non saranno a regime gli altri sistemi di controllo di gestione è inutile parlare di sistemi di valutazione della dirigenza che ovviamente sono alimentati dai primi; pertanto, sarebbe opportuno oltre che denunciare la mancanza di sistemi, favorire incontri, seminari tecnici, analisi delle *best practice* sia pubbliche e che private, emettere documenti in modo da favorire la coscienza e la cultura della valutazione. Naturalmente i soggetti da coinvolgere in

queste iniziative saranno certamente non tanto i direttori del personale vecchi stampo, quanto i responsabili dello sviluppo risorse umane (una figura ancora rara nelle PA centrali), i SECIN, il Dipartimento della Funzione Pubblica e naturalmente i sindacati.

#### **4.5 Controllo della qualità**

Nel D.Lgs 286/99 si fa un cenno veloce alla qualità e questo tema sembra essere rimasto in ombra in questi anni, in realtà esso è assai importante.

La stessa amministrazione pubblica riconosce al tema una valenza fondamentale quando compra o acquisisce servizi, infatti senza certificazione della qualità non si può diventare fornitori della PA, ma chi certifica la qualità della struttura pubblica?

Sul mercato ci sono tante strutture che affiancano aziende anche pubbliche in progetti di orientamento alla qualità, ma i livelli qualitativi ed i livelli di specializzazione sono assai difforni. La proposta che si avanza è quella di costituire un albo, aperto, di società specializzate in accompagnamento alla qualità (magari presso la Corte dei conti o il Dipartimento della Funzione Pubblica, o la Consip) da rendere pubblico man mano che si arricchisce di soggetti che superano un processo puntuale di istruttoria (professionalità, esperienze, referenze pubbliche e private, struttura organizzativa, numero di dipendenti ecc) simile a quello seguita dalla Consob per le società di certificazione di bilancio o dal CNIPA per le società di monitoraggio informatico.

Inoltre, è di assoluta importanza “rivitalizzare” lo strumento della carta dei servizi e degli indicatori di qualità – quando applicabile-, integrandoli con gli strumenti di controllo interno e di accountability esterna come il bilancio sociale.

Da parte sua il Comitato Tecnico Scientifico, nell’ottica e nell’approccio qui proposto, potrebbe promuovere conferenze seminari, censire le *best practice*, favorire il confronto per orientare le PA centrali alla qualità, proporre linee guida, *position paper* per spingere anche le PA centrali alla sperimentazione, magari partendo inizialmente da un processo, una area più critica e significativa.

#### **5. Conclusioni**

Questo rapporto di fine legislatura è un momento importante, una scadenza tecnica, la fine di un ciclo e l’inizio di un’altro. Un momento al quale guarda con attenzione non solo il comparto dei Ministeri, che certamente incontra più difficoltà di altre amministrazioni a portare a compimento il processo, ma anche il mondo degli Enti Locali e di tutte le altre pubbliche amministrazioni, che hanno visto nel D.Lgs 286/99 un faro culturale ed un punto cardinale importante di quella bussola che accompagna un percorso non facile, ma indispensabile.

Una incertezza, un ripensamento, un ritardo, una distrazione sarebbero segnali forti per tutti che premerebbe chi non ha fatto e mortificherebbe chi invece con sforzo e spirito di innovazione ha realizzato. Una non adeguata attenzione al tema da parte del nuovo esecutivo denuncerebbe una scarsa strategia di ascolto che verrebbe letta inesorabilmente come un “ci siamo sbagliati, non vogliamo controllarci, rimaniamo autoreferenti e tutti i costi rilevanti sostenuti fino ad ora per la riforma dei controlli sono da contabilizzare come sprechi e non come investimenti”. Non possiamo permetterci di mettere indietro gli orologi organizzativi della PA italiana a prima del 1999 o addirittura a prima del 1993. La storia non ci potrebbe mai perdonare un simile errore.

**Tabella di sintesi: criticità, proposte, azioni e soggetti**

<b>Aspetti/Temi/ Criticità</b>	<b>Proposte</b>	<b>Azioni</b>	<b>Organismi coinvolti</b>
<b>Aspetti di scenario:</b>			
286/99 spesa o investimento? Tentativi di passi indietro	Cambiamento di approccio	Nessuna nuova norma ma eventualmente ricorso a linee guida e direttive	Presidenza del consiglio, Ministro per il programma di governo, Ministro della Funzione Pubblica, tutti i ministeri
Scarsa attenzione dei Ministri	Enfatizzare nel programma di governo il miglioramento gestionale	Portare il tema all'attenzione del Consiglio dei ministri	Presidente del consiglio, ministro per il programma di governo
<b>Aspetti generali:</b>			
Rinnovo dei componenti del Comitato Tecnico Scientifico	Svincolare le nomine dal calendario politico	Continuare una tradizione già iniziata nel 2001 quando il Comitato fu rinnovato solo parzialmente	Presidente del consiglio, Ministro per il programma di governo, Ministro della Funzione Pubblica
Rinnovo dei SECIN presso i ministeri	Svincolare le nomine dal calendario politico	Predisporre subito una direttiva subito per i ministri per cogliere l'occasione del rinnovo per assicurare competenze e continuità	La direttiva può essere sia del CTS, che del Presidente del Consiglio a seconda della forza che si vuole dare alla stessa
Monitorare le nomine dei SECIN ex ante	Enfatizzare una <i>moral suasion</i> del CTS sulle nomine politiche dei Ministeri	Tenere un "albo" presso il Comitato tecnico scientifico	CTS, Ministeri
Monitoraggio dell'attività dei SECIN	Creare una pressione esterna al ministero su risultati dell'attività dei SECIN e quindi del ministero	Prevedere l'invio dei report periodici dei SECIN oltre che al ministro anche al Comitato Tecnico Scientifico, che predispone dei report sullo stato di avanzamento dei lavori al Ministro per il controllo del programma di governo	CTS, Ministro per il programma di governo, oltre che i singoli SECIN ed i ministri
CTS da "notaio- fotografo" di situazioni a promotore di cambiamenti	Ampliare la gamma degli strumenti del CTS e facilitare la crescita della famiglia professionale dei SECIN consentire un allineamento sull'alto delle conoscenze.  Scarso confronto con operatività ed approcci di altre istituzioni assimilabili al Comitato Tecnico Scientifico	Adozione di nuovi strumenti: (conferenze tecniche e seminari di approfondimento, linee guida, position paper, newswetter, bollettino etc)  Realizzare un benchmarking con ciò che altre istituzioni pubbliche già realizzano.	CTS, Ministro per il programma di governo.  Comitato Tecnico Scientifico ed altre istituzioni assimilabili

<b>Aspetti/Temi/ Criticità</b>	<b>Proposte</b>	<b>Azioni</b>	<b>Organismi coinvolti</b>
Scarsa presenza ed attenzione alla presentazione del rapporto annuale	riconoscere alla presentazione del rapporto del CTS un valore politico più forte	Prevedere una seduta ad hoc del Consiglio dei ministri Prevedere un appuntamento equiparabile alla relazione annuale di una agenzia o di una authority	Presidente del consiglio e tutti i ministri  Coinvolgere oltre che i SECIN tutte le grandi istituzioni pubbliche del paese oltre la comunità scientifica interessata al tema dei controlli interni
I ministeri affrontano in materia di controllo interno problemi uguali con approcci diversi, a volte con grande dispersione di fondi	Comunicazione al CTS delle soluzioni che si intendono adottare e censimento dei progetti di consulenza e formazione in materia di controlli interni per consentire di monitorare il livello di innovazione in atto ed i costi relativi	Il Comitato potrebbe richiedere al SECIN di inviare una informativa (senza avere la caratteristica di una richiesta di un parere) su iniziative promosse in materia di controlli interni, piani di formazione, consulenza direzionale, sistemi informativi dedicati etc) in modo da mettere a disposizione di tutti le esperienze di alcuni e svolgere un ruolo di indirizzo scientifico ex ante invece che semplice denuncia ex post.	SECIN, Comitato Tecnico Scientifico, Dipartimento della Funzione Pubblica, Corte dei conti, CNIPA, Consip etc.
Dall'impegno tra SECIN e ministro all'impegno con il Comitato Tecnico Scientifico	Il SECIN ed il ministro competente potrebbero prendere un "impegno" anche di fronte al comitato Tecnico scientifico	Immediatamente dopo la presentazione del rapporto annuale del Comitato si potrebbe concordare una direttiva del ministro per il proprio SECIN da siglare moralmente anche con la presenza del Comitato Tecnico Scientifico. La sommatoria di tutte le direttive dei SECIN potrebbe essere oggetto di relazione al ministro per il programma di governo	Ministri, SECIN, Ministro per il programma di governo, Comitato Tecnico Scientifico
<b>Aspetti relativi alle singole tipologie di controllo</b>			
<b>Spunti di miglioramento del controllo strategico:</b> L'esito del controllo strategico rimane patrimonio informativo del singolo ministero	Utilizzare l'esito del controllo strategico per il dare una informativa alla pubblica opinione ed istituzionalizzare un reporting al ministro responsabile del monitoraggio del programma di governo	Predisporre un bilancio sociale del ministero seguendo la direttiva del Dipartimento della Funzione Pubblica del febbraio 2006 Di concerto con il Ministro responsabile dell'attuazione del programma di governo individuare un sistema di reporting che consenta a questo ultimo di realizzare realmente il monitoraggio	Ministro responsabile della programma di governo, Corte dei conti, Ufficio Relazioni Esterne del ministero, SECIN, Comitato Tecnico Scientifico etc

<b>Aspetti/Temi/ Criticità</b>	<b>Proposte</b>	<b>Azioni</b>	<b>Organismi coinvolti</b>
<b>Spunti di Miglioramento del controllo di gestione:</b> abbandonare la sola dimensione economica finanziaria relativa all'input	Favorire l'adozione di strumenti ispirati alla balanced scorecard	Il CTS potrebbe favorire la divulgazione delle esperienze maturate all'interno di alcuni ministeri e sensibilizzare le strutture di controllo di gestione chiamando conferenze tecniche, ed emettendo linee guida, position paper, etc	Comitato Tecnico Scientifico, ed i responsabili del controllo di gestione delle varie DG dei ministeri, nonché i SECIN ed altre strutture quali Cantieri della Dipartimento della Funzione Pubblica
<b>Attivazione del controllo di regolarità contabile amministrativo</b>	Tale tipo di controllo di fatto non ha mai funzionato nei ministeri	Promuovere una riflessione attenta valutando le possibili alternative La più semplice è chiedere ai ministeri di creare una struttura ad hoc	Corte dei conti, Ragioneria Generale dello Stato. Ispettorato Generale di Finanza, società di auditing
<b>Valutazione della dirigenza:</b> di fatto ancora scarsamente operativa	Promuovere la cultura e la tecnica della valutazione	I comitato Tecnico Scientifico potrebbe promuover incontri, emanare linee guida, chiamare conferenze tecniche, censire le best practice e diffonderle	SECIN, Dipartimento della Funione pubblica, Sindacati, Capi del personale e dello sviluppo risorse umane
<b>Controllo della qualità:</b> praticamente inesistente	Accompagnare gradualmente l'avvicinamento della P:A Centrale alla qualità	Anche in questo il Comitato Tecnico Scientifico potrebbe promuovere iniziative finalizzate la divulgazione e la comprensione delle problematiche connesse alla qualità Corte dei Conti e/o Dipartimento Funzione pubblica, Consip potrebbero essere coinvolte per tenere un albo nel quale raccogliere dopo opportuna istruttoria le società di consulenza e gli enti certificatori specializzati in qualità	Comitato Tecnico Scientifico, Dipartimento Funzione Pubblica (Cantieri), Corte dei conti, Consip