

I sistemi di controllo direzionale e valutazione delle performance

di Francesca Gagliarducci e Andrea Tardiola

9 settembre 2003

6. I sistemi di controllo direzionale e valutazione delle performance

6.1 Lo stato dell'arte

Il processo di riforma dei pubblici apparati, portato avanti con sempre maggiore intensità nel corso degli anni '90, ha attribuito un peso di rilievo all'introduzione di sistemi di controllo direzionale e di valutazione delle performance realizzate dalle amministrazioni, spostando l'attenzione dal mero rispetto del tradizionale principio di legalità all'analisi dei risultati conseguiti, al fine di introdurre meccanismi gestionali in grado di garantire il progressivo raggiungimento di livelli ottimali di efficacia e di efficienza.

Sul piano normativo, con il d.lgs. 286/1999 (attualmente oggetto di una nuova delega) il governo di centro sinistra ha riordinato la materia, individuando in maniera compiuta gli strumenti necessari all'adozione di tecniche di gestione "direzionale" degli apparati pubblici, al fine di realizzare i principi di separazione tra politica e amministrazione, di responsabilizzazione della dirigenza e di valorizzazione delle performance misurabili. Ciononostante, a distanza di più di quattro anni dall'approvazione del provvedimento menzionato, lo stato dell'arte sul fronte dei sistemi di pianificazione, controllo e valutazione, presenta un quadro di luci e ombre. Infatti, nonostante al termine della passata legislatura questo versante del processo di riforma scontasse un'inevitabile progressività nell'entrata in vigore delle sue componenti, poteva senza dubbio essere considerato un settore d'interesse su cui investire. In realtà, alle ragioni di contesto che hanno rallentato la concreta introduzione dei nuovi sistemi di gestione, si è accompagnata una scarsa incisività degli indirizzi di governo adottati negli ultimi anni.

Ciò premesso, l'attuale quadro applicativo delle funzioni di controllo direzionale presenta le seguenti caratteristiche:

* le attività di **controllo strategico**, che si sostanziano prevalentemente nella predisposizione e nel monitoraggio della direttiva annuale per l'azione amministrativa e la gestione, possono essere rintracciate in tutte le amministrazioni, benché presentino forti differenziazioni in ordine alla capacità della strumentazione utilizzata di rappresentare un efficace strumento di indirizzo. La direttiva annuale del ministro costituisce uno strumento fondamentale per realizzare il passaggio da una direzione incentrata sulla formale esecuzione amministrativa delle previsioni normative a una "direzione per obiettivi", che richiede, per essere realizzata, l'adozione di comportamenti gestionali complessi e l'utilizzo congiunto di risorse differenziate (umane,

finanziarie, strumentali, informative) per il conseguimento dei risultati programmati. In altri termini, la direttiva rappresenta il punto di snodo tra la definizione di strategie di lungo/medio periodo e la traduzione di quest'ultime in programmi operativi di breve periodo, misurabili e chiaramente correlati a una specifica quota di input destinati al loro perseguimento. In ogni modo, anche nei casi in cui nella fase di programmazione vengono individuati correttamente obiettivi, risultati attesi e relativi responsabili, per molti versi e nella gran parte dei casi risultano ancora inadeguati i meccanismi sviluppati dalle diverse amministrazioni per il monitoraggio degli stadi di avanzamento conseguiti.

* le attività di **controllo di gestione** sono state avviate, ma risultano decisamente carenti e poco diffuse: eccettuati e isolate esperienze in fase di consolidamento, peraltro ancora di fatto improduttive di effetti significativi (si pensi alla Presidenza del Consiglio dei Ministri e all'ex Ministero delle Finanze), nella gran parte dei casi risultano del tutto assenti;

* le attività di **valutazione della dirigenza** sono attualmente pressoché inesistenti nell'ambito di gran parte delle amministrazioni dello Stato. Anche laddove si è provveduto a introdurre appositi strumenti (si pensi all'ex Ministero delle Finanze, alla Presidenza del Consiglio dei Ministri e al Ministero di grazia e giustizia), l'utilizzo effettivo che ne è stato effettuato non ha determinato conseguenze di rilievo ed è pertanto ancora da considerarsi largamente inferiore rispetto alle potenzialità dei sistemi elaborati, oltre che alle aspettative in essi riposte;

* infine, sul versante dei **controlli di regolarità amministrativa** e contabile si continua prevalentemente a mantenere in vita un'attività di verifica preventiva sui singoli atti, che dovrebbe, al contrario, essere progressivamente sostituita da meccanismi di auditing aziendale.

Le carenze e i ritardi che hanno finora frenato la realizzazione di sistemi compiuti di controllo e valutazione all'interno delle pubbliche amministrazioni centrali non possono essere semplicemente ed esclusivamente addebitati a una generica assenza di cultura gestionale. Tale carenza, indubbiamente rilevante, è stata in più casi affiancata da una scarsa consapevolezza, da parte dei vertici politico-amministrativi, della strategicità delle iniziative avviate, che hanno conseguentemente sofferto di una forte mancanza di legittimazione.

A ciò si aggiungono ulteriori difficoltà di carattere tecnico, tra cui emerge l'assenza di un reale decentramento dell'autonomia di gestione, da realizzare sviluppando un organico sistema di budget negoziato all'interno delle singole amministrazioni e attribuendo, di conseguenza, obiettivi e correlate risorse finanziarie fino alle posizioni dirigenziali di secondo livello. Nei fatti, una simile soluzione è attualmente adottata in via del tutto residuale, con la conseguenza che il potere di spesa rimane completamente accentrato presso il vertice politico-amministrativo. Il risultato è la definizione di una figura dirigenziale formalmente titolare di una struttura organizzativa, valutata in base al conseguimento di un certo numero di obiettivi ma assolutamente priva di una qualunque forma di autonomia nell'utilizzo dei fattori produttivi che sarebbero necessarie per lo sviluppo dei programmi definiti.

Due elementi ulteriori confermano l'attuale difficoltà di completare la realizzazione di un efficace sistema direzionale: il primo si riferisce ad una caratteristica strutturale dell'amministrazione, al cui

interno il personale in dotazione è generalmente acquisito e in larga parte gestito da un ufficio differente rispetto a quello di appartenenza; il secondo elemento consiste nel fatto che tutte le variazioni tra capitoli di bilancio sono effettuate direttamente dal Ministro, piuttosto che dai responsabili della gestione. In tal senso, sarebbe opportuno un apposito intervento normativo che trasferisca tale competenza dal livello politico – il Ministro - a quello amministrativo – il responsabile dell'unità revisionale di base. Altrettanto utile, anche al fine di ridurre il numero di compensazioni necessarie nel corso dell'esercizio finanziario, potrebbe risultare una maggiore aggregazione dei capitoli del bilancio interno, che attualmente sono circa 6000. Infatti, se una dettagliata specifica delle tipologie di costo è importante in sede di programmazione, perché consente di quantificare in dettaglio gli oneri relativi ad un determinato piano di attività, nella fase di gestione vera e propria un accorpamento dei capitoli ridurrebbe l'esigenza di modificare frequentemente gli stanziamenti consentendo una maggiore flessibilità e un più ampio margine di manovra nell'impiego dei fattori produttivi assegnati.

A ulteriore supporto del processo di riforma descritto, sarebbe inoltre indispensabile rafforzare gli attuali processi di negoziazione delle risorse disponibili tra ogni singola amministrazione e il Ministero dell'economia e delle finanze. Un simile intervento si rende necessario in quanto la piena realizzazione di un sistema di budgeting, che si fonda su un'effettiva contrattazione delle risorse sugli obiettivi, si scontra ancora, nella realtà dei fatti, con un meccanismo di ripartizione dei fondi spesso messo in atto senza ricorrere a un'adeguata negoziazione. A tale proposito, occorre eliminare interventi del tipo "taglia spese", in occasione dei quali si riducono centralmente e in maniera consistente le disponibilità di singoli capitoli del bilancio dello Stato, senza procedere ad alcuna valutazione condivisa con le amministrazioni destinatarie dei tagli, con impatti chiaramente negativi sulle policies adottate, e con il risultato di inficiare qualsiasi serio processo di valutazione delle performance dirigenziali.

Sul piano delle professionalità, è necessario realizzare specifici interventi finalizzati a creare anche in questi innovativi settori di attività appositi bacini di competenze da allocare presso le strutture deputate al controllo interno, nella maggior parte dei casi sottodimensionate, prive di personale specializzato e pertanto sostanzialmente incapaci di incidere profondamente nel contesto gestionale e organizzativo di appartenenza. Ciò ha determinato non solo un forte ritardo nell'applicazione di modelli gestionali di tipo direzionale, ma anche un effetto indiretto che per alcuni versi può essere considerato più grave: i tentativi frequentemente fallimentari di comunicare adeguatamente finalità e potenzialità di tali sistemi, assieme al basso livello qualitativo delle sperimentazioni compiute, hanno progressivamente dequalificato il ruolo delle tecniche di programmazione e monitoraggio, vissute in più di un caso con profonda insofferenza, interpretate come ulteriore adempimento imposto da un legislatore poco attento all'impatto delle riforme sull'amministrazione "quotidiana" e assolutamente prive di un qualsivoglia valore aggiunto.

La problematica evidenziata non è semplicemente legata all'esigenza di acquisire nuove risorse professionali da destinare alle funzioni di supporto al vertice politico e amministrativo (nonostante una simile necessità sia stata più volte espressa anche da parte del Comitato tecnico scientifico per il coordinamento in materia di valutazione e controllo strategico nelle amministrazioni dello Stato, c.d. "Comitato Zampini"), ma si connette, altresì, al bisogno di compiere scelte più marcate relativamente all'assetto e al ruolo degli uffici considerati: in questi termini risulta del tutto condivisibile il richiamo, da più parti effettuato, ma ancora sostanzialmente inattuato, alla necessità

di assicurare all'interno dei Servizi di controllo specifici team che accostino al personale appartenente all'amministrazione anche professionalità provenienti da esperienze private nei settori della programmazione, dell'audit e della valutazione delle performance. Si tratta, infatti, di realizzare un adeguato equilibrio tra il bisogno di competenze specifiche, spesso da ricercare all'esterno del settore pubblico, e l'esigenza di garantire l'intervento di personale interno, in grado di adeguare strumenti gestionali perfettamente funzionanti in altri contesti alle specifiche caratteristiche organizzative della realtà amministrativa.

Tabella - Profili professionali dei componenti SECIN

(organi di direzione, dirigenti e consulenti esterni)

PROFILI PROFESSIONALI	MEMBRI ORGANI DI DIREZIONE	DIRIGENTI	CONSULENTI ESTERNI	TOTALE
GIURIDICO-AMM-CONTABILE	25	24	1	50
TECNICO	3	2	1	6
ECONOMICO-FINANZIARIO-STATISTICO	5	7	1	13
ECONOMICO-ORGANIZZATIVO	2	-	2	4
TOTALE	35	33	5	73

FONTE: Comitato tecnico scientifico, Processi di programmazione strategica e controlli e controllo interni nei Ministeri: stato e prospettive (secondo rapporto, 2003)

Con riferimento allo sviluppo di sistemi di controllo direzionale, va tenuto presente che già nella scorsa legislatura, nonostante la definizione del nuovo impianto normativo, il supporto alle amministrazioni nella fase di esercizio dei nuovi strumenti non è stato adeguato alle necessità e alle aspettative generate (in tal senso, poco numerosi gli interventi di cambiamento o le esperienze pilota concretamente avviati e sostenuti).

Nel periodo successivo, il nuovo Governo non ha manifestato l'intenzione di stravolgere gli assetti e le linee guida del precedente esecutivo: da questo punto di vista si potrebbe evidenziare la sostanziale continuità di contenuti tra la c.d. "direttiva Amato" del 2001 e le "direttive Berlusconi" del 2002 e del 2003, che ne rappresentano il coerente svolgimento e, anzi, perfezionano ulteriormente il livello delle indicazioni tecniche di indirizzo per la realizzazione di adeguati sistemi gestionali. Eppure, al mantenimento formale delle linee guida preesistenti non hanno fatto seguito concreti segnali della volontà di utilizzare effettivamente gli strumenti finora disponibili. Si pensi, come già accennato, al monitoraggio dello stato di avanzamento dei progetti indicati nelle direttive annuali per l'azione amministrativa e per la gestione, spesso realizzato solo saltuariamente e comunque, ad oggi, sostanzialmente improduttivo di effetti²; al mancato utilizzo dei sistemi di valutazione della dirigenza, laddove esistenti, al fine di motivare la coerenza nella rimozione o nella conferma degli incarichi in applicazione della legge 145/2002; ai numerosi progetti di supporto al cambiamento organizzativo (Governance ed altri) avviati con grandi aspettative e attualmente in fase di stallo; all'ancor scarsa e richiamata valorizzazione dei servizi e degli uffici per il controllo interno, titolari di un ruolo del tutto marginale nell'ambito delle organizzazioni di appartenenza.

Inoltre, analizzando nel dettaglio l'attuale quadro politico, ciò che più desta preoccupazione è la continua adozione di misure che, intervenendo su aspetti della riforma direttamente collegati alla realizzazione di nuovi sistemi di programmazione e monitoraggio delle attività amministrative, rischiano di minare i presupposti normativi, organizzativi e funzionali su cui essi si fondano.

Nel 1999, infatti, l'innovativa disciplina dei controlli e dei processi di valutazione collocava questi strumenti di gestione in stretta correlazione con gli altri tasselli del complessivo processo di rinnovamento dell'apparato pubblico: il riassetto del bilancio dello stato, il piano di riorganizzazione delle strutture ministeriali, l'attribuzione di funzioni tecniche a soggetti specializzati (le agenzie), la concreta determinazione di un modello di responsabilità di risultato per la dirigenza (non a caso molti di questi interventi trovano origine nella stessa fonte normativa, la legge delega 59/1997).

Purtroppo, negli ultimi mesi si è manifestata con ripetuti interventi l'intenzione di sovraordinare alla logica organizzativa, che fa leva sull'analisi dei contesti, sulla semplificazione e sulla valutazione degli impatti delle politiche adottate, una gestione della cosa pubblica più fortemente ispirata a differenti e contrastanti logiche di potere. A tale proposito basti pensare a provvedimenti, già richiamati in altre parti di questo documento, che tornano ad accentrare funzioni (protezione civile), puntano ad azzerare l'attribuzione di specifiche competenze a strutture tecniche (agenzie) e per molti versi complessivamente riconducono nella sfera politica ciò che era stato attribuito all'autonomia gestionale di apparati appositamente responsabilizzati: un caso di esemplare evidenza, in tale direzione, è quello relativo all'applicazione della legge 145/2002 che, attivando un ciclo di rotazione delle posizioni dirigenziali secondo criteri spesso non riconducibili alla performance individuale, ha delegittimato profondamente il ruolo del sistema di valutazione

(laddove solo quest'ultimo dovrebbe correttamente supportare lo sviluppo e la mobilità degli incarichi). All'interno del quadro descritto si iscrive la recente attribuzione di un'ampia funzione di coordinamento in materia di valutazione e controllo strategico nelle amministrazioni dello Stato al re-istituito Ministro senza portafoglio con delega all'attuazione del programma di Governo. All'interno del quadro descritto, tale spostamento di competenze, che suscita peraltro qualche perplessità rispetto all'impatto e alle possibili interferenze che potranno determinarsi sul ruolo finora assegnato e svolto dal Dipartimento della funzione pubblica con riferimento alla gestione del complessivo processo di ammodernamento della P.A., rischia di rimanere sostanzialmente "orfano" di un adeguato contesto complessivo in cui essere sviluppato. Sulla base di tali premesse, l'introduzione di sistemi di controllo direzionale in ambito pubblico rimane ancora oggi una scommessa aperta e altamente "a rischio". Non va dimenticato, infatti, che si parla di attività time consuming. Impostare e mantenere in funzione un'adeguata strumentazione di supporto direzionale comporta un cospicuo impiego di risorse dedicate, necessarie per acquisire competenza nell'uso delle nuove metodologie, per imparare a lavorare in gruppo, per comprendere l'importanza del coordinamento, della programmazione e del monitoraggio, e per acquisire l'attitudine a generare interrogativi costanti rispetto alle possibilità di migliorare processi lavorativi mai messi in discussione. Di conseguenza, se anche nei casi in cui sono stati finora raggiunti dei primi risultati non saranno premiati i successi e non verranno, al contrario, penalizzati i ritardi e gli insuccessi, si correrà il forte rischio di un feedback negativo, di un rigetto che potrebbe progressivamente portare a ridurre, invece che ad aumentare, il coinvolgimento e la partecipazione al nuovo impianto gestionale progettato negli anni passati.

In tal senso, appare evidente come sia necessario evitare di compromettere gli sforzi finora compiuti realizzando appositi interventi che consolidino la strumentazione di supporto direzionale alla gestione almeno su due livelli:

- * lo sviluppo di alcune caratteristiche interne ai processi;

- * la stabilizzazione delle varie componenti del sistema di monitoraggio, al fine alimentare adeguatamente i meccanismi di valutazione delle performance dirigenziali.

Riguardo al primo aspetto, sono senz'altro condivisibili le indicazioni fornite dal menzionato Comitato Zampini nel secondo rapporto sullo stato e le prospettive dei processi di programmazione strategica e dei controlli interni nei Ministeri (2003), laddove si individuano le seguenti priorità:

- * garantire un coinvolgimento molto più deciso e generalizzato del vertice politico nel processo di programmazione; incentivare interventi formativi sul management pubblico, tesi ad assicurare lo sviluppo delle professionalità in materia di programmazione, controllo e valutazione;

- * assicurare ai Servizi di controllo interno una composizione equilibrata, in grado di garantire la presenza nelle amministrazioni di competenze gestionali e organizzative;

* costruire una base di conoscenza “comune”, a disposizione di tutte le amministrazioni, relativamente agli strumenti tecnici a sostegno del processo di programmazione (articolazione degli obiettivi, indicatori per la misurazione del rendimento, standard di riferimento, schede per l’elaborazione dei programmi di azione).

Riguardo al secondo aspetto, occorre introdurre elementi che contrastino l’attitudine di gran parte delle organizzazioni pubbliche a rallentare l’introduzione di processi valutativi maturi. A questo proposito, il quadro che emerge dal menzionato rapporto del comitato Zampini conferma un dato significativo: i meccanismi per la valutazione delle performance dirigenziali segnano il passo rispetto alle ulteriori strumentazioni che si in seriscono nel ciclo del controllo direzionale, posto che anche nei casi in cui si programma e si realizza un’efficace rilevazione dei risultati gestionali, i sistemi di valutazione del personale sono in forte ritardo. Ma seppure ciò risulta comprensibile, data la maggiore complessità e “delicatezza” delle problematiche considerate, occorre ipotizzare dei meccanismi premianti e/o vincolanti che spingano le amministrazioni ad adottare adeguate modalità di verifica dei rendimenti conseguiti.

A questa logica si richiama la proposta contenuta nel d.d.l. presentato il 30 gennaio 2003, nell’ambito del quale si individua una soluzione articolata, che si fonda su tre fattori chiave:

* il primo è un elemento di garanzia, poiché si riconduce l’applicabilità delle fattispecie di responsabilità dirigenziale (con tutti gli effetti ad esse connessi) all’esistenza di sistemi di valutazione quanto più possibile oggettivi. In tal senso ci si discosta da quanto è stato sostenuto recentemente in sede di giurisdizione amministrativa, laddove, in relazione all’applicabilità degli istituti previsti dalla l. n. 145 del 2002, è stata ritenuta ammissibile una valutazione non già sulla performance, ma dell’ *intuitu personae*;

* il secondo è un elemento connesso all’accrescimento del grado di attendibilità degli stessi sistemi di misurazione delle performance individuali, da sottoporre alla validazione del Comitato tecnico scientifico, tanto nella fase di progettazione (in modo da garantirne la coerenza e la correttezza metodologica), quanto nella fase di applicazione (per effettuare una supervisione e al limite sospendere l’utilizzo, nel caso in cui si rilevino delle gravi irregolarità);

* il terzo è un elemento di incentivazione, in base al quale si prevede che, a partire dal 1° gennaio 2005, la corresponsione ai dirigenti della retribuzione di risultato sia effettuata in base alle risultanze del sistema di valutazione, e pertanto subordinata alla loro attivazione.

Ciò dovrebbe consentire di forzare l’attuale resistenza, culturale e organizzativa, che si oppone al cambiamento prospettato dalla più recente normativa di settore³, tutelando l’oggettività dei processi messi in campo e garantendo, quanto più possibile, la necessaria separazione tra sfera politica e sfera amministrativa.