

3.3 Organizzazione

L'organizzazione è per le pubbliche amministrazioni una dimensione di rilevanza strategica ai fini del governo delle attività e dei servizi da erogare ai cittadini in base alle competenze previste dall'ordinamento vigente. E', infatti, attraverso il disegno organizzativo della propria struttura che ogni amministrazione può ottimizzare il suo "prodotto finale" rendendolo più efficace ed efficiente e utilizzando al meglio, per tali fini, le proprie risorse umane, economico-finanziarie e tecnologiche.

In relazione ai propri compiti istituzionali ed ai livelli di governo sul territorio le amministrazioni pubbliche sono state organizzate secondo modelli diversi. In particolar modo, con fasi storiche contraddistinte da una eccessiva proliferazione di enti ed aziende statali, con strutture poco omogenee e unitariamente disciplinate, per arrivare poi a fasi, anche in relazione a cambi sostanziali di tendenza (privatizzazioni, soppressione di enti inutili, razionalizzazioni ed accorpamenti) dettate da scelte e contingenze di natura economica generale, che, invece, ne hanno individuato tipologie più uniformi e sistematiche.

Il cambiamento normativo non ha sempre prodotto un cambiamento organizzativo che comunque raramente è stato affrontato in una logica sistemica e funzionale. Le Amministrazioni disegnano gli organigrammi in base a linee generali, ma hanno difficoltà ad articolare le funzioni nei rami delle strutture.

Dal punto di vista normativo le amministrazioni centrali avevano una disciplina disomogenea, frutto di continui singoli interventi, succedutesi nel tempo, che ne avevano determinato strutture organizzative con livelli di governo gerarchico-funzionali difformi, quantitativi di personale elevati, con particolari e illogici gonfiamenti in categorie basse, spesso non collegabili a specifici compiti istituzionali, ed, infine, anche il loro numero eccessivo.

In questo quadro interviene la legge 15 marzo 1997, n. 59 con la quale, in particolare all'articolo 11, è attribuita al Governo una delega finalizzata a rivisitare e razionalizzare il sistema "ministeri". Vengono conseguentemente emanati due decreti legislativi, 30 luglio 1999, n. 300 e 30 luglio 1999, n. 303, che rispettivamente ridisegnano i ministeri e la presidenza del consiglio.

In particolare, con il primo, sono previste le nuove competenze e funzioni, in considerazione degli accorpamenti che hanno portato i dicasteri dai precedenti 19 a 12, e le relative strutture che, secondo il sistema adottato, sono individuate al primo livello in modo rigido per ognuno sulla base di solo due tipologie: segretario generale e direzioni generali o capo dipartimento e dipartimenti entro i quali articolare le direzioni generali.

Viene poi prevista la creazione degli Uffici territoriali di Governo (UTG) che sono preposti a governare tutti gli uffici periferici dei singoli ministeri. Comunque l'operatività delle riduzioni dei ministeri viene rinviata al momento della nomina del successivo Governo, che entra in carica nel giugno 2001.

Con il decreto legge 12 giugno 2001, n. 217, convertito con modificazioni nella legge 3 agosto 2001, n. 317, il nuovo Governo apporta alcune modifiche al d.lgs. 300/1999, elevando a 14 il numero dei Dicasteri con la ricostituzione dei Ministeri delle comunicazioni e della salute, accorpati, rispettivamente, al Ministero delle attività produttive e al Ministero cosiddetto del Welfare.

La legge 6 luglio 2002, n. 137, all'art. 1, prevede, tra l'altro, la possibilità per il Governo di adottare decreti legislativi correttivi o modificativi dei predetti decreti legislativi nn. 300 e 303 del 1999, sempre nel rispetto dei principi e delle procedure della legge 59/1997. L'emanazione di tale norma ha comportato una profonda e radicale modifica dell'organizzazione ministeriale, incidendo fortemente sulle articolazioni interne di primo livello di alcuni Dicasteri.

A differenza della precedente impostazione normativa in ordine all'organizzazione del Governo, concretizzatasi con l'emanazione di un unico decreto legislativo, il n. 300 del 30 luglio 1999, ora le modalità attraverso le quali si stanno attuando le deleghe nell'ambito della modifica del d.lgs. 300/1999, tendono, a rendere meno visibile il quadro generale di intervento poiché, da quanto sin qui posto in essere, appare evidente che ogni singola Amministrazione sta operando secondo specifiche e particolari esigenze.

Si veda, in particolare, le modifiche di carattere generale, determinatesi con l'emanazione del decreto legislativo 6 dicembre 2002, n. 287, relativo, prevalentemente, a disciplinare i compiti e le funzioni del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio. La nuova normativa elimina le previsioni che regolavano la distinzione tra le strutture di primo livello dei Ministeri tra Dipartimenti e Direzioni generali e prevede la possibilità, nel caso di Direzioni generali, di dotarsi o meno della figura del Segretario generale. In tal modo da una definizione a livello normativo primario si passa all'individuazione delle strutture in cui si articolano i singoli Dicasteri mediante propri regolamenti di organizzazione.

Inoltre, per la rilevanza della modifica proposta, si sottolinea la problematica connessa alla scelta operata da alcune Amministrazioni di ripristinare le proprie strutture periferiche con riferimento ad ulteriori scelte che altre Amministrazioni potrebbero prevedere con riguardo alle loro strutture periferiche confluite negli Uffici territoriali di Governo (UTG).

Occorre inoltre sottolineare, come peraltro evidenziato anche nella finanziaria per l'anno 2003, come le pubbliche amministrazioni in generale e, pertanto anche i Ministeri, debbano tenere conto delle rilevanti modifiche apportate al quadro istituzionale dai processi di trasferimento di funzioni alle regioni e agli enti locali conseguenti all'attuazione della legge 59/1997 e successive modificazioni, e dalla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3.

Oltre a tali aspetti occorre anche tenere presente, sempre in questo ambito, per gli evidenti e sostanziali effetti che hanno nel sistema, tutte le operazioni effettuate di razionalizzazione, accorpamento, soppressione e privatizzazione di enti, per i loro effetti indotti e le attività esternalizzate, invece, per la loro incidenza diretta.

Per quanto concerne, invece, i regolamenti di organizzazione e di determinazione delle dotazioni organiche delle Amministrazioni pubbliche, la normativa vigente non è stata ancora modificata, pertanto, tali provvedimenti sono a livello di decreto del Presidente della Repubblica, ai sensi dell'art. 17, comma 4bis, della legge 23 agosto 1988, n.400.

Relativamente ai contenuti si vede la difficoltà ad operare delle analisi approfondite partendo dalle funzioni e compiti oggi disegnati dal nuovo ordinamento Costituzionale posti alla realizzazione di strutture funzionali che tengano conto delle nuove tecnologie e delle reti e dei rapporti tra i diversi livelli di governo.

Sui i provvedimenti attuativi dell'art. 1 della citata legge delega 137/2002, emanati nel corso del 2002 (nonchè del 2003), si è già riferito all'interno del primo capitolo di questa relazione.

In questa sede, pertanto, si fornisce un'integrazione per quanto riguarda le modifiche al d.lgs. 303/99 e si fornisce una breve panoramica sulla questione delle rideterminazione delle dotazioni organiche.

Decreti legislativi di modifica al decreto legislativo n. 303/1999 – ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri**Emanato:**

Presidenza del Consiglio dei Ministri. E' stato emanato il decreto legislativo 31 ottobre 2002, n. 257, pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale n. 268 del 15/11/2002.

Con tale provvedimento vengono ricondotti, nell'ambito della Presidenza del Consiglio dei Ministri, i compiti di coordinamento relativi al Dipartimento per gli italiani nel mondo, istituito con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 15 dicembre 1994, n. 753 e che l'art. 10, comma 1, lett. b), del d.lgs. 303/1999 aveva trasferito al Ministero degli affari esteri.

In corso di emanazione:

Presidenza del Consiglio dei Ministri. E' stato proposto uno schema di decreto legislativo relativo all'ordinamento della Presidenza e contenente delle modifiche riguardanti il personale, sia appartenente alle qualifiche dirigenziali e sia quello delle aree funzionali.

Dotazioni organiche:

in considerazione della rilevanza che nell'ambito dell'organizzazione ha la risorsa personale e la conseguente necessaria individuazione dei quantitativi legati agli effettivi fabbisogni si evidenziano le recenti normative recate al riguardo dalla finanziaria per l'anno 2003. La rideterminazione delle dotazioni organiche del personale appartenente alle qualifiche dirigenziali ed alle aree funzionali è disciplinato dall'art. 34, commi 1, 2 e 3, della legge 27 dicembre 2002, n. 289 che detta nuove e particolari procedure, che in sintesi prevedono che le dotazioni organiche, in attesa della loro rideterminazione, debbono essere provvisoriamente individuate, da provvedimenti formali ed efficaci, con riferimento ai posti coperti alla data del 31 dicembre 2002, tenendo conto di eventuali processi di reclutamento e di mobilità.

Tali disposizioni sono state illustrate nella lettera circolare n. 2125-15 dell'11 aprile 2003 di questo Dipartimento, alla quale le pubbliche amministrazioni sono tenute ad attenersi nella predisposizione dei relativi atti propedeutici all'emanazione del decreto del Presidente della Repubblica, previsto, per le Amministrazioni centrali dello Stato, dall'art. 6 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165.

In precedenza e dall'anno 2000, l'attività del competente Servizio dell'Ufficio del personale delle pubbliche amministrazioni del Dipartimento della funzione pubblica, in materia di rideterminazione degli organici, si è prevalentemente esplicata nell'emanazione, ai sensi dell'art. 6, del d.lgs. 165/2001, di numerosi decreti del presidente del Consiglio dei Ministri di rimodulazione delle dotazioni organiche delle amministrazioni centrali dello Stato, anche ad ordinamento autonomo, al fine di adeguarle al nuovo ordinamento professionale del personale, derivante dall'applicazione del CCNL, comparto Ministeri, sottoscritto il 16 febbraio 1999.

Nel contesto normativo vigente, art. 34, commi 1, 2 e 3 della legge 289/2002, solo l'Amministrazione degli affari esteri ha adempiuto a tali disposizioni, prima con l'emanazione del decreto ministeriale 21 febbraio 2003, attuativo del 3° comma del citato art. 34 e poi predisponendo uno schema di regolamento, da emanare ai sensi dell'art. 17, comma 4bis, della legge 400/1988, dando in tal modo attuazione alle previsioni dei commi 1 e 2 del predetto articolo 34 circa la rideterminazione delle dotazioni organiche del personale. Tale schema di decreto del Presidente della Repubblica è stato approvato, in sede preliminare, dal Consiglio dei Ministri.

L'Istituto agronomico per l'oltremare di Firenze, organismo dello stesso Ministero degli affari esteri, ha dato attuazione al predetto comma 3 con il decreto ministeriale del 27 marzo 2003. I Ministeri per i beni e attività culturali e della difesa, nonché la Corte dei conti hanno, a loro volta predisposto i relativi decreti, rispettivamente, il 26 giugno, il 15 settembre e il 29 maggio 2003.

3.4. Gli aspetti di gestione

3.4.1. Le funzioni di autoamministrazione come problema.

Le riforme amministrative che hanno interessato pressoché tutti i settori dell'agire amministrativo hanno investito con altrettanta pregnanza, nell'ultimo decennio, anche le attività di autoamministrazione.

È importante sottolineare, a questo proposito, come la rinnovata attenzione agli aspetti più propriamente gestionali (o, in termini più evocativi, di aziendalistica amministrativa) nelle pubbliche amministrazioni sia perfettamente coerente con l'importanza decisiva che agli aspetti di struttura viene dedicata da parte delle aziende *profit* nei processi di riorganizzazione e reingegnerizzazione che caratterizzano il nuovo modello organizzativo e produttivo nell'età post-fordista.

Riduzione dei costi, ottimizzazione dell'uso delle risorse, semplificazioni organizzative e procedurali, impegno sulle funzioni di *core business*, esternalizzazione di attività strumentali, *downsizing*, nuove politiche di gestione delle risorse umane: proprio da questi temi, tipicamente di gestione e di autoamministrazione, prende spunto il rinnovamento organizzativo nelle aziende più progredite sul mercato mondiale.

A sua volta l'amministrazione pubblica, nell'intento di offrire più alti livelli di servizio senza imporre ulteriori sacrifici ai contribuenti, sta sviluppando analoghe strategie. Queste sono, semmai, spesso più ardue da imporre, per le differenze di contesto e per la maggiore incidenza dei vincoli normativi e strutturali che caratterizzano il settore pubblico rispetto a quello privato negli Stati di diritto.

Per queste ragioni di carattere strutturale non è esagerato sostenere che l'attività di gestione sia il cuore di un effettivo rinnovamento dell'amministrazione pubblica ma anche, ad un tempo, la chiave di volta per conseguire concreti risultati in termini di contenimento dei costi e di accentuazione della vocazione di servizio delle amministrazioni pubbliche.

Queste ultime sono spesso state accusate, non sempre a ragione, di essere troppo ripiegate su se stesse, schiave della logica dell'adempimento e prive di una logica di risultato, troppo orientate dalle proprie esigenze di autoamministrazione e di sopravvivenza. La capacità di produrre visibili risultati in questo settore sarà, perciò, il loro vero banco di prova, per completare un processo di innovazione che metta il cittadino al centro della vita amministrativa della Nazione.

3.4.2. Il livello di costo.

Il più importante indice del rilievo delle attività di gestione è costituito dal livello di costo sopportato dalle amministrazioni per l'esercizio delle funzioni strumentali.

Non si ritrova, nei documenti di bilancio dello Stato, una precisa quantificazione di sintesi di tali costi; ciò per la natura frammentaria del bilancio stesso, ancora suddiviso, ai fini della gestione, in più di 8.000 capitoli, la cui natura, per di più, non è sempre percepibile dalla rispettiva rubrica. Né altri documenti di riclassificazione delle spese, pure elaborati dalla Ragioneria Generale dello Stato (quali il *budget* analitico per centri di costo), offrono un quadro più preciso ai fini che qui interessano.

È però possibile utilizzare, come primo indice del livello di costo delle attività di gestione in senso stretto nelle amministrazioni centrali dello Stato, una rielaborazione dei dati forniti nell'allegato C al rendiconto generale dello Stato, relativa alla classificazione economica delle spese dello Stato. Non si ritrova, nemmeno in questo documento, un dato già elaborato; inoltre, la tabella ha il limite di non offrire una scomposizione per singolo ministero, ma solo una aggregazione generale relativa allo Stato nel suo complesso. Si tratta, pertanto, di una rielaborazione, che in quanto tale conserva, com'è naturale, un margine di approssimazione, ma che offre quantomeno un primo ordine di grandezza, senza escludere affinamenti progressivi.

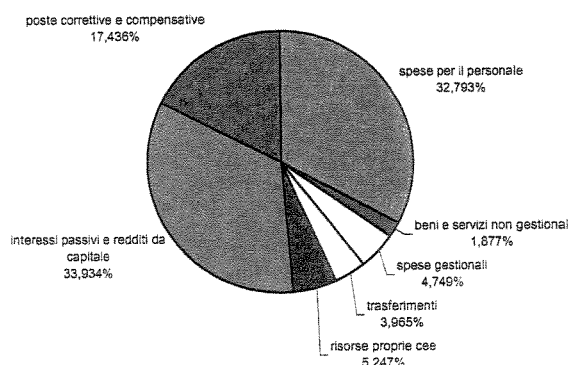
L'indice è stato costruito sulla somma complessiva delle spese dello Stato, detratte quelle di trasferimento ad amministrazioni non statali (per le quali, ovviamente, va riproposta a valle l'analisi, distinguendo tra spese gestionali e spese non gestionali).

Detratta tale voce, è stata poi costruita una categoria di spese gestionali in senso stretto, riaggregando alcune voci ritenute utili allo scopo (alcuni elementi della voce relativa ai costi intermedi, quali gli acquisti di beni e servizi strumentali in senso stretto, come cancelleria, utenze, manutenzioni, ecc; altre voci come imposte relative alle spese precedenti e ammortamenti).

L'aggregato così costruito è divenuto l'indice che si propone, da raffrontare con le altre voci costruite con i dati della tabella in questione: spese di personale; poste compensative (voce composita, che va dalle restituzioni di oneri fiscali non dovuti alle vincite del lotto); interessi passivi e redditi da capitale; trasferimenti ad imprese e famiglie (oggetto di specifiche politiche pubbliche); quota di risorse proprie CEE; infine, per differenza dalle voci di spesa per consumi intermedi, una voce di spesa per acquisto di beni e servizi, ma di natura promiscua e comunque non gestionale nel senso qui assunto (dalle spese militari, a quelle per acquisizione di studi e ricerche, agli aggi sulle riscossioni).

Assunta questa riaggregazione delle voci del consuntivo, è emerso che le spese gestionali in senso stretto assommano a poco meno del 5 % del totale considerato, come visualizzato nella tabella che segue:

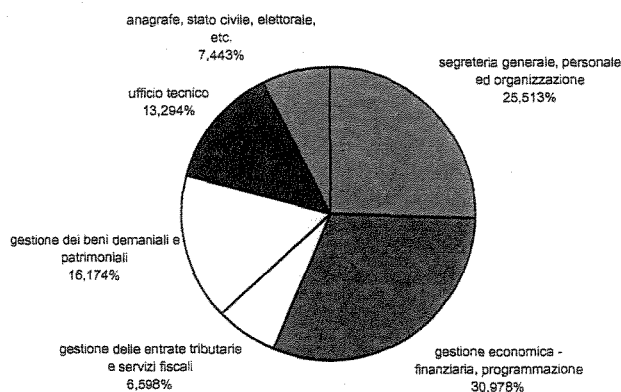
Spese delle amministrazioni centrali dello Stato- Anno 2002
(al netto dei trasferimenti ad altre amministrazioni)



Si tratta di una percentuale non indifferente, e senz'altro migliorabile. Basti notare, per valutarne il rilievo, che i trasferimenti non arrivano al 4 %; che le risorse proprie CEE sono molto vicine alla medesima percentuale; che gli acquisti di natura non gestionale (in alcuni casi, come detto, legati a politiche relevantissime come quelle di difesa) non raggiungono il 2 %.

Quanto sopra, come detto, per le amministrazioni centrali dello Stato. Volendo, però, fornire un primo indice per il medesimo tipo di spese anche a livello di enti locali, non essendo disponibile una analoga rilevazione che renda confrontabile il dato, si può quantomeno valutare l'incidenza del costo della struttura gestionale centrale (la segreteria generale). Questo dato, secondo le rilevazioni Cresme- Ministero dell'Interno, arriva ad assorbire, nella media nazionale, il 25,51 % del totale. Si tratta della seconda più alta voce di costo, dopo quella relativa alla gestione economico-finanziaria e patrimoniale degli enti (che ammonta al 30,97 % del totale).

Spese delle amministrazioni locali - media comuni italiani- Anno 2002



Concludendo, i dati forniti, pur nella dichiarata approssimazione e non confrontabilità tra di loro, consentono di iniziare ad apprezzare in maniera estremamente significativa la rilevanza di questo problema.

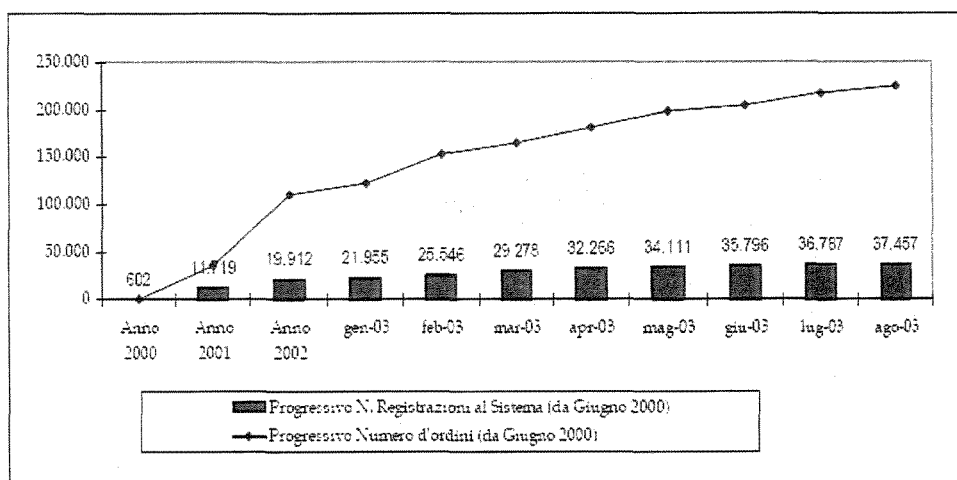
Pur dovendo prendere con estrema cautela, per queste ultime ragioni, oltre che per quelle già evidenziate in apertura di questo paragrafo, un raffronto tra settore pubblico e settore privato, emerge la sensazione di una divergenza significativa dalla struttura dei costi delle aziende *profit*; ciò suggerisce la necessità di un progressivo aggiustamento e di un recupero almeno parziale di risorse, da destinare alle politiche (servizi e attività finali).

Ciò che va evidenziato con altrettanta forza, però, è che, in questo campo, sono già in atto tendenze e sono stati già attivati strumenti che potranno portare, nel medio periodo, ad un riallineamento virtuoso, nel senso appena auspicato, nell'utilizzo delle risorse. Due fenomeni in particolare, l'*e-procurement* e le esternalizzazioni, meritano un accenno specifico.

3.4.3. L'e-procurement

Uno degli strumenti utili ai fini predetti che in questi anni ha iniziato ad incontrare il crescente favore degli operatori è senz'altro quello del mercato elettronico, che ruota prevalentemente, in ottica statale, attorno al sistema Consip.

Il grafico che segue mostra con estrema chiarezza la crescita, negli ultimi tre anni, del numero di amministrazioni iscritte al sistema e del numero di convenzioni attivate presso la società.



Fonte: www.acquistinretepa.it

Al dato quantitativo, in sé già molto significativo, vanno poi aggiunti due altrettanto rilevanti dati qualitativi. Il primo è l'estensione delle convenzioni a settori merceologici diversi da quelli più tradizionali di economato, che erano oggetto delle convenzioni più risalenti; il secondo, ancor più importante, è l'abbandono della originaria logica di acquisto per prodotti merceologicamente omogenei, in favore di una logica di pacchetti integrati di servizi (come nel caso del bando sul *global service*), in relazione ai quali al risparmio di costi dovrebbe aggiungersi, in prospettiva, un innalzamento dei livelli qualitativi dei servizi strumentali.

Da sottolineare, infine, che lo strumento delle convenzioni Consip ha anche un impatto in termini di minori adempimenti per ogni singolo centro di acquisto. Le procedure contabili in ambito pubblico, spesso a buona ragione complesse, risultano per la gran parte già espletate centralmente; ciò consente, pertanto un ulteriore risparmio di tempi e la possibilità di sviluppare più moderne tecniche di programmazione dei fabbisogni, fors'anche riallocando le risorse umane dalle attività strumentali a beneficio delle attività finali.

3.4.4 Le esternalizzazioni

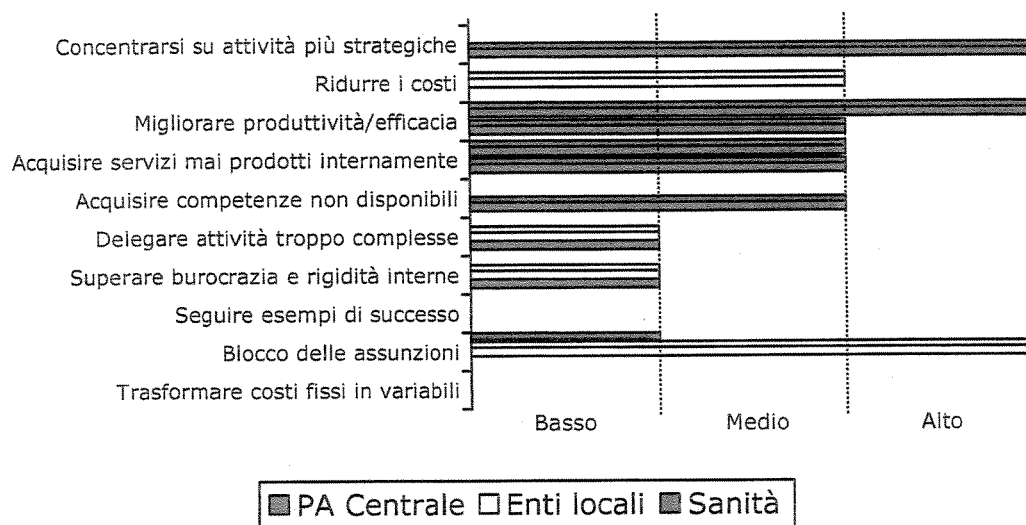
Le nuove tecnologie informatiche hanno, dunque, reso possibile l'attivazione di strumenti di acquisto elettronico, dai quali potrà derivare, in prospettiva, un rilevante beneficio per gli aspetti di gestione nelle amministrazioni pubbliche. Una incidenza anche maggiore, nello stesso senso, potrà derivare dall'utilizzo di un ulteriore strumento in fase di affermazione, dal carattere prettamente organizzativo: l'esternalizzazione dei servizi strumentali.

Secondo i risultati delle più estese indagini realizzate fino a oggi sul tema ¹, è sempre crescente il numero di amministrazioni che si rivolge a fornitori esterni per assolvere a compiti tipicamente strumentali, non in una semplice logica di acquisizione delle mere operazioni, ma in una prospettiva più complessa di affidamento dell'intera funzione di autoamministrazione, che tende a condurre ad una vera logica di *partnership* pubblico/privato. Proprio in ciò sta la differenza tra la tradizionale strategia di appalto all'esterno di determinate attività gestionali e la esternalizzazione delle stesse in senso proprio.

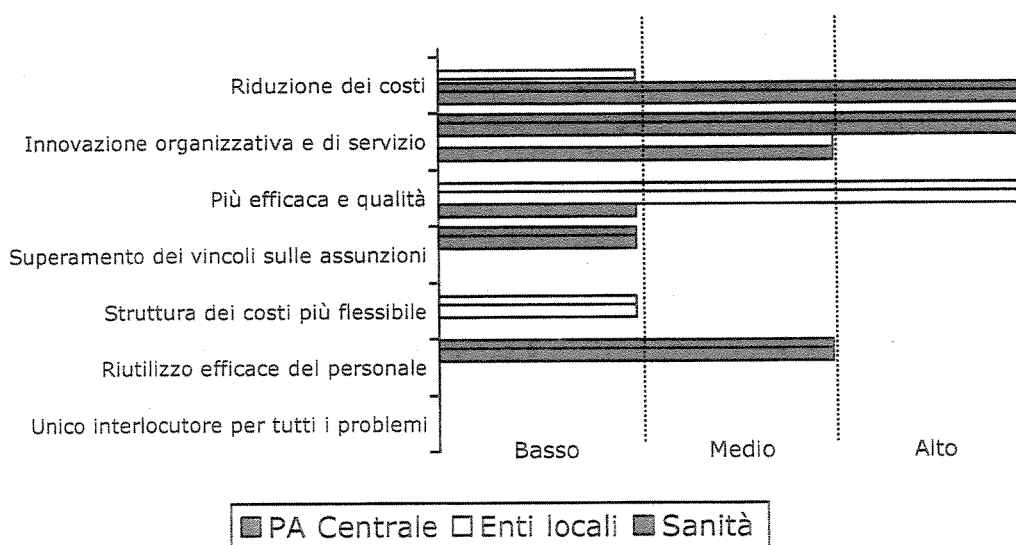
Pur mancando ancora, allo stato, analisi a tappeto che consentano di affermare con precisione quante e quali amministrazioni abbiano adottato politiche di esternalizzazione negli ultimi anni, ed in quali campi, le ricerche cui si è fatto cenno mostrano esempi estremamente significativi in questo senso. I casi più significativi sino ad oggi studiati sono senz'altro quello del *global service* presso il palazzo del Ministero dell'economia e delle finanze, attivato autonomamente già dall'anno 2000; la esternalizzazione di prove concorsuali alla CONSOB; lo stesso caso della Consip, in quanto concessionaria di una funzione strumentale di acquisizione di beni e servizi; alcune esperienze nel settore dei beni culturali, molte sperimentazioni nelle ASL e negli ospedali pubblici; a livello di enti locali, poi, risulta esservi una grande vivacità.

Secondo una ricerca condotta in attuazione del Protocollo "Qualità ed efficienza", siglato dal Dipartimento della Funzione pubblica e dalle maggiori Associazioni imprenditoriali (Confindustria, Confartigianato, Confcommercio, Casartigiani, CNA), le ragioni prevalenti che inducono le amministrazioni ad esternalizzare sono differenti nei diversi settori dell'amministrazione centrale, locale e sanitario, come dimostra la tabella che segue:

¹ I dati che seguono sono tratti da CENSIS, *Problemi e prospettive dell'outsourcing nel sistema della pubblica amministrazione italiana*, dicembre 2002; Dipartimento della funzione pubblica, *Progetto finalizzato "Esternalizzazione delle funzioni amministrative"*, Roma 2001.



Anche la valutazione dei risultati, nei medesimi settori, presenta alcune differenze, come indicato dalla seguente tabella:



Ciò non costituisce un limite, ma anzi la dimostrazione della flessibilità dello strumento, rispetto all'uso del quale, però, occorre sviluppare specifiche strategie organizzative ed operative, che consentano di massimizzarne i benefici tenendo conto dei diversi contesti nei quali le singole amministrazioni operano.

Non vi è dubbio, infatti, che sia questo uno dei mezzi di maggiore interesse con i quali perseguire un effettivo rinnovamento delle prassi gestionali delle amministrazioni pubbliche. Esso infatti, come detto, non soltanto può portare, se utilizzato correttamente, ad ottenere quel contenimento dei costi di autoamministrazione che è stato indicato, in apertura di questo capitolo, come uno degli obiettivi fondamentali dell'innovazione amministrativa; ma, quel che più conta, può avere un impatto organizzativo indiretto molto forte ed auspicabile, nel senso della riduzione del numero di risorse umane dedicate alle attività strumentali, a favore delle funzioni finali, con un beneficio, in ultima istanza, per i cittadini.

3.5 Il Controllo e la valutazione

3.5.1 Il quadro normativo

Sarebbe solo ovvio e scontato rilevare che con la legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 e con la relativa legge di attuazione 5 giugno 2003, n. 131 -culmine, allo stato, ma non ancora termine del processo di riforme avviato all'inizio degli anni '90- cambia, in ragione dell'abrogazione degli artt. 125, comma 1 e 130 della Costituzione, il sistema dei controlli.

In realtà, l'inevitabile abrogazione degli artt. 125, comma 1 e 130 è la conseguenza di scelte ordinamentali e gestionali operate negli anni precedenti. Da un lato, la ridefinizione degli strumenti contabili e finanziari, dall'altro, la valorizzazione delle autonomie erano gli elementi fondamentali che determinavano la necessità di ridistribuire le responsabilità decisionali su più livelli di governo e, insieme ed inevitabilmente, di valutare la congruità delle decisioni assunte a ciascun livello, in chiave di rapporto tra risorse (liberamente) impiegate e risultati conseguiti.

Già con la legge 8 giugno 1990, n. 142, il controllo aveva cominciato ad assumere connotazioni meno giuridico-formali; e con la legge 14 gennaio 1994, n. 20, la Corte dei conti si avviava verso forme di controllo di stampo gestionale, con riferimento non solo allo Stato, ma anche alle regioni, sia pure nel rispetto del loro ambito di autonomia e con riferimento ai programmi definiti ed adottati dalle stesse regioni.

Sul piano dei controlli interni, la svolta è rappresentata, almeno a livello normativo, dal decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 286. Sono però la legge 3 aprile 1997, n. 94 - riforma del bilancio dello Stato-; il decreto legislativo 28 marzo 2000, n. 76 -riforma del bilancio e della contabilità regionale-; il T.U. delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, a creare le condizioni, ad imporre, tale innovazione. In sostanza, è una più moderna concezione della finanza pubblica a rendere ineludibili processi decisionali più razionali, a loro volta fondati su processi di bilancio più trasparenti e leggibili, su una programmazione coerente delle scarse risorse disponibili, su una rendicontazione capace di evidenziare costi e ricavi, secondo schemi di contabilità economica.

3.5.2 La fase attuativa

Già è stata evidenziata dal primo rapporto del "Comitato tecnico-scientifico per il coordinamento in materia di valutazione e controllo strategico nelle amministrazioni dello Stato" e da analisi della Corte dei conti¹ una "situazione generalizzata di insufficienze e inadempienze rispetto alle prescrizioni contenute nel d.lgs. 286/1999". Le ragioni di tale situazione restano, anche se prosegue con impegno l'attività volta a superarle, quelle allora individuate²: carenza di cultura aziendalistica degli addetti al controllo; mancata elaborazione di idonei indicatori; assenza di "correlazioni tra le risorse attribuite ai centri di responsabilità amministrativa e gli obiettivi ad essi assegnati; scarsa condivisione degli amministratori circa l'utilità dei controlli interni di gestione"; sottovalutazione della loro importanza ai fini

¹ I controlli interni nei ministeri. Primo rapporto, Roma 2001; Corte dei Conti. Sez. contr. Stato (gestione), 28 maggio 2002, n. 19.

² Corte dei conti, Relazione sul rendiconto generale dello Stato, Roma, 2003.

dell'efficacia dell'indirizzo politico da parte dei vertici politici; inadeguatezza delle dotazioni di strutture e supporti.

Da questo punto di vista, assolutamente opportuno è stato l'intervento della Presidenza del Consiglio dei ministri, nel 2002, inteso a richiamare le amministrazioni ad una puntuale attuazione dei controlli interni, anche quanto alla valutazione dei dirigenti. Ancorché gli esiti di tale raccomandazione non siano noti, e sicuramente permanga una diffusa insufficienza organizzativa, sembrano emergere taluni miglioramenti rispetto al passato³.

L'aspetto più preoccupante, però, è dato dal fatto che i controlli sembrano concentrarsi ed esaurirsi, quasi, in una prospettiva eminentemente finanziaria. Quasi mai, infatti, il controllo si estende, come dovrebbe, a valutare lo stato di avanzamento dei progetti; raramente si verificano forme di rendicontazione interna, in una "logica di correlazione risorse-obiettivi-risultati", utile a definire "un potenziale percorso virtuoso verso il controllo direzionale", premessa alla necessaria rilettura delle stesse *policies*⁴.

Quanto al controllo strategico, le amministrazioni dovrebbero curare i presupposti del suo funzionamento, a partire dal processo di programmazione, che richiede una definizione degli obiettivi strategici, dei programmi e delle priorità dell'azione amministrativa da parte dei vertici politici; e la definizione dei percorsi operativi da parte della dirigenza, per il conseguimento degli obiettivi e dei risultati, sotto il vincolo del *budget* dato. Su queste basi va dunque costruito il servizio di controllo interno (SECIN), il cui *staff* tecnico deve disporre di un'adeguata professionalità, che non coincide, come è dato riscontrare nelle nostre amministrazioni, con la ancora prevalente formazione di tipo giuridico-amministrativo, ma piuttosto con la tuttora carente cultura economico-organizzativa. In difetto, le amministrazioni confondono il processo di programmazione "con un mero adempimento formale, destinato a tradursi in un semplice spreco di risorse"⁵.

A correggere tale distorsione dei processi decisionali, frutto di radicate rigidità burocratiche, con direttiva del Presidente del Consiglio dei ministri, in data 8 novembre 2002, si è provveduto a costruire una più razionale sequenza procedimentale. I ministri devono, innanzitutto, formulare le priorità politiche, come individuate sulla base dei documenti di programmazione (fase discendente); i centri di responsabilità amministrativa formulano quindi la proposta degli obiettivi strategici, da poter tradurre in programmi di azione, sulla base dei *budgets* assegnati (fase ascendente); infine, si procede al consolidamento degli obiettivi con l'emanazione della direttiva.

La valutazione dei dirigenti che, a mente della citata direttiva, deve avvenire sulla base di "efficienti sistemi", in certa misura ancora da introdurre, trova la sua cornice normativa nel decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29, come modificato dal decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 80, nel testo da ultimo confluito nel decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165. E' da osservare che la temporaneità degli incarichi, connessa alla verifica dei risultati conseguiti, ai sensi della legge 15 luglio 2002, n. 145, che ha soppresso il termine minimo di due anni di durata degli incarichi stessi, finisce con l'accentuare il carattere fiduciario delle nomine: ciò che impone una particolare oggettività nella valutazione dell'attività svolta dai dirigenti.

Merita anche di sottolineare che il pur previsto snellimento delle strutture burocratiche ministeriali procede con difficoltà e tra resistenze varie. Non pochi ostacoli, infatti, sono stati frapposti al trasferimento di personale statale al sistema delle autonomie. Nel 1999 si quantificarono in 23 mila unità i dipendenti da trasferire dallo Stato a regioni ed enti locali. In contrario, al marzo del 2002 risultavano però trasferiti solo circa 11.300 dipendenti statali: tanto che al 31 gennaio 2003 il "personale da trasferire risulta rideterminato in 11.868 unità"⁶.

³Presidenza del Consiglio dei ministri.. Comitato tecnico-scientifico per il coordinamento in materia di valutazione e controllo strategico nelle Amministrazioni dello Stato, *Processi di programmazione strategica e controlli interni nei ministeri. Stato e prospettive*, Roma, 2003.

⁴ vedi nota n.3

⁵ .vedi nota n.3

⁶ Corte dei conti, *Relazione*. citata alla nota n.2

Quadro sinottico dei sistemi di controllo di gestione direzionale

Ministeri/Dipartimenti		Unità organizzative dedicate CdG	Sistemi consolidati di controllo di gestione	Iniziative/progetti in corso o in avvio
PCM	Segretariato generale	☐	☐	☐
	Dip. Funzione pubblica DIT Dip. Affari regionali	☐	☐	☐
	Altri dip.	☐	☐	☐
Economia e finanze	Ex Tesoro	☒	☐	☒
	Ex Finanze	☒	☒	☐
Difesa		☐	☐	☐
Comunicazioni		☐	☐	☐
Istruzione, università e ricerca		☐	☐	☐
Interno		☐	☐	☐
Infrastrutture e trasporti		☐	☐	☐
Politiche agricole e forestali		☐	☐	☐
Attività produttive		☐	☐	☐
Salute		☐	☐	☐
Beni e attività culturali		☐	☐	☐
Lavoro e politiche sociali		☐	☐	☐
Affari esteri		☐	☐	☐
Giustizia		☐	☐	☐
Ambiente		Nd	Nd	Nd

LEGENDA:**Unità organizzative dedicate e Sistemi consolidati di controllo di gestione direzionale**

☒ In fase avanzata	☐ Non presente	☐ Parzialmente	Nd: dati non disponibili
Iniziative/progetti in corso o in avvio			
☒ Progetti strutturati	☐ Nessuna iniziativa o non rilevanti	☐ Rilevanti ma non risolutive e strutturate	Nd: dati non disponibili

Fonte: "Processi di programmazione strategica e controlli interni nei ministeri. Stato e prospettive" – PCM. Comitato Tecnico Scientifico per il Coordinamento in materia di Valutazione e Controllo strategico nelle Amministrazioni dello Stato – Gennaio 2003 –

3.5.3 La riforma dei controlli interni

Anche la recente riforma dei controlli interni sembra non aver lasciato tracce troppo profonde nei confronti di molte amministrazioni; in particolare non si è compreso appieno l'esigenza che il controllo direzionale si colleghi strettamente ai sistemi informativi e di budgettizzazione e formi sinergie nell'ambito di tutti i controlli interni, intendendo tutte quelle forme di verifica messe in atto per monitorare la conoscenza della propria gestione negli aspetti generali o in alcuni aspetti particolari al fine di porre in evidenza sia il raggiungimento (o la percentuale di raggiungimento) dei compiti gestionali affidati (obiettivi conseguiti su obiettivi affidati), sia i costi relativi, sia i ricavi da obiettivo o possibili comparati con la realtà, in particolare appartiene all'analisi dei risultati anche tutta la reportistica del controllo di gestione che anzi ne è uno dei cardini.

Evidentemente il controllo direzionale, particolarmente di gestione, può assumere il compito sopra indicato solo se la gestione è ispirata davvero alle linee di una programmazione, articolata appunto per obiettivi, programmi e progetti (facenti riferimento a specifici responsabili) sottoposti ad attento scrutinio con una cadenza periodica infrannuale. La necessità che il controllo di gestione si basi su una gestione programmata e su una organizzazione flessibile e responsabilizzata deriva dal concetto di prospettiva, cioè di uno strumento di lavoro elastico e flessibile anche "in corso d'opera", che permetta la saldatura tra momento programmatico (il sistema delle direttive, dei PEG, dei budget e dei piani) e controllo (reports) del quale evidenzia i risultati fornendo motivata dimostrazione delle variazioni intervenute rispetto agli esercizi precedenti. Naturalmente devono essere coordinati anche i tre momenti operativi e cioè la predisposizione di un piano dettagliato di obiettivi; la rilevazione dei dati relativi ai costi ed ai proventi nonché la rilevazione dei risultati raggiunti, basandosi su un accurata analisi degli scostamenti, ed infine la valutazione dei dati predetti in rapporto al piano degli obiettivi (al fine di verificare il loro stato di attuazione e di misurare l'efficacia, l'efficienza ed il grado di economicità dell'azione intrapresa).

Le modalità debbono altresì saldarsi con le procedure sia per gli aspetti di legittimità, sia negli aspetti di trasparenza, sia nei confronti della loro peculiare efficienza.

La programmazione correlata al controllo direzionale si qualifica come parte effettiva ed essenziale di un sistema decisionale "integrato" tendente ad indirizzare i comportamenti dell'ente per il raggiungimento degli obiettivi previsti. In questo senso quindi, il controllo assume significati ben diversi e più ampi, sia rispetto al concetto di controllo tradizionalmente inteso come controllo formale sui singoli atti, tendente a verificare lo svolgimento della gestione rispetto alle disposizioni normative, sia rispetto al concetto di controllo "classico", rappresentato dall'attività di verifica, riscontro a posteriori della rispondenza dell'azione ad un determinato modello comportamentale.

Si stabiliscono quindi le necessarie verifiche dell'efficacia, dell'efficienza e della economicità dell'azione amministrativa svolte rapportando le risorse acquisite ed i costi dei servizi ai fini della verifica dello stato di attuazione degli obiettivi programmati ai dirigenti affinché questi ultimi abbiano gli elementi necessari per valutare la gestione di cui sono "responsabili" riaffermando la necessità che il controllo di gestione "riporti" all'organo politico.

Nell'accezione che adottiamo il controllo si configura come strumento di guida della gestione, relativo cioè al controllo di carattere conseguente, ma anche concomitante e preventivo. Al controllo di carattere consuntivo mediante feed back, si affianca il controllo orientato al futuro esercitato durante il processo (il cosiddetto feed forward, in grado di modificare l'azione quando sia ancora in corso di svolgimento), ed il controllo ex ante, mediante pianificazione e budget: apportando maggiore flessibilità alla gestione.

La funzione di guida della gestione mira al reperimento ed impiego delle risorse (personali, tecnologiche e non solo finanziarie) al fine di conseguire in modo efficace ed efficiente, gli obiettivi. In questo senso il controllo esplica i suoi effetti come il meccanismo della retroazione, cioè in base alla evidenziazione degli scostamenti che l'attività ha manifestato rispetto a quanto ipotizzato, e nell'implementazione delle azioni correttive; si viene così a creare un circuito completo con la pianificazione che ne rappresenta il presupposto.

In questo contesto, occorre riequilibrare l'attività di controllo, passando dall'attuale situazione in cui prevale la verifica formale della rispondenza degli atti amministrativi alle norme ad una situazione in cui si esprimono valutazioni di merito sulla qualità dell'attività amministrativa e sulle scelte organizzative, gestionali e tecnologiche adottate.

L'elemento fondamentale per un corretto funzionamento del sistema di controllo è relativo all'assegnazione delle responsabilità economiche, cioè la responsabilità per gli effetti economici delle attività poste in essere. La determinazione dei centri di responsabilità rappresenta un momento cruciale nell'implementazione del sistema. L'efficienza direzionale è riscontrabile nella maggiore capacità di gestire razionalmente i problemi, consentendo una valutazione delle prestazioni manageriali.

I meccanismi operativi del controllo si scontrano quindi con alcuni dei formalismi che regolano la vita delle Amministrazioni Pubbliche.

Anche l'evoluzione della normativa in questi anni ha cercato di seguire le richieste che provenivano alle pubbliche amministrazioni, ma in maniera astratta perché la gran parte dei vertici e degli operatori pubblici erano formalmente coinvolti, ma sostanzialmente perplessi, contrari o scettici: dalla "riforma" della Corte dei conti, dalle varie "Leggi Bassanini", così come dal dlgs. 286/99 sui controlli non si sono avute che limitate conseguenze effettuali, rimaste in larga parte alla stregua di sagge indicazioni su come potrebbero gestirsi in un futuro non meglio determinato le nostre pubbliche amministrazioni.

In questo contesto, occorre che si cerchi di riequilibrare gli strumenti manageriali per giungere ad una situazione in cui si possano esprimere valutazioni di merito sulla qualità dell'attività amministrativa e sulle scelte organizzative, gestionali e tecnologiche adottate. L'idea di base è quella di portare a unità le attività di amministrazione e quelle di controllo, che sono state tradizionalmente disgiunte, dotando gli enti di una precisa consapevolezza delle proprie azioni e quindi di una capacità di "auto-valutarsi", di "auto-correggere" le proprie disfunzioni e di migliorare le proprie prestazioni.

Gli indicatori nascono, dunque, per accertare la situazione di aspetti essenziali della gestione, per conoscerli meglio, per porli in confronto temporale e spaziale al fine di ottenere miglioramenti nella gestione dei singoli servizi o/e per tutto l'Ente.

Il controllo è concepito infatti come l'insieme delle procedure dirette a verificare lo stato di attuazione degli obiettivi programmati e, attraverso l'analisi delle risorse acquisite e della comparazione tra i costi e la quantità e qualità dei servizi offerti (e quindi tutta la tematica degli indicatori), la funzionalità dell'organizzazione, l'efficacia, l'efficienza ed il livello di economicità nell'attività di realizzazione dei predetti obiettivi.

Si perviene quindi ad identificare come oggetto del controllo l'intera attività amministrativa e gestionale ed in essa si diversificano le attività connesse e le si sottopongono ad attento scrutinio con una cadenza periodica. Evidentemente il controllo di gestione può assumere il compito sopra indicato solo se la gestione dell'Amministrazione è ispirata alle linee di una programmazione, articolata appunto per obiettivi, programmi e progetti (facenti riferimento a responsabili).