

ARTICOLO ESTRATTO

BEATO G. Le conferenze annuali sulla misurazione dell'azione amministrativa e sulla valutazione dei costi, dei rendimenti e dei risultati

Giuseppe Beato
Dirigente Inpdap

**Le conferenze annuali sulla misurazione
dell'azione amministrativa e sulla valutazione dei costi,
dei rendimenti e dei risultati**

Sommario:

1. Introduzione. 2. La misurazione dell'attività amministrativa. 3. Le tematiche più significative legate alle metodologie di misurazione dell'azione amministrativa. 3.1. La valutazione delle politiche pubbliche. 3.2. Il sistema qualità e la valutazione di risultato attraverso il giudizio degli utenti. 3.3. Controllo di gestione e controllo strategico. 3.4. Contabilità analitica e "budget" di gestione. 4. Spunti per un bilancio di fine decennio. 5. Le recenti evoluzioni del sistema dei controlli. Problematiche e prospettive. 6. L'esperienza Inpdap. 7. Conclusioni.

1. Introduzione

La 5ª conferenza nazionale sulla misurazione, promossa dal Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro (CNEL) e svoltasi a Roma il 12 e 13 luglio scorso, ha costituito l'occasione per la verifica annuale sui problemi ed i fermenti legati all'introduzione nelle amministrazioni pubbliche di modelli di operatività supportati da sistemi di misurazione delle attività degli uffici.

La "misurazione" costituisce il mezzo privilegiato attraverso cui è possibile "governare" un'azienda (pubblica o privata che sia) nel senso di verificarne in ogni momento l'andamento delle attività ed il successo delle iniziative adottate. Rende possibile il controllo sull'andamento dal punto di vista sia strategico che gestionale. Supporta anche le analisi sulla regolarità contabile dei vari atti ed operazioni attraverso cui si articola l'operatività degli uffici.

La misurazione, soprattutto, costituisce la base metodologica per attivare il sistema dei controlli. La tematica dei controlli è anch'essa centrale nel dibattito politico-istituzionale sulla pubblica amministrazione ed ha recentemente ricevuto un'ulteriore sistemazione giuridica con l'emanazione del D.Lgs. n. 286 del 30 luglio 1999.

Durante la due giorni del luglio scorso tenuta al CNEL, sono state passate in rassegna le esperienze significative sui temi in questione; come negli anni precedenti, la conferenza è stata occasione di

approfondimento e promozione della cultura della misurazione allo scopo della sua affermazione nella realtà amministrativa pubblica.

Il presente lavoro si propone di operare una ricognizione sintetica degli argomenti più significativi legati alla metodica della misurazione consolidata in molti Uffici pubblici anche in conseguenza delle meritorie iniziative promosse dal CNEL fin dal 1995. Tenterà di fare il punto sullo stato dei sistemi di misurazione e della connessa problematica dei controlli così come si è manifestato nei rapporti presentati dalle varie amministrazioni presenti alla 5^a conferenza e nella realtà amministrativa di fine decennio. Sarà sviluppato anche un punto di vista relativo all'efficacia dell'attuale sistema dei controlli. Doveroso, inoltre, il riferimento all'esperienza di un grande ente pubblico previdenziale quale è l'Inpdap, le cui dinamiche non si sono discostate da quelle generali.

2. La misurazione dell'attività amministrativa

Il termine di "misurazione", scelto fin dall'inizio per denominare le conferenze annuali, denota di per sé una scelta di fondo orientata alla oggettività, alla chiarezza ed alla imparzialità dell'approccio verso i fenomeni (le attività ed i risultati conseguiti dalle amministrazioni pubbliche) da osservare. Con esso si definisce e si delimita un metodo per la verifica e la valutazione dei momenti qualificanti dell'attività degli uffici pubblici: il momento della individuazione degli obiettivi, quello della pianificazione strategica, quello della programmazione e quello dell'articolazione delle attività lavorative.

La misurazione, pertanto, è l'elemento metodologico e sistematico di base utile a chi si occupa di valutazione delle politiche pubbliche, pianificazione, controllo di gestione, monitoraggio delle attività, valutazione dei risultati, contabilità analitica, costruzione e relativa certificazione di sistemi di qualità, *customer satisfaction*.

La citazione "per titoli" dei vari temi legati all'argomento rende da sola giustizia dell'importanza dei temi trattati e della indispensabilità delle iniziative promosse nel quinquennio dal Cnel e della acquisita posizione di centralità delle conferenze annuali come punto di verifica e sintesi dello "stato dell'arte".

La formula di approccio ai temi della misurazione, scelta dal Consiglio fin dall'anno 1995, è stata quella della costituzione di un

gruppo di lavoro interistituzionale composto dalle posizioni di vertice dello stesso Cnel, dell'Istat, del Censis, della Corte dei conti, della Ragioneria generale dello Stato, della Banca d'Italia, dell'Autorità per l'informatica nella P.A., delle Ferrovie dello Stato e, quali testimoni della matrice culturale aziendalistica di tutta la materia, dei gruppi privati MC Kinsey e Ernest & Young.

Sono, in seguito, sopravvenuti gli apporti delle associazioni rappresentative delle Regioni e degli Enti locali e territoriali in genere, che sono diventati nel tempo sempre più determinanti e significativi. La parte preponderante dei contributi per la V Conferenza è venuta proprio da questi Enti.

Il gruppo di lavoro ha promosso nel corso del quinquennio una serie di iniziative dentro le Amministrazioni di appartenenza, mirate ad introdurre l'uso costante di sistemi di monitoraggio delle attività e dei risultati come leva fondamentale per rinnovare l'amministrazione pubblica.

Pertanto, oltre ai risultati concreti del lavoro svolto da una pluralità di Amministrazioni pubbliche, l'opera del Cnel ha consentito di trovare un luogo di coagulo da dove vengono segnalate tutte le iniziative intraprese e partecipate ad una platea sempre più nutrita di operatori pubblici; per chiarezza, tale platea è composta da coloro i quali considerano il miglioramento dei servizi resi dalla pubblica amministrazione come scopo finale del proprio lavoro quotidiano.

In quest'ultimo senso, rimane a disposizione di chiunque voglia approfondire il tema generale della misurazione una serie nutrita di studi teorici e di esperienze: i titoli dei lavori svolti e delle testimonianze sono riportati in bibliografia e le tematiche più significative sono descritte nei loro concetti più generali nel paragrafo seguente.

3. Le tematiche più significative legate alle metodologie di misurazione dell'azione amministrativa

3.1. La valutazione delle politiche pubbliche

Il sistema di valutazione delle politiche pubbliche costituisce una disciplina dell'economia pubblica in qualche modo onnicomprensiva.

La valutazione degli effetti delle politiche di *welfare*, il control-

lo di gestione, i controlli strategici, la valutazione dei costi e dei risultati, la contabilità analitica, la costruzione e certificazione dei sistemi di qualità sono tematiche racchiuse nella materia di valutazione delle politiche pubbliche. Quest'ultima presenta quale minimo comune denominatore delle sue sottocategorie il metodo della misurazione e come soggetto unico l'azienda pubblica. Un'interessante relazione di Giuseppe Croce tenuta in occasione della II Conferenza nazionale sulla misurazione al Cnel (1) contiene un utile compendio dei problemi scientifici connessi alla misurazione degli effetti delle politiche sociali. Veniva individuato l'ambito di operatività delle analisi di studio sulle politiche pubbliche nella valutazione di efficacia (gli effetti prodotti dalle politiche pubbliche), nella qualità dei servizi offerti, nell'adeguatezza della gestione rispetto agli obiettivi politici predisposti e nel rapporto fra riserve utilizzate e risultati conseguiti.

Non esiste, quindi, una metodologia unica di valutazione delle politiche pubbliche, ma, piuttosto, una pluralità di impostazioni e di metodi talvolta estremamente diversi fra loro, che possono essere scelti a seconda dell'oggetto dell'osservazione e del profilo ed angolazione che più interessa.

Tuttavia, è ugualmente importante avere chiaro il fatto che, qualunque sia il sistema di misurazione prescelto, sono stati elaborati prevalentemente negli Stati Uniti, negli ultimi decenni, alcuni concetti cardine che devono costituire una sorta di guida ai sistemi di misurazione delle azioni amministrative. Rimandando gli approfondimenti alla relazione citata si accenna ad alcuni di questi concetti.

- Valutazioni di efficacia: hanno lo scopo di stimare gli effetti prodotti da una politica, una gestione, un servizio amministrativo in relazione all'obiettivo inizialmente prescelto. La valutazione che ne consegue attiene al "se" ed "in che misura" l'obiettivo è stato raggiunto.
- Analisi di impatto: la semplice misurazione dello stato iniziale e di quello finale di un certo fenomeno oggetto di un intervento pubblico (valutazione dell'efficacia) non garantisce, sul piano metodologico, che i risultati finali misurati debbano necessaria-

(1) G. Croce. *Dalla descrizione alla valutazione. Il problema della misurazione degli effetti delle politiche sociali*. Relazione alla 2^a Conferenza nazionale sulla "misurazione" del giugno 1996 in *Strumenti CNEL* - Roma 1998.

mente essere ricondotti all'esecuzione dell'intervento medesimo. Esiste cioè un problema di attribuzione delle variazioni osservate nella realtà. Questo problema metodologico determina l'esigenza di effettuare osservazioni su un campione statistico di popolazione non toccato dall'intervento pubblico (*control group*). Solo il confronto fra lo stato finale del gruppo di controllo con quello del gruppo (popolazione) che ha subito l'intervento pubblico possono determinare un risultato netto scientificamente ascrivibile alla politica pubblica adottata. Questo tipo di osservazione, chiaramente mutuata dal metodo scientifico sperimentale, integra un giudizio controfattuale con il quale si stabilisce in modo rigoroso la misura in cui l'andamento della variabile-risultato è effettivamente causato dall'intervento.

- Valutazioni di efficienza: accompagnano le valutazioni di efficacia. In qualche modo possono sembrare meno decisive delle prime nel settore pubblico, specialmente in una fase storica in cui si punta soprattutto al miglioramento dei servizi. Tuttavia è necessario e obbligatorio avere sotto controllo il rapporto fra risorse impiegate e i risultati raggiunti, cioè a dire i costi. La valutazione dell'efficienza rimanda, perciò, ai sistemi di contabilità analitica ed alla metodologia di assegnazione del *budget* annuale alle varie unità amministrative.

3.2. *Il sistema qualità e la valutazione di risultato attraverso il giudizio degli utenti*

Un campo nel quale molte Amministrazioni pubbliche sono impegnate è quello che mette in relazione il sistema di qualità, la *customer satisfaction*, la carta dei servizi di un'azienda pubblica e gli uffici relazioni con il pubblico. Il contributo offerto in sede di conferenze annuali del Cnel è stato fin dall'inizio molto approfondito: si ricorda qui, in particolare, l'indagine inizialmente svolta dal Censis alla 1ª Conferenza sulla misurazione (2), che è ancora oggi pienamente valida dal punto di vista teorico e di impostazione delle problematiche in ambienti di azienda pubblica.

(2) Censis: *Valutazione di risultato attraverso il giudizio degli utenti* - Relazione alla 1ª Conferenza sulla "Misurazione" nel luglio 1995 - in *Strumenti Cnel* - Roma 1998.

Il concetto di sistema qualità nasce nell'aziendalistica privata: lì una maggiore elasticità nell'uso delle risorse umane e strumentali consentì di teorizzare-attuare una torsione degli assetti organizzativi e delle procedure di produzione indirizzata e guidata dalle caratteristiche qualitative necessarie a rendere i prodotti e i servizi appetibili al pubblico. La valutazione della qualità, tuttavia, non si limitava al suo aspetto oggettivo (componenti fisiche del prodotto, esiti, processi produttivi) generato al soggetto-azienda, ma si estendeva alla qualità percepita dall'utente, le cui aspettative iniziali e valutazioni finali sui prodotti assumevano una importanza decisiva per riordinare il comportamento organizzativo dell'azienda (reingegnerizzazione).

Da queste premesse le analisi e le valutazioni della *customer satisfaction* (soddisfazione del cliente) divennero, all'inizio del decennio in corso, decisive per le aziende private impegnate sul mercato. Il concetto di centralità del cliente, imposto nel settore privato dal fattore concorrenza, fu invece introdotto e reso operante per tutto il settore pubblico dalla legge n. 241 del 1990. Quest'ultima, per la prima volta, impose alle amministrazioni di stabilire e poi di pubblicizzare presso la propria utenza i tempi di erogazione dei propri servizi e i responsabili, individuati anagraficamente, di ciascun procedimento: fu un salto giuridico e culturale storico perché, a livello di principi, sostituiva il concetto di centralità della pubblica amministrazione sovrana con quello di centralità del cittadino-utente. Queste disposizioni non rimasero semplice declamazione perché i funzionari della pubblica amministrazione cominciarono a ricevere visite nei loro uffici da parte delle forze di polizia; la legge n. 241/90, infatti, imponeva di acquisire tutta la documentazione esistente e di verbalizzare le argomentazioni a discarica nel caso in cui fosse rimasta senza esito la diffida del cittadino-utente ad adempiere servizi non erogati entro i termini di tempo previsti.

Con la L.n. 241/90 la pubblica amministrazione italiana viene indotta ad incamminarsi su percorsi nuovi. La stagione delle Carte dei servizi e degli Uffici relazione con il pubblico sorge, pertanto, con uno spostamento di accenti verso il cittadino-utente. Quest'ultimo è messo in condizione di esercitare efficacemente i propri diritti perché ciascuna amministrazione ha l'obbligo di diffondere pubblicamente l'articolazione e i tempi dei servizi erogati.

L'azienda pubblica, inoltre, deve costituire in tutti i suoi punti di produzione gli Uffici relazione con il pubblico, che sono tenuti non

solo a fornire informazioni alla clientela, ma anche a rilevare i livelli di gradimento dell'utenza verso i servizi erogati (la qualità percepita). In questo modo gli uffici in questione diventano, contemporaneamente, l'immagine che l'amministrazione pubblica fornisce all'esterno e il luogo privilegiato in cui viene registrata e misurata la soddisfazione della clientela. Ciò significa che, qualunque sia la velocità del cambiamento e della riforma della pubblica amministrazione, già oggi, lo schema mentale e culturale prevalente di assetto organizzato di un ufficio pubblico è quello che si sviluppa attraverso il circuito: servizi offerti, bisogni del cliente in ordine al servizio offerto, analisi e misurazione della qualità dei servizi attesa e percepita, riorientamento delle procedure in risposta alle richieste della clientela, modifica dell'organigramma complessivo nell'ottica della soddisfazione del cliente. Ovvio a questo punto che la valutazione della qualità attesa e percepita non possano derivare da valutazioni o giudizi estemporanei, quanto dai sistemi di misurazione utilizzati con il metodo scientifico sperimentale di approccio alla valutazione delle politiche pubbliche.

Il campo di azione e la gestione del sistema qualità nella pubblica amministrazione rimane regolato, in base all'art. 11 del D.Lgs. n. 286/99, da direttive aggiornabili annualmente dalla Presidenza del Consiglio dei ministri.

A quanto sopra ricordato si deve aggiungere che si sta lentamente imponendo anche la certificazione della qualità dei servizi offerti al fine dell'esame da parte di società di certificazione specializzate. Ciò attraverso un sistema di questionari e domande *standard* opportunamente incrociati e verificati, consente di assegnare punteggi di qualità anche ad aziende pubbliche seconde le norme di ISO 9000, vale a dire gli *standard* internazionali di qualità codificati per tutti i settori dei servizi privati e pubblici.

I primi fruttuosi esperimenti in questo campo sono stati promossi dall'Associazione nazionale dei Segretari dirigenti delle istituzioni pubbliche e private di assistenza e beneficenza, con sede al Piove di Sacco (PD).

3.3. Controllo di gestione e controllo strategico

Il controllo di gestione è un concetto che in varie situazioni o epoche è stato, di volta in volta, esteso o limitato nella sua accezio-

ne, a seconda del campo di osservazione che si considerava proprio. Intatti, l'ambito dei controlli cambia a seconda se l'oggetto da valutare è l'andamento gestionale di un'azienda pubblica, considerata nelle sue varie componenti, viceversa sono le strategie e le politiche gestionali poste in essere dai vertici burocratici di un'azienda sulla base degli obiettivi e delle linee di indirizzo assegnate dal vertice politico amministrativo.

Nel primo caso, il controllo di gestione si qualifica meglio come controllo direzionale ed è mirato alla definizione di *standard* di efficacia, di efficienza e di economicità di tutte le attività svolte in azienda. La costruzione del modello di controllo parte dalla iniziale analisi e suddivisione dei vari campi di attività, per ciascuno di essi devono essere individuati ed articolati, da un lato, i prodotti, i servizi o i risultati da assicurare, dall'altro, le unità organizzative responsabili. L'individuazione e la definizione (anche in termini di tempi e di costi medi) dei prodotti consente di predisporre gli indici di andamento gestionale.

Sia nel corso dell'attuazione del programma che al momento delle valutazioni finali, le verifiche operano un confronto, attraverso gli indici e le percentuali, fra gli obiettivi assegnati ad inizio esercizio ed i risultati concretamente conseguiti.

Nella accezione sopra esemplificata, il controllo di gestione ha un ambito di osservazione costituito dalle attività dei vari uffici aziendali. Ai fini valutativi il raffronto avviene fra le attività medesime e gli obiettivi di produzione, di entrata e di costo assegnati dai vertici amministrativi in esecuzione delle strategie e delle politiche gestionali determinate. In questo caso, quindi, le strategie del vertice gestionale sono il termine principale di riferimento.

Tuttavia, si osserva, le strategie e le politiche amministrative (la cosiddetta pianificazione strategica) non sono l'oggetto vero e proprio della valutazione complessiva di una amministrazione pubblica, ma sono solo lo strumento forgiato dal vertice gestionale per realizzare gli obiettivi e le linee di indirizzo generali assegnate dai vertici politico-amministrativi di un'azienda.

In termini più intuitivi, la verifica, ad esempio, sul numero ed i costi delle corse effettuate da mezzi pubblici nei vari quartieri di una metropoli costituisce un genere di controllo diverso rispetto a quello che abbia per oggetto la programmazione delle attività predisposta dal vertice gestionale in applicazione, sempre come esempio, di un obiettivo politico così individuato: "favorire in particolare la politica del mezzo pubblico nei quartieri periferici". Infatti, in

questo secondo caso, l'oggetto del controllo non sono i servizi o i costi (che, in ipotesi potrebbero essere stati erogati in modo assolutamente soddisfacente), bensì la distribuzione iniziale del *budget* e delle risorse aziendali operati dai vertici gestionali della azienda. Questa distribuzione, ipoteticamente, potrebbe essere stata effettuata, anche in presenza di positivi risultati finali di gestione, in dispregio degli obiettivi inizialmente assegnati dal vertice politico e, quindi, non aver realizzato quei fini di politica pubblica che le linee di indirizzo si prefiggevano.

Il controllo delle strategie e delle politiche gestionali ha, pertanto, oggetto e scopi diversi dal controllo di gestione ed ha assunto infine la denominazione di "controllo strategico". L'art. 6 del recente D.Lgs. n. 286/99 qualifica tale tipo di controllo come quello mirante a "verificare, in funzione dell'esercizio dei poteri di indirizzo da parte dei competenti organi, l'effettiva attuazione delle scelte contenute nelle direttive ed altri atti di indirizzo politico". È stato, inoltre, individuato il soggetto al quale demandare il controllo strategico nel "servizio di controllo interno", un apposito ufficio, dotato di autonomia operativa, la cui direzione può essere affidata nelle amministrazioni statali anche ad un organo collegiale composto da esperti esterni alla pubblica amministrazione.

Non deve sfuggire, in conclusione, la circostanza secondo cui le disposizioni legislative emanate negli ultimi anni hanno spesso recepito lo spirito e i contenuti di un complesso percorso culturale ed amministrativo che era avvenuto nelle aziende pubbliche: la distinzione normativa ora introdotta fra controllo di gestione e controllo strategico costituisce un esempio tipico: infatti, la sperimentazione sul campo delle disposizioni dettate all'articolo 20 del D.Lgs. n. 29 del 1993 ha dimostrato la farraginosità e la confusione che ingenerava l'attribuzione ai servizi di controllo interno di troppe competenze fra loro non assimilabili. Ciò ha portato alla modifica legislativa sopra richiamata che testimonia di una realtà nuova ancora in movimento ed alla ricerca di nuovi, più soddisfacenti equilibri.

3.4. Contabilità analitica e budget di gestione

La contabilità analitica costituisce un sistema ormai classico di valutazione dei risultati di gestione di un ufficio ed opera prendendo in considerazione le entrate e le uscite di ogni singola unità organizzativa raffrontate con un *budget* assegnato all'inizio di ogni

esercizio finanziario come obiettivo annuale di attività. Il *budget* costituisce un tassello programmatico dell'intero bilancio e, nel contempo, una sua articolazione specificata per obiettivo di destinazione dei flussi finanziari.

La suddivisione delle poste iscritte nella contabilità generale di un'azienda in tanti *budget* per quanti sono gli uffici in cui è articolata l'organizzazione consente principalmente di monitorare e analizzare il costo dei vari servizi resi. Il *budget* attribuito alle singole strutture si riferisce generalmente alla spesa per il personale, per le utenze varie, per le missioni, per gli straordinari e quant'altro. Il raffronto finale con le unità di prodotto erogato consente, evidentemente, di rilevare il costo medio per unità di prodotto.

Le enunciazioni teorico-contabili in materia hanno trovato sanzione normativa all'art. 17, lett. a) della legge n. 59/97 che ha introdotto fra le strumentazioni da utilizzare con obbligatorietà nella predisposizione dei bilanci il "sistema unico di contabilità analitica per centri di costo, finalizzato alla rilevazione, verifica e monitoraggio dei costi, dei rendimenti e dei risultati dell'azione amministrativa".

Successivamente il D.Lgs. n. 279 del 1997 ha dettato una nuova impostazione del bilancio dello Stato con riguardo specifico, fra l'altro, alla contabilità analitica per centri di costo.

La normativa statale sarà presto adottata anche alla realtà istituzionale degli enti pubblici non economici.

Stimolante il contributo diffuso in occasione della 5^a conferenza nazionale sulla misurazione dal Gruppo interistituzionale per la misurazione dell'azione amministrativa. È stata infatti presentata una "analisi dei costi e controllo di gestione nelle amministrazioni centrali dello Stato" completa di esempi di sperimentazione dell'applicazione del sistema in questione presso tre Amministrazioni pubbliche (3).

4. Spunti per un bilancio di fine decennio

Il progetto generale per l'introduzione di una gestione del lavoro degli uffici pubblici improntata alla cultura aziendalistica priva-

(3) Si vedano i lavori contenuti in: *Un nuovo modello contabile: ipotesi ed esperienze nella pubblica amministrazione*, Strumenti Cnel - Roma 1997.

ta fu ufficialmente presentato al Parlamento ed alle forze politiche e sociali nell'ormai lontano settembre 1979 con il rapporto dell'allora Ministro della funzione pubblica Massimo Severo Giannini. In quel documento furono inseriti, per la prima volta come atto ufficiale del Governo, molti e diffusi richiami al metodo della pianificazione scientifica delle attività degli uffici collegato ad un sistema di controlli della gestione complessiva basato a propria volta sulla misurazione dei costi, dei rendimenti e dei risultati. Il lungo tragitto da quel progetto iniziale fino alla sua realizzazione pratica è stato occupato nel corso dell'ultimo decennio da una produzione legislativa permeata proprio dai fermenti culturali presenti nel "Rapporto Giannini".

Il D.Lgs. n. 29/93, la legge n. 20/94, la legge n. 59/97 con i decreti legislativi da quest'ultimo delegati sono la testimonianza di un impegno del Parlamento e del Governo teso ad introdurre elementi necessari e determinanti affinché le amministrazioni pubbliche siano vincolate all'adozione dei comportamenti "virtuosi" necessari per conferire slancio e buon rendimento alle attività svolte.

In questo contesto tutte le tematiche relative al monitoraggio ed alla misurazione delle attività hanno costituito un forte elemento di polarizzazione delle coscienze e, per certi versi, l'arma a cui gli innovatori hanno assegnato il compito di indurre le amministrazioni pubbliche ad erogare i propri servizi con maggiore puntualità ed accresciuta qualità.

Questa funzione sostanziale di stimolo dell'innovazione, investita dai monitoraggi, dai controlli di gestione e da altro argomento connesso alla misurazione è stata sempre presente in questo decennio non solo nella coscienza dei riformatori. Purtroppo ciò è risultato chiaro non solo a loro, ma anche a quella parte di amministratori che si ritenevano e si ritengono minacciati o, comunque, non interessati dall'incremento di efficienza e di qualità dei servizi. Questa ancora estesissima zona grigia di persone ed interessi, formati e consolidati nel passato, non è stata ancora decisamente intaccata. Anzi, al contrario, nei momenti decisivi, rimane ancora predominante e condizionante dei comportamenti reali della P.A..

Ciò induce l'immaginario dell'opinione pubblica a continuare a vedere ancora oggi l'azione dei pubblici uffici come simbolo e pratica quotidiana di inefficienza, di disorganizzazione, di scarsa attenzione alle esigenze dell'utenza, fatti salvi lodevoli comportamenti adottati dagli operatori come singoli.

La verità scomoda di questo fine decennio è che la cultura della misurazione stenta a imporsi nella prassi ordinaria di lavoro degli uffici pubblici, nonostante l'azione generosa profusa da tanti dirigenti, da funzionari e dal personale più avvertito culturalmente. Ciò che quasi sempre accade è ben conosciuto da chi vive l'amministrazione dall'interno, anche se raramente è dato ai più di poterne prendere conoscenza e coscienza.

In genere (questo è quello che avviene nella realtà in molte amministrazioni pubbliche) esiste un gruppo di persone, "gli innovatori", che, annidati in qualche punto isolato dell'ente (ufficio di programmazione, ufficio di monitoraggio, di controllo interno e/o quant'altro), elabora e cerca di diffondere in tutti gli uffici i nuovi metodi di misurazione e di verifica. Ne scaturisce, quasi sempre al primo impatto, un atteggiamento sospettoso e diffidente da parte di coloro i quali debbono essere "monitorati". Ciò si traduce, di norma, nella proposizione di una serie di difficoltà pratiche o di principio che renderebbero difficoltoso e/o impossibile applicare il metodo della misurazione. In genere, tuttavia, queste perplessità iniziali, soprattutto quando l'impianto del sistema di misurazione è valido, vengono faticosamente superate e riassorbite, con grande soddisfazione non solo dei "misuratori", ma anche dei titolari degli uffici sottoposti a misurazione che, alla fine, comprendono e condividono il salto di qualità culturale che si compie.

Arrivati a questo punto, tuttavia, quasi sempre si manifesta una difficoltà per la quale oggi non c'è ancora una soluzione: ciò avviene quando i "misuratori" si predispongono a monitorare le attività comprese nei settori che costituiscono il cuore, il *core business* di un ufficio pubblico. (Naturalmente ogni amministrazione ha i suoi "punti sensibili", che corrispondono alle funzioni più importanti e delicate trattate, cioè proprio quelle che dovrebbero essere maggiormente seguite e verificate con sistemi e modalità equilibrate, oggettive ed efficaci). Ebbene, quasi sempre i massimi responsabili di questi settori oppongono delle resistenze, palesi o indirette, la cui forza si è rivelata fino ad oggi insormontabile.

Il vero meccanismo che consente a queste resistenze di prevalere è costituito dal rapporto di fiducia che necessariamente esiste fra responsabili dei settori fondamentali di un'amministrazione ed i vertici politico-amministrativi: quasi sempre infatti i massimi responsabili gestionali di settore riescono a convincere i propri vertici del fatto che solo il rapporto di fiducia esistente garantisce me-

glio a questi ultimi le informazioni che essi possono fornire loro in via diretta, continua e riservata: modalità presentata come migliore rispetto a quelle legate ai metodi "astratti e generici" utilizzati dagli uffici di monitoraggio.

A questo punto (e del tutto comprensibilmente, peraltro) funziona e prevale il rapporto di fiducia necessariamente esistente fra vertice politico-amministrativo e responsabili gestionali. Il primo, proprio in virtù della fiducia nutrita nei confronti di chi è stato appositamente scelto per gestire le funzioni più delicate dell'amministrazione, preferisce privilegiare i canali "diretti" di informazione piuttosto che quello dei "misuratori". Ciò soprattutto, si ripete, perché gioca il rapporto di fiducia esistente e la necessità di non turbarlo con modalità e sistemi di valutazione che sono "scomodi" per definizione.

Inutile lamentarsi a questo punto del fatto che sono proprio i vertici politico-amministrativi ad essere i più danneggiati da questo meccanismo perverso. Ciò che più importa è prendere atto con coraggio che questo tipo di dinamica ha spesso prevalso nell'ultimo decennio nelle amministrazioni pubbliche, vanificando la costruzione dei sistemi di misurazione o disattivandone alla fine l'efficacia, la significatività e quindi l'utilità.

Ciò che è mancato e manca tuttora è il prevalere nella pubblica amministrazione italiana di condizioni di base favorevoli che rendano necessario, obbligatorio ed ineluttabile per i vertici, sia politici che gestionali, di un'amministrazione pubblica l'introduzione dei sistemi di misurazione delle attività. Le aziende private utilizzano ordinariamente questi sistemi, non certo per loro comodità, ma, al contrario, perché sono a ciò indotte e costrette dalle continue verifiche che il mercato opera sui prodotti e sui servizi che esse erogano. Lì, a differenza dei servizi pubblici e di quelli gestiti in regime di monopolio o di oligopolio, le valutazioni degli utenti si traducono in decisioni di spesa, cioè in fattori che condizionano la sopravvivenza stessa dell'azienda da valutare. La non presenza del "contesto-mercato" nella realtà degli uffici pubblici dovrebbe essere in teoria sostituita dal circuito virtuoso costituito dalla catena "uffici - responsabili gestionali - responsabili politici - elettorato". In realtà, la pubblica amministrazione italiana denota attualmente forti e prevalenti caratteristiche di "autoreferenzialità" che, alla fine, fanno mancare sempre un "soggetto esterno forte" verso cui la singola amministrazione pubblica sia responsabile ed effettivamente valu-

tabile. Questo è probabilmente il più grave e determinante fattore che impedisce la riforma delle Amministrazioni pubbliche in Italia. Esse continuano a rispondere sostanzialmente solo a se stesse ed il giudizio e le aspettative dell'opinione pubblica e della stessa classe politica non riescono a sfondare lo spesso muro di gomma esistente fra cittadino ed azienda pubblica ed a condizionare le scelte politico-amministrative di fondo ed i conseguenti comportamenti gestionali.

Questa constatazione indubbiamente rimanda al tema generale della Riforma istituzionale la quale, razionalizzando la geografia dei poteri di tutte le amministrazioni pubbliche centrali, regionali e territoriali, renderà più chiaro e trasparente, soprattutto rispetto all'elettorato ed all'opinione pubblica, l'articolazione delle responsabilità dei diversi soggetti pubblici.

Ciò non di meno, nel regolamentare i meccanismi intrinseci di buon funzionamento della pubblica amministrazione, sarà comunque necessario, per superare l'autoreferenzialità, rendere funzionanti efficaci sistemi di controllo. Tenendo, peraltro, ben presente un concetto fondamentale: che i controlli più incisivi e capaci di costituire un effettivo deterrente per i comportamenti degli Amministratori sono i controlli esterni. Solo questi ultimi possono svolgere la stessa funzione che per le aziende private svolge il mercato.

5: Le recenti evoluzioni del sistema dei controlli. Problematiche e prospettive

La cultura della valutazione di cui l'osservatorio Cnel è diventato uno snodo culturale privilegiato potrà affermarsi definitivamente nella vita delle pubbliche amministrazioni italiane solo se si accompagnerà ad un nuovo sistema di controlli, orientato alla gestione complessiva degli uffici, ai costi, ai rendimenti ed ai risultati.

Anche le vicende relative alla riforma del sistema dei controlli nel corso del decennio che si chiude sono caratterizzate da una difficile e non ancora conclusa opera di traghettamento dal vecchio al nuovo, dall'inefficienza all'efficienza, dall'inutile severità all'intelligente rigore dei principi.

Allo stato delle cose l'unica certezza sicuramente acquisita è quella che il sistema dei controlli basato sull'esame preventivo ed

interruttivo dell'efficacia e dell'esecutività dei singoli atti, come quello in vigore all'inizio degli anni '90, è scomparso e non più riproponibile per il futuro. Tale modalità, di stampo ottocentesco, non solo rallentava in modo insopportabile l'attività amministrativa, ma come il ciclone di "tangentopoli" dimostrò, non assicurava nemmeno i requisiti di garanzia, di regolarità e di legittimità dell'azione amministrativa: in altri termini, i fenomeni di corruzione nell'ambito della pubblica amministrazione non furono affatto arginati da un sistema di controllo basato sull'analisi specifica di ciascun singolo atto emanato. Ciò perché l'aspetto formale di quel tipo di controllo risultò, ad un certo punto, facilmente aggirabile.

L'esigenza di introdurre i controlli di gestione si impose (e permane tuttora) a seguito di quella crisi irreversibile. Crisi che non risulta oggi superata perché stenta ancora ad affermarsi nei gangli più importanti dell'amministrazione pubblica la cultura e la consuetudine del controllo di gestione, basati sui sistemi di misurazione delle attività svolte.

Un altro grande fattore di instabilità concettuale è stato, fino alla recente emanazione del D.Lgs. n. 286/99, quello della frequente confusione fra le varie forme in cui si articola il nuovo sistema di controlli: infatti, anche perché l'art. 20 del D.Lgs. n. 29/93 non ne aveva separato gli ambiti, venivano intersecati i controlli di regolarità sui singoli atti, i controlli ispettivi, i controlli di gestione, i controlli strategici; invece il riferimento, il contenuto e l'oggetto di tali controlli sono molto diversi fra loro.

Continua, ancora oggi, a mancare chiarezza sulla distinzione fra i controlli interni ed i controlli esterni. Questi ultimi sono di competenza di soggetti esterni all'amministrazione controllata e sono tutti variamente collegati alle funzioni assegnate dalla Costituzione alla Corte dei conti che è l'organo della Repubblica deputato ai controlli in tutti gli uffici pubblici "a cui lo Stato contribuisce in via ordinaria" ed è referente diretto del Parlamento.

La confusione degli ambiti e dei ruoli si è spesso tradotta negli ultimi anni in un sostanziale depotenziamento della funzione di controllo: dispersione di funzioni identiche fra più soggetti controllanti oppure, all'apposto, concentrazione su una struttura di controllo di specificità e funzioni proprie di altri tipi di controllo. Soprattutto la collocazione dei controlli strategici è risultata molte volte mal posizionata a livello istituzionale ed organizzativo ed appesantita e/o confusa con incombenze appartenenti ad altre forme di controllo.

Il recente D.Lgs. n. 286 del 30 luglio 1999, emanato dal Governo sulla base della delega contenuta nella legge 59 del marzo 1997, ha disposto il riordino ed il potenziamento degli strumenti del controllo interno delle pubbliche amministrazioni, ovviando ad alcuni dei difetti sopra lamentati, abrogando fra l'altro l'art. 20 del D.Lgs. n. 29/93. Il sistema dei controlli interni dovrà, pertanto, essere riorganizzato in ciascuna amministrazione distinguendo i seguenti ambiti:

- 1) valutazione e controllo strategico che deve verificare la congruenza fra la missione e gli obiettivi strategici già definiti dalle norme e le scelte e gli obiettivi operativi generali prescelti dagli organi di gestione. Dovrà accertare, in conseguenza, la concordanza fra missioni e programmi operativi oppure i fattori ostativi, le eventuali responsabilità ed i possibili rimedi. Questa funzione comprende, pertanto, il supporto all'Organo di indirizzo politico per la valutazione dei dirigenti che rispondano direttamente all'Organo medesimo (nei Ministeri sono i direttori generali ed i capi dipartimento). L'art. 6 del D.Lgs. n. 286/99, che regola i principi del controllo strategico, prevede l'istituzione nelle Amministrazioni dello Stato di un Organo collegiale composto anche da esperti estranei alla Pubblica Amministrazione;
- 2) controllo di gestione propriamente detto, che sovente è stato confuso con quello di cui al punto precedente e che attiene alla misurazione specifica dei costi, alla modalità di rilevazione e di ripartizione degli stessi, alla individuazione e quantificazione dei prodotti e servizi erogati ed alla costruzione degli indicatori di efficacia, di efficienza e di economicità. Il controllo di gestione deve essere articolato su ciascuna delle unità organizzative di cui è composta un'amministrazione, a livello delle quali di individuano e si misurano i tre requisiti da ultimo richiamati;
- 3) valutazione dei dirigenti che non dipendono direttamente dall'Organo di indirizzo politico. Quest'ultima dovrà svolgersi con cadenza annuale ed essere basata sui risultati dei controlli di gestione effettuati. La valutazione dei dirigenti di 2^a fascia è competenza del responsabile di ufficio dirigenziale generale; nei confronti dei dirigenti generali dello Stato, invece, è di competenza dei direttori generali o dei capi dipartimento;
- 4) controlli di regolarità amministrativa e contabile anche sui singoli atti, da effettuarsi, comunque, non in via preventiva e rispettando il principio secondo cui le determinazioni in ordine all'efficacia di un atto spettano all'Organo amministrativo responsabile e non all'Organo di controllo, come invece era in passato.

Ai controlli in questione, ai termini dell'art. 2 del D.Lgs. n. 286/99, provvedono gli Organi previsti dalle disposizioni vigenti nei diversi comparti della pubblica amministrazione (organi di revisione, uffici di ragioneria, servizi ispettivi ecc.).

Un fondamentale principio elevato a livello di norma di legge si riferisce alla separazione soggettiva degli ambiti dei controlli interni: l'art. 1 lettera e) del decreto citato fa divieto a tutte le amministrazioni pubbliche di affidare le verifiche di regolarità amministrativa e contabile alle strutture addette al controllo di gestione, alla valutazione di dirigenti e al controllo strategico. Questa disposizione consente di assicurare ordine e linearità ai controlli e fa giustizia di una serie di camuffamenti e confusioni creati e/o teorizzati ad arte per "fare *ammuina*" (4).

Le disposizioni contenute nel D.Lgs. n. 286/99 sono immediatamente applicative per le amministrazioni statali. Per tutte le altre amministrazioni pubbliche, l'art. 10, comma 4, fa obbligo di provvedere "nelle forme previste dalla vigente legislazione, a conformare il proprio ordinamento ai principi dettati dal presente decreto, anche in deroga a specifiche disposizioni di legge con i principi stessi non compatibili".

Altro importante principio sinergico introdotto dal decreto (art. 10, comma 9) è quello secondo il quale "più amministrazioni omogenee o affini possano istituire, mediante convenzione, che ne regoli modalità di costituzione e di funzionamento, uffici unici per l'attuazione di quanto previsto" dal decreto. Questa norma può essere, quindi, applicata dagli enti previdenziali italiani che si sono già orientati verso una politica di sinergie con l'accordo politico stipulato dai Presidenti, dai Presidenti dei CIV e dai Direttori generali di Inps, Inail e Inpdap il 19 novembre 1998.

Ultimo importante elemento di chiarezza introdotto dal decreto legislativo n. 286 è quello relativo al "sistema qualità" dei servizi pubblici. L'ambito di operatività di questi ultimi si colloca, come precedentemente notato, prevalentemente nel versante del rapporto con gli utenti, con riferimento alle forme di tutela ed al rispetto di *standard* e requisiti minimi dell'azione amministrativa: la regolamentazione della materia viene delegificata e demandata alla Presidenza del Consiglio dei ministri, la quale agirà attraverso direttive

(4) L'art. 27 del Regolamento n. 266 del 20 settembre 1841 della Reale marina borbonica conteneva il seguente ordine al personale dei bastimenti, in caso di visita delle Loro Altezze Reali: *Facite ammuina*.

a periodicità annuale. pertanto, in tale ambito preciso, verranno previste e rimodulate le regole relative alle carte dei servizi, ai criteri di misurazione della qualità dei servizi, alla *customer satisfaction* ed al mancato rispetto degli *standard* di qualità nell'organizzazione dei servizi.

La regolamentazione del sistema dei controlli interni effettuata dal D.Lgs. n. 286/99, pur accreditandosi per il buon impianto dei suoi contenuti, tuttavia non appare in grado di chiudere definitivamente e con successo la problematica della misurazione dell'attività amministrativa e quella collegata ai controlli. Si esprime questa opinione nella convinzione che anche il migliore impianto sistemico di controlli interni non può e non potrà funzionare fino a quando le amministrazioni pubbliche conserveranno quelle caratteristiche di sostanziale autoreferenzialità alle quali si è fatto riferimento nel paragrafo precedente.

Un sistema di controlli interni, nel pubblico come nell'aziende private, non può essere posto in condizioni di funzionare se non è supportato dalla sana deterrenza costituita dai controlli esterni. Mentre nelle aziende operanti sul mercato il controllo esterno è effettuato in ultima istanza dai consumatori che con le loro scelte di spesa premiano o puniscono i livelli di efficienza, economicità, efficacia e qualità dell'azienda stessa, per le pubbliche amministrazioni il punto di riferimento superiore non può che essere il Parlamento democraticamente eletto, operante attraverso l'Organo costituzionale cui è demandato il controllo esterno sulle pubbliche amministrazioni: la Corte dei conti.

Sul ruolo e sulle responsabilità che il nostro Ordinamento giuridico assegna alla Corte (anche nella prospettiva di future riforme istituzionali) sussistono ancora parecchi equivoci originati soprattutto dalla storia recente di questo Organo. In molti tendono ad identificare la Corte con il vecchio sistema dei controlli preventivi sugli atti, che costituisce un capitolo chiuso nella storia della pubblica amministrazione italiana. Questa lettura è riduttiva, se non maliziosa. Essa induce a dimenticare che in tutti i sistemi democratici occidentali esiste un Organo generale di controllo che riferisce direttamente alle Assemblee legislative sull'andamento e sui risultati economico-funzionali delle amministrazioni pubbliche. Il motivo di tale funzione è evidente se si pone attenzione al fatto che il soggetto attraverso il quale si esercita in ultima analisi la sovranità popolare in materia finanziaria è appunto il Parlamento. Questo è anche il motivo di fon-

do per cui un controllo generale esterno della Corte dei conti su tutte le amministrazioni pubbliche risulta non solo legittimo sul piano dei principi della Costituzione scritta, ma anche vitale per il buon funzionamento di tutta l'attività dei pubblici uffici.

È fondamentale e necessario che esista un soggetto titolare della funzione di controllo estraneo, terzo, assolutamente non coinvolto né condizionato con gli assetti e le logiche interne di governo e di gestione delle singole varie amministrazioni pubbliche controllate: tale Organo va posto in condizione di valutare l'andamento ed eventualmente di suggerire al Parlamento e al Governo le misure di correzione reputate necessarie.

Il vero problema della Corte dei conti non è, oggi, quello del suo ruolo nello Stato democratico e delle sue responsabilità, quanto delle sue modalità di esercizio. Va alleggerito, senza disperderlo, l'approccio unicamente giuridico formale ai problemi di gestione e, contemporaneamente, esso va arricchito con modalità improntate all'analisi organizzativa, economico-finanziaria, statistica della gestione dei pubblici uffici. In altri termini è inderogabile, pena la decadenza di questa istituzione della Repubblica, l'immediata diffusione della cultura della misurazione dell'attività amministrativa così come si è venuta promuovendo ed affermando nel corso dei convegni annuali organizzati dal Cnel. Solo la presenza di un efficiente sistema di controlli esterni facente capo alla Corte dei conti consentirà di crescere e prosperare al sistema dei controlli interni delle pubbliche amministrazioni e conseguentemente di vedere affermata la cultura della misurazione.

Ogni altra ipotesi che contempra la possibilità di un'affermazione di strutture di controllo interno nel contesto di sistemi amministrativi sostanzialmente autoreferenziali appartiene al mondo di quelle favole per ragazzi in cui il protagonista riusciva a sollevarsi in cielo tirando i lacci delle sue scarpe. Sono, invece, necessari leve e deterrenti esterni per aiutare le singole amministrazioni (pubbliche o private che siano) ad essere "virtuose".

6. L'esperienza Inpdap

L'Istituto nazionale di previdenza per i dipendenti della pubblica amministrazione (Inpdap) si collocò, fin dall'anno della sua costituzione, in posizione di avanguardia fra le amministrazioni pub-

bliche in fatto di misurazione di costi e rendimenti dell'attività degli uffici. A pochi mesi dalla sua istituzione, nel luglio 1993, l'allora Commissario on. Mauro Seppia promosse a Roma una conferenza inaugurale per i seminari dirigenziali dell'Inpdap in materia di "Pianificazione, programmazione e controllo di gestione" con la partecipazione dei più eminenti esperti su tali materie in campo seminariale.

La cultura della misurazione non era già allora estranea a diversi settori di provenienza dell'Istituto che avevano introdotto forme di monitoraggio della produzione dei provvedimenti amministrativi e di elaborazione dei conseguenti indici di rendimento già nel corso nel precedente decennio '80.

Non si devono, peraltro, dimenticare i molteplici contributi dati alla cultura della misurazione proprio dalla Rivista Inpdap (5).

La preparazione e l'entusiasmo per i nuovi sistemi di controllo da parte degli Organi di vertice, di una fetta consistente della dirigenza e, da non dimenticare, delle rappresentanze sindacali del personale centrale e periferico hanno consentito l'avvio di vari progetti generali per l'introduzione dei sistemi di misurazione delle attività nell'Istituto. Se ne ricordano in particolare due:

- a) il progetto per l'introduzione della "contabilità integrata" e di gestione per *budget* dell'attività degli uffici centrali e periferici. I contenuti di tale progetto sono stati esaurientemente analizzati in questa stessa Rivista (6). La sua realizzazione concreta è in corso di attuazione ed incontra intuibili difficoltà legate all'adattamento del *software* di supporto adottato dall'Istituto (SAP.R3) alla realtà giuridica, contabile ed amministrativa di un ufficio pubblico;
- b) il progetto per l'introduzione di un sistema di monitoraggio e valutazione delle attività di produzione svolte dalle sedi provinciali e di quelli di supporto e di governo gestionale svolto dagli uffici della direzione generale. Anche questo progetto è stato diffusamente analizzato in un numero della Rivista Inpdap (7). Sui risultati della sua realizzazione si può affermare che la rile-

(5) Si veda in bibliografia.

(6) S. Liguori. *La contabilità integrata e il controllo di gestione* su Rivista INPDAP n. 4 del 1996; R. Cavalsi. *La contabilità nell'Inpdap* su Rivista INPDAP n. 4 del 1998.

(7) G. Beato: *La metodologia e le tematiche di monitoraggio delle attività produttive e strumentali in ambito Inpdap* sulla Rivista INPDAP, n. 1-2 del 1998.

vazione di tutte le attività di produzione degli uffici periferici fu introdotta nel gennaio 1996 e costituisce la base di riferimento delle verifiche trimestrali effettuate dal Consiglio di amministrazione per la relazione al Consiglio di indirizzo e vigilanza, nonché lo strumento principale per le verifiche periodiche dell'attuazione degli accordi integrativi annuali per l'incentivazione delle attività degli uffici. Il monitoraggio delle attività curate dagli uffici della direzione generale è stato lanciato nell'anno in corso con l'obiettivo di acquisire informazioni significative anche ai fini della valutazione degli assetti organizzativi. Infine il monitoraggio delle attività di gestione del patrimonio immobiliare, pur essendo state definite due anni fa tutte le linee di prodotto ed i fattori di riferimento per la misurazione dei costi e dei risultati, non ha ancora dato i riscontri attesi sul piano della rilevazione dei dati.

Ai progetti sopra ricordati si deve aggiungere quello realizzato nel corso dell'anno 1995 di predisposizione dei carichi di lavoro dell'Istituto ai fini della predisposizione dell'Ordinamento e della dotazione organica. In quell'occasione furono individuate per la prima volta, con un sistema uniforme di rilevazione, tutte le linee di attività centrali e periferiche dell'Istituto, quantificando, per quelle produttive, tempi *standard* a carico di domanda del triennio precedente (prodotto per prodotto). Il sistema di lavoro, adottato in conformità alle direttive della Presidenza del Consiglio dei ministri, ottenne il consenso completo del Dipartimento della funzione pubblica il quale, regolandosi con l'Inpdap ben diversamente da molti altri casi consimili, approvò senza alcuna osservazione l'intera rilevazione effettuata, nonché la conseguente dotazione organica da questi scaturita.

Anche le vicende del servizio di controllo interno dell'Inpdap denotano, contemporaneamente, sia fermenti originali e positivi dell'Ente sia il manifestarsi dei problemi comuni a molte amministrazioni. Infatti non risultava chiaro all'inizio a chi dovesse rispondere tale struttura: se al Direttore generale, oppure al Presidente dell'Ente e al Consiglio di amministrazione oppure al Consiglio di indirizzo e vigilanza. La scelta iniziale, supportata da un parere del Consiglio di Stato, fu quella di inserirlo nella macrostruttura come una delle direzioni centrali. Successivamente, tuttavia, l'art. 17, comma 23, del D.Lgs. n. 127 del 1997 chiarì che anche il CIV, nell'esercizio della sua funzione di vigilanza sull'attuazione delle

linee di indirizzo deliberate, aveva potestà di ricorso diretto alla struttura di controllo interno i cui membri venivano nominati dal Presidente dell'Ente d'intesa con il Consiglio di indirizzo e vigilanza. Questa equiparazione di prerogative fra i due Organi degli Enti previdenziali ha portato all'istituzione di una struttura autonoma di controllo interno staccata dalla macrostruttura ed operante anche sulla base delle richieste effettuate dai vertici politico-amministrativi dell'Ente. Per questi ultimi la struttura ha effettuato due indagini di carattere strategico (secondo la terminologia del D.Lgs. n. 286/99), aventi per oggetto le modalità generali con le quali gli Organi di gestione davano attuazione alle linee di indirizzo dettate dai vertici dell'Ente.

Una valutazione complessiva sui sistemi di misurazione così come si presentano oggi in Inpdap comporta tre considerazioni possibili:

- sussiste una pluralità di centri di monitoraggio i cui metodi e modalità di rilevazione e di verifica dei dati non sempre sono omogenei ed uniformi; questa situazione deve essere ora valutata alla luce delle nuove regole sui controlli di gestione contenute nell'art. 4 del D.Lgs n. 286/99;

- l'entusiasmo iniziale e l'alacrità successiva si sono accompagnate sempre con un certo provincialismo: infatti non si è mai ritenuto utile ed opportuno un confronto ed uno scambio di esperienze con altre amministrazioni pubbliche che erano parallelamente impegnate negli stessi identici temi del monitoraggio e della misurazione. Un atteggiamento più aperto e meno "geloso" avrebbe evitato di reinventare *ex novo* tecnologie e metodi già realizzati e sperimentati da altri, consentendo di dedicare il proprio impegno verso obiettivi di perfezionamento, adeguamento e miglioramento dei sistemi esistenti. Ne sarebbe scaturito sicuramente una crescita superiore nella cultura e nella realizzazione dei sistemi di misurazione. Una prova di questa "chiusura" dell'Inpdap verso l'esterno è costituita proprio dalla sua assenza dal *pool* di amministrazioni pubbliche impegnate nel gruppo di studio del Cnel;

- le funzioni di controllo interno, a causa delle vicende sopra richiamate, hanno risentito, come in molte altre amministrazioni pubbliche, della confusione normativa esistente fra l'ambito del controllo di gestione, quello della valutazione dei dirigenti, quello del controllo strategico e quello dei controlli di regolarità amministrativa e contabile.

È auspicabile per l'immediato futuro che l'Istituto:

- a) dia attuazione al D.Lgs. n. 286/99 uniformando il proprio Ordine ai dettami normativi ivi contenuti;
- b) uniformi i diversi sistemi di monitoraggio e di controllo di gestione all'atto coesistenti;
- c) operi in sinergia con altri enti previdenziali per riordinare e potenziare i propri sistemi di controllo interno dando attuazione alle previsioni dell'art. 10, comma 5. del D.Lgs. n. 286/99. che prevede anche forme di convenzioni fra amministrazioni omogenee ed affini;
- d) entri nel *pool* di amministrazioni pubbliche che operano nel gruppo di studio permanente sui sistemi di misurazione operante presso il Cnel.

7. Conclusioni

L'organizzazione dei sistemi di misurazione nella P.A. assomiglia molto ad un cantiere aperto, dove l'impegno dei più volenterosi cerca di dare una efficace attuazione alle disposizioni con le quali Parlamento e Governo stanno orientando le regole di vita degli uffici pubblici. È giusto ed opportuno per tutti impegnarsi in questo cantiere perché qui, inevitabilmente, risiede il futuro dell'Amministrazione pubblica del nostro Paese.

Bibliografia

Contributi originali presentati alle conferenze annuali sulla misurazione promosse dal CNEL

Gruppo di lavoro sulla misurazione dell'azione amministrativa. *Le parole della misurazione*, luglio 1995, Cnel.

Gruppo di lavoro sulla misurazione dell'azione amministrativa. *Misurazione dei risultati e gestione delle risorse*, luglio 1995, Cnel: con i seguenti contributi: Osservatorio Cnr - Istat, *La rilevazione dei costi delle attività nelle unità periferiche delle Amministrazioni dello Stato*, di G. Filacchione; *Le analisi delle procedure amministrative*, di A. Natalini; *La mobilità dei dipendenti statali*, di G. Bonanomi; Aipa - Istat: *Strutture organizzative, attività amministrative e tecnologie dell'informazione*, di A. Mancini e P. Naggari.

Gruppo di lavoro sulla misurazione dell'azione amministrativa, *Misurazione e controllo interno negli Enti locali e territoriali*, luglio 1995, Cnel.

Gruppo di lavoro sulla misurazione dell'azione amministrativa, *La valutazione di risultato attraverso il giudizio degli utenti*. Contributo del Censis, luglio 1995, Cnel.

Gruppo di lavoro sulla misurazione dell'azione amministrativa, *Misurazione e controllo negli enti locali e territoriali*. Conferenza nazionale sulla misurazione dell'azione amministrativa Cnel, Roma, luglio 1995.

Gruppo di lavoro sulla misurazione dell'azione amministrativa, *Strumenti e prospettive per la customer satisfaction nella P.A.: considerazioni a margine dell'esperienza di ricerca sul campo*, Relazione al Workshop su *Authorities e customer satisfaction* di G. Cuomo e A. Mattiacci, Roma, Cnel, dicembre 1995.

Gruppo di lavoro sulla misurazione dell'azione amministrativa, *Dalla descrizione alla valutazione, il problema della misurazione degli effetti delle politiche sociali*, *Relazione alla 2° Conferenza nazionale sulla misurazione dell'azione amministrativa* di G. Croce, giugno 1996, Cnel.

Gruppo di lavoro sulla misurazione dell'azione amministrativa, *Autonomie locali, territoriali e funzionali: criteri di gestione e sistemi di controllo*, *2° Conferenza nazionale sulla misurazione dell'azione amministrativa Cnel*, Roma, giugno 1996.

Gruppo di lavoro sulla misurazione dell'azione amministrativa, *Analisi dei costi e controllo di gestione nelle Amministrazioni centrali dello Stato*, Atti del Forum di apertura del ciclo seminariale, Cnel 26 febbraio 1997.

Gruppo di lavoro sulla misurazione dell'azione amministrativa, *Il sistema di contabilità economica delle Pubbliche Amministrazioni*, Cnel, febbraio-maggio 1997.

Gruppo di lavoro sulla misurazione dell'azione amministrativa, *La soddisfazione dei cittadini e delle imprese nei confronti della Pubblica Amministrazione*, *Contributo alla 3° Conferenza sulla misurazione dell'azienda amministrativa* di G. Bellitti - A. Pavone - L. Sabbadini - S. Terracina, Istat, Roma, Cnel, giugno 1997.

Gruppo di lavoro sulla misurazione dell'azione amministrativa, *Decentramento Amministrativo: il nuovo ruolo degli Enti locali*, *3° Conferenza nazionale sulla misurazione dell'azione amministrativa Cnel*, Roma, Giugno 1997.

G. Costanzo, *I sistemi di misurazione e controllo delle attività produttive in Inps, Relazione alla 3° Conferenza sulla misurazione*, Cnel 1997.

M. Carabba, *La valutazione della gestione nel bilancio per funzioni, Relazione alla 4° Conferenza sulla misurazione*, Cnel 1998.

L. Pacifico, *Misurazione dei risultati e strumenti di governo delle risorse pubbliche: la cooperazione nel bilancio per funzioni, Relazione alla 4° Conferenza sulla misurazione*, Cnel 1998.

A. Sarti, *Il processo di riforma nella rendicontazione e nel controllo degli Enti locali, Relazione alla 4° Conferenza sulla misurazione*, Cnel, 1998.

Gruppo di lavoro sulla misurazione dell'azione amministrativa, *1ª Conferenza sulla valutazione nella Pubblica Amministrazione locale: modelli teorici ed esperienze a confronto*, Cnel, Roma, giugno 1998.

Gruppo di lavoro sulla misurazione dell'azione amministrativa, *Il processo di riforma nella rendicontazione e nel controllo degli Enti locali, 4° Conferenza nazionale sulla misurazione dell'azione amministrativa*, Cnel, Roma, giugno 1998.

S. Pacchiarotti, *Note introduttive alla valutazione delle politiche pubbliche, Atti della 5° Conferenza sulla misurazione*, Cnel 1999.

E. Zuanelli, *Il riordino del sistema di controllo dei risultati nelle Amministrazioni pubbliche, Atti della 5° Conferenza sulla misurazione*, Cnel 1999.

G. Trabuoio, *L'esperienza delle regioni e province autonome nel controllo di gestione e nella valutazione, Atti della 5° Conferenza sulla misurazione*, Cnel 1999.

C. Romanelli, *Schede per l'intervento sui nuclei di valutazione della rete camerale dell'Emilia Romagna, Atti della 5° Conferenza sulla misurazione*, Cnel 1999.

P. Ferro - G. Salvemini (Banca d'Italia), *La riforma della pubblica Amministrazione e la rilevazione di informazioni per il rispetto dei vincoli del patto di stabilità interno, Atti della 5° Conferenza sulla misurazione*, Cnel, 1999.

Stazione di lavoro Censis, *La rete come opportunità di miglioramento dell'azione amministrativa a livello locale, Atti della 5° Conferenza sulla misurazione*, Cnel 1999.

C. Casati (Università Bocconi), *I sistemi di programmazione e controllo nella sanità italiana, Atti della 5° Conferenza sulla misurazione*.

M. Stefanelli - E. Varasio (Università degli studi di Pavia), *Il nucleo di valutazione: esperienze e metodologie*, Atti della 5° Conferenza sulla misurazione, Cnel 1999.

Zorzoli (Vice-presidente Regione Lombardia), *Intervento alla 5° Conferenza sulla misurazione*, Cnel 1999.

G. Cananzi (Università di Tor Vergata di Roma), *Il Mess nel contesto dei nuovi modelli di conoscenza e monitoraggio della pubblica Amministrazione italiana*, atti della 5° Conferenza sulla misurazione, Cnel 1999.

Conte (Ragioneria generale dello stato), *Il sistema unico di contabilità analitica delle Amministrazioni pubbliche: definizione della metodologia ed attivazione per l'anno 2000 per le Amministrazioni centrali dello Stato*, Atti della 5° Conferenza sulla misurazione, Cnel 1999.

V. Bianchi, *L'avvio del controllo di gestione: l'esperienza della Provincia di Brescia*, Atti della 5° Conferenza sulla misurazione, Cnel 1999.

CCIAA di Vibo Valentia, *Il sistema di valutazione nella strategia delle Camere di Commercio*, atti della 5° Conferenza sulla misurazione, Cnel 1999.

Amministrazione comunale di La Spezia, *Il caso di La Spezia*, Atti della 5° Conferenza sulla misurazione, Cnel 1999.

Borghi, *Misurazione e valutazione nei Comuni: il ruolo dei revisori*, Atti della 5° Conferenza sulla misurazione, Cnel 1999.

Sarti, *Misurazione e valutazione dell'azione amministrativa nelle autonomie regionali, locali e funzionali: esperienze, metodologie e prospettive a confronto*, Relazione introduttiva alla 5° Conferenza sulla misurazione, Cnel 1999.

Lega delle autonomie locali, *Primo rapporto sulla misurazione, la certificazione e la rendicontazione dell'azione amministrativa degli Enti locali, territoriali*, atti della 5° Conferenza sulla misurazione, Cnel 1999.

Pubblicazioni in generale sul tema della valutazione nelle politiche pubbliche

Borgonovi, *Analisi critica del sistema dei controlli nella Pubblica Amministrazione*, 1975.

Koontz H., *Per un'efficace direzione per obiettivi*, in *Problemi di gestione*, Rivista del Formez, n. 7-8/1978.

Alpa G., *Come tutelare il consumatore?* in *Politica del diritto*, 1979.

- Eminente G., *La gestione strategica aziendale*, Il Mulino, Bologna, 1981.
- Salvemini S., *La gestione del cambiamento organizzativo*, *Sviluppo e Organizzazione*, n. 63 gennaio-febbraio 1981.
- Vaccari R., *Il processo di cambiamento dalla direzione per compiti a quella per obiettivi*, *Sviluppo e Organizzazione*, n. 65/1981.
- Borgonovi E. - Dellamano R., *L'analisi costi-benefici*, Angeli, Milano 1983.
- Butera F., *La progettazione organizzativa*, Angeli, Milano 1984.
- Zan S., *L'analisi interorganizzativa per lo sviluppo delle politiche pubbliche*, *Rivista trimestrale di Scienza dell'Amministrazione* n. 4/1984.
- Zangrandi., *Controlli esterni e controllo di gestione negli Istituti pubblici*, 1984.
- Cassese S., *Le trasformazioni dell'organizzazione in Rivista trimestrale Diritto Pubblico*, 1985.
- Costa G. - De Martino S., *Management pubblico*, Etas, Milano 1985.
- AA.VV., *Efficienza e produttività nella pubblica amministrazione*, *Quaderni della rivista di Amministrazione pubblica*, 1985.
- Di Stefano G., *Sistemi di gestione strategica aziendale*, Angeli, Milano, 1986.
- Tancredi M., *L'organizzazione competitiva: una strategia per l'efficienza nel settore pubblico*, *Studi Organizzativi*, n. 4/1986.
- Bugliione E. - France G., *Miglioramento della funzionalità a livello locale: sperimentazione di un approccio analitico*, Roma, 1986.
- Fiorentini G. - Meneguzzo M. - Zangrandi A., *La P.A. da sistema burocratico a network di servizi*, in Fiocca R. (a cura), *Imprese senza confini*, Etas, Milano, 1987.
- Romei P., *Risultati e produttività negli Enti pubblici*, Angeli, Milano, 1987.
- AA.VV., *La formazione nel pubblico impiego*, Angeli, Milano, 1988.
- Anfossi A., *Prospettive sociologiche sull'organizzazione aziendale*, Milano, F. Angeli, 1988.
- Eiglier P. Langeard E., *Il marketing strategico dei servizi*, Milano, 1988.
- Golfari C., *Professionalità e direzione aziendale nel settore pubblico*, *Harvard Espansione*, n. 41/1998.
- Sarno D., *Approcci teorici ed empirici dell'analisi della produttività nella P.A.*, *Economia e Management*, n. 1/1989.

- AA.VV., *Innovazione organizzativa, risorse umane e gestione della formazione nella P.A.*, Angeli, Milano 1989.
- Bowman J.S. - Steele J.I., *Circoli di qualità nella P.A., Problemi di Amministrazione pubblica*, n. 4/1989.
- De Masi D. - Pepe D., *Modelli organizzativi fra conoscenza e realtà*, Angeli, Milano 1989.
- Deming W.E., *L'impresa di qualità*, Milano, Isedi 1989.
- Gerloff E.A., *Strategie organizzative*, McGraw Hill, 1989.
- Masaaki Imai - Kaizen, *La strategia giapponese del miglioramento*, Il Sole 24 ore libri, Milano 1989.
- Zangrandi A. - Borgonovi E. - Guizzardi M. - Cavenago D., *Contabilità direzionale*, McGraw Hill, Milano 1989.
- Bertin G., *Decidere nel Pubblico*, Etas libri, 1989.
- Rebora G., *L'analisi strategica come strumento di management pubblico*, *Economia e Management*, n. 10/1989.
- Brusa - De Zaini. *Budget e controllo di gestione*. Franco Angeli, 1990.
- Usai G., *L'efficienza nelle organizzazioni*, UTER, 1990.
- Navarra P., *Tecniche di controllo di gestione*, Angeli, 1990.
- Fontana F., *Il sistema organizzativo aziendale*, Angeli, Milano, 1990.
- Gherardi S., *Le micro-decisioni nelle organizzazioni*, Il Mulino, 1990.
- Grossi G., *Management, burocratismo e innovazione*, Cedam, 1990.
- Donabedian A., *La qualità dell'assistenza sanitaria*, Roma, 1990.
- Radaelli C. M., *Metodologia e cultura di un approccio di ricerca*, Censis, *Note e Commenti, Speciale valutazione* n. 1-2 Gennaio-Febbraio 1991.
- Dente B., (a cura), *L'efficacia dei poteri locali*, Il Mulino, Bologna, 1991.
- Beato F., *Il Wolf's Paradigm e la differenziazione sociale degli impatti* in Beato F. (a cura), *La valutazione di impatto ambientale*, Angeli 1991.
- Anthony e Young, *Il controllo di gestione negli Enti pubblici e nelle organizzazioni non profit*, McGraw Hill, 1992.
- Movimento Federazione Democratico, *Rapporto sullo stato dei diritti nel servizio sanitario nazionale*, Il Pensiero Scientifico Editoriale, Roma, 1992.
- Mancinelli - Mastruzzi - Vetrella, *La riforma del Pubblico impiego*, Buffetti, Roma, 1993.

Colasanto M. - Vergani A., *La valutazione e la certificazione della formazione professionale*, in *Rassegna di Statistiche del lavoro*, n. 4/1993.

Croce G., *Valutare l'efficacia degli interventi sul mercato del lavoro*, AA. VV., *Politiche del lavoro. Quaderni di Economia del Lavoro*, n. 16, Angeli, 1993.

Drummond M.F. - Stoddart G.L. - Torrance G.W., *Metodi per la valutazione economica dei programmi sanitari*, Angeli, 1993.

Isfol - Cee, *La valutazione nel Fondo Sociale Europeo*, *Quaderni di formazione*, Angeli, 1993.

Censis, *28° Rapporto sulla situazione sociale del paese 1994*, Franco Angeli, Milano, 1994.

Alpa G. *Il diritto dei consumatori*, Laterza, 1995.

Bertin G. (a cura), *Valutazione e sapere sociologico*, Angeli, 1995.

Compostrini S., *Disegni sperimentali quasi sperimentali e non sperimentali nella valutazione delle politiche sociali*, in Bertin G. (a cura), Angeli, 1995.

Zuliani A., *La misurazione dell'attività amministrativa*, Relazione al Convegno di studi Cogest, Roma, novembre 1995.

Negri N. - Saraceno C., *Le politiche contro la povertà in Italia*, Il Mulino, 1996.

Borgonovi E., *Management e riforma istituzionale e della P.A.*, *Economia e Management*, N. 1/1998.

Le pubblicazioni sulla rivista dell'Inpdap

Cassese S., *Dal controllo sul processo al controllo sul prodotto*, n. 3, maggio-giugno, 1993.

Seppia M., *Cultura del risultato e cambiamento nella P.A.*, n. 3, maggio-giugno, 1993.

Collevecchio M., *Il controllo di gestione nelle Amministrazioni pubbliche*, n. 3, maggio-giugno 1993.

Delli Quadri E.C., *Pianificazione strategica. L'ancora culturale del management, per un miglior apporto al futuro*, n. 3, maggio-giugno 1993.

Brosio G., *Perchè introdurre elementi di efficienza e di calcolo economico nelle organizzazioni*, n. 3, maggio-giugno 1993.

Hinna L., *Il controllo di gestione nel settore pubblico tra concetto ed immagini*, n. 3, maggio-giugno 1993.

Lamanda F., *Controllo di gestione e cambiamento strategico e culturale*, n. 3, maggio-giugno 1993.

- Truini A., *I problemi di funzionalità degli Enti locali: riflessioni preliminari*, n. 3, maggio-giugno 1993.
- Dente B., *Il controllo dei risultati dell'azione amministrativa: il contributo delle analisi delle politiche pubbliche*, n. 3, maggio-giugno 1993.
- Costanzo A., *Introduzione delle nuove tecniche di gestione negli Enti pubblici non economici: il caso Inps*, n. 3, maggio-giugno 1993.
- D'Auria G., *Dai controlli di legittimità ai controlli di gestione*, n. 3, maggio-giugno, 1993.
- Garri F., *Considerazioni in tema di spese pubbliche*, n. 3, maggio-giugno, 1993.
- Coiro M. - Sebastiani M.T., *Modalità gestionali e soddisfazione dell'utenza. Il caso di una residenza pubblica per anziani*, n. 2 marzo-aprile, 1995.
- Liguori S., *La contabilità integrata e il controllo di gestione*, n. 4, luglio-agosto, 1996.
- Taradel A., *Gli indicatori di efficienza e di efficacia dei servizi pubblici. Situazione attuale, aspetti critici e prospettive*, n. 1 gennaio-febbraio 1997.
- Coppola G., *Riflessi sulle prime esperienze di controllo sulla gestione delle Pubbliche Amministrazioni*, n. 4 luglio-agosto 1997.
- Germani P. - Tixon C., *Prospettive della gestione contabile degli Enti pubblici nella recente legislazione*, n. 6, novembre-dicembre, 1997.
- Quarantino C., *La valutazione dell'attività formativa nell'esperienza in atto presso l'Inpdap*, n. 1-2, gennaio-aprile 1998.
- Beato G., *La metodologia e le tecniche di monitoraggio delle attività produttive e strumentali in ambito Inpap*, n. 1-2 gennaio aprile 1998.
- Baldi G. - Salvatore D. (a cura di), *Le leggi Bassanini e la riforma delle amministrazioni pubbliche*, n. 3, maggio-giugno 1998.
- Quarantino C., *Il sistema del controllo di gestione: l'esperienza Inpdap*, n. 4, luglio-agosto 1998.
- Cavalensi R., *La contabilità integrata dell'Inpdap*, n. 4, luglio-agosto 1998.
- Germani P., *Le pubbliche Amministrazioni: gestione, informatizzazione, contabilità e bilanci alla prova dell'euro*, n. 6, novembre-dicembre 1998.
- Carlesi G., *Informazione, pianificazione, controllo e governo della pubblica Amministrazione*, n. 1, gennaio-febbraio 1999.