

## **Controlli interni e valutazione negli enti pubblici:**

### **pausa di riflessione**

di Luisa Cusina \*

*La configurazione di un sistema di controlli interni, per sostenere le decisioni strategiche negli enti pubblici, nasce dall'esigenza di raggiungere più elevati livelli qualitativi e di efficienza dei servizi, anche al fine di contenere la spesa pubblica. Tuttavia le metodologie finora attuate hanno aumentato la mole di attività da svolgere e non sembrano aver prodotto i risultati sperati. A una decina d'anni dall'introduzione della normativa sui controlli, è opportuno effettuare una pausa di riflessione, per intervenire efficacemente sulle reali criticità connaturate nella pubblica amministrazione. Proseguire su una strada che ha già palesato i propri limiti potrebbe, paradossalmente, generare inutili appesantimenti burocratici, che si tradurrebbero in ulteriori sprechi del bene pubblico.*

*A sound internal audit system in the Civil service should be aimed at achieving higher quality and efficiency levels, also in order to reduce public spending. However, the introduction of internal audit strategies should be pondered in terms of cost-effectiveness. It has been about ten years since internal audit systems were first set up, and a deep analysis of the results so far achieved is highly advisable. Therefore, instead of insisting on applying inconsistent approaches, it seems necessary to implement specific actions suitable to correct those drawbacks, deeply rooted in the Public Administration. The review of this strategy would prevent from burdening the Civil service with bureaucratic activities, bringing about more inefficiencies and a further waste in public finance.*

Parole chiave: controlli interni, controllo di gestione, valutazione.

SOMMARIO: 1. Introduzione; 2. La normativa sui controlli interni negli enti pubblici; 3. Le tipologie di controlli; 4. Le difficoltà che si incontrano nell'applicazione pratica - *Debolezze strutturali e di principio dell'impianto dei controlli*; - *Criticità metodologiche nella formulazione degli indicatori*; - *Utilizzo effettivo dei risultati della valutazione*; 5. La rivalutazione del fattore umano; 6. Conclusioni

**1. Introduzione** - Da quasi un ventennio, gli enti pubblici italiani sono sottoposti a tentativi di snellimento delle procedure e di semplificazione amministrativa. L'azione di riconversione culturale, nella direzione di un più attento utilizzo delle risorse umane e finanziarie messe a disposizione dallo Stato, è stata sollecitata

---

\* Ricercatore confermato di Politica economica, Dipartimento di Scienze Politiche dell'Università degli Studi di Trieste

con decisione dal legislatore nazionale soprattutto attraverso una serie di interventi legislativi noti come “riforma Bassanini”.

Ma l’esigenza pressante e urgente di ridurre la spesa pubblica è emersa più recentemente. Sono stati, infatti, gli obblighi imposti dal patto di stabilità, le cosiddette “regole di Maastricht”, che hanno accelerato il processo di revisione della pubblica amministrazione. I parametri del patto per l’adesione alla moneta europea hanno fissato il livello limite d’inflazione e definito irrevocabilmente il tasso di cambio euro/lira, prevedendo, inoltre, che il deficit pubblico non superasse la soglia del 3% che il debito non eccedesse il limite del 60%, in rapporto al Prodotto Interno lordo (Marelli, 1997: p. 323). E’ sufficiente osservare la rapida contrazione del debito pubblico italiano, che nel 1995 si attestava al 123% e già nel 2003 era sceso al 108%, per cogliere la dimensione della spinta restrittiva messa in atto in questi anni e della pressione esercitata sulla pubblica amministrazione per contenere la spesa (Chiarini, 2004: p. 91).

La pubblica amministrazione è stata, pertanto, improvvisamente travolta da una situazione di emergenza e da una condizione di accentuato dinamismo. Dopo decenni di inerzia burocratica, la normativa del rinnovamento chiedeva ai gestori del bene pubblico di ragionare in termini di efficienza nell’uso delle risorse, mettendo a disposizione logiche e strumenti operativi.

Questo lavoro si propone di evidenziare come l’attuazione del sistema dei controlli nella pubblica amministrazione abbia perso di vista l’obiettivo sostanziale della razionalizzazione delle risorse e sia diventato una delle tante attività burocratiche della pubblica amministrazione. Prima di introdurre ulteriori obblighi in termini di valutazione e controlli, si rende, pertanto, necessario ragionare sui sostanziali punti di debolezza della pubblica amministrazione.

**2. La normativa sui controlli interni negli enti pubblici** - I primi interventi normativi, volti a convertire la realtà burocratica degli enti pubblici in organizzazioni di tipo manageriale, rappresentano autentiche svolte culturali.

Concetti chiave, come buon andamento dell’azione amministrativa, efficacia, efficienza ed economicità della gestione e valutazione, fanno la loro comparsa nella legislazione del “rinnovamento”, evidenziando una generale e condivisa volontà politica e amministrativa, di convertire la logica dei controlli formali sugli atti in controllo sostanziale sull’effettiva buona gestione degli enti pubblici. I controlli sostanziali, infatti, hanno ad oggetto l’intera attività e non soltanto singoli atti; si svolgono sulla base di parametri più complessi del controllo di mera legittimità; hanno un ruolo di controllo preventivo, concomitante e successivo al «farsi del potere» (Casetta E., 2006: p. 147).

Elemento fondamentale delle politiche di rinnovamento della pubblica amministrazione riguarda la figura del dirigente, che deve render conto dei risultati conseguiti, in una logica che si riassume nel termine di “*accountability*”. Dal dirigente pubblico non ci si aspetta più che gli atti dirigenziali seguano solamente gli essenziali criteri di legittimità amministrativa e contabile, ma si chiede che la gestione complessiva osservi regole di sostanziale economicità e sia mirata al migliore utilizzo delle risorse e alla soddisfazione dell’utenza.

Pietra miliare della normativa del rinnovamento del lavoro nelle amministrazioni pubbliche è il decreto 29, emanato nel 1993 <sup>(1)</sup>; ma bisogna attendere l'emanazione nel 1999 del decreto 286 <sup>(2)</sup>, per trovare maggiore chiarezza concettuale e precisazioni operative utili ad attuare forme di "gestione di merito", che erano state solamente delineate in linea di principio nei provvedimenti legislativi precedenti.

Nel decreto 286, valutazione e controllo di gestione seguono correttamente strade separate: la valutazione dirigenziale è attribuita alla competenza dell'organo politico, generalmente per il tramite dei nuclei di valutazione, mentre il controllo di gestione, che ha il compito di fornire i dati e le informazioni utili per sostenere la valutazione, rimane soggetto interno alla gerarchia amministrativa. L'impostazione della norma, che si applica a tutti gli enti pubblici, trova conferma e viene esplicitata nella vigente testo unico sugli enti locali <sup>(3)</sup>, nel seguito di questo articolo denominato "testo unico". Il testo unico è destinato a regolamentare solo l'attività degli enti locali; tuttavia, per la sua organicità e sintesi, è diventato il riferimento normativo principale anche per gli altri enti pubblici, sia per quanto riguarda la tendenza del legislatore a sostenere l'utilizzo della contabilità economico-patrimoniale rispetto a quella finanziaria (Boccaletti V., 2005: pp. 315-329), sia per l'opportunità di integrare i già esistenti controlli formali, con tipologie di controllo e valutazione a carattere prevalentemente sostanziale.

**3. Le tipologie di controllo interno** - A livello di principio, quindi, l'introduzione dei controlli interni nella pubblica amministrazione è condivisibile e sembra seguire una logica apparentemente lineare. I primi elementi di criticità sono tuttavia emersi, quando si è passati alla fase di attuazione.

Per procedere nell'analisi, si rende opportuno presentare alcuni concetti teorici, con riguardo ai controlli interni nella pubblica amministrazione.

Il sistema di controlli si articola in due categorie, che si distinguono in base al soggetto che compie l'azione di controllo: controlli esterni e controlli interni. Le due forme sono strettamente interdipendenti.

I controlli esterni implicano l'intervento di enti di "valutazione esterni". Nel caso della pubblica amministrazione, il soggetto di valutazione istituzionale è la Corte dei conti, il cui compito principale è di verificare la regolarità amministrativa degli atti pubblici. Altri soggetti che svolgono attività di valutazione esterna sono i ministeri, che possono chiedere agli enti di loro competenza le informazioni che ritengono utili per monitorarne l'attività. Nella gerarchia dei controlli,

---

<sup>1</sup> D.lgs. 3 febbraio 1993, n. 29, «Razionalizzazione dell'organizzazione delle amministrazioni pubbliche e revisione della disciplina in materia di pubblico impiego», modificato dal d.lgs. 31 marzo 1998 n.80 e dal d.lgs. 30 marzo 2001, n.165.

<sup>2</sup> D.lgs. 30 luglio 1999, n. 286, «Riordino e potenziamento dei meccanismi e strumenti di monitoraggio e valutazione dei costi, dei rendimenti e dei risultati dell'attività svolta dalle amministrazioni pubbliche, a norma dell'art.11 della legge 15 marzo 1997, n.59».

<sup>3</sup> D.lgs. 18 agosto 2000, n. 267, «Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali».

pertanto, i ministeri si pongono in posizione intermedia, essendo essi stessi sottoposti all'azione di verifica della Corte dei conti.

La seconda area di attività, quella dei controlli interni o "*internal audit*", è di pertinenza del vertice politico-amministrativo del singolo ente e permette di individuare quelle aree di debolezza nell'attività della pubblica amministrazione, come sovrapposizioni di attività e di responsabilità, ostacoli burocratici e inefficienze nell'uso delle risorse, che incidono sulla gestione interna e che, naturalmente, si riflettono sulla complessiva economicità e qualità del servizio pubblico.

Una classificazione più dettagliata, che è determinata in base all'area di intervento del controllo, è proposta dal citato decreto 286, che individua quattro tipologie di controlli:

- 1) controllo di regolarità amministrativa e contabile
- 2) risultati del controllo di gestione
- 3) valutazione della dirigenza
- 4) valutazione e il controllo strategico.

Il controllo sulla regolarità amministrativa e contabile riassume il concetto di controllo burocratico (Borgonovi E., 2005: p.368) e segue i principi generali della revisione contabile. Poiché la legittimità dell'azione amministrativa è prerequisito di buon andamento della gestione, questa tipologia di controlli è condizione minima indispensabile per una buona gestione e assume rilevanza sia in termini interni che esterni.

Il controllo di gestione, la valutazione della dirigenza e la valutazione e il controllo strategico rappresentano, invece, le tre principali aree di sviluppo del controllo manageriale interno.

Nella versione accolta nel testo unico, il controllo di gestione assume ruolo di centralità nel sistema dei controlli, tanto che, nella terminologia in uso negli enti pubblici, il "controllo di gestione" è diventato impropriamente sinonimo di sistema dei controlli interni. Il controllo di gestione è definito come "la procedura diretta a "verificare lo stato di attuazione degli obiettivi programmati e, attraverso l'analisi delle risorse acquisite e della comparazione tra i costi e le quantità e qualità dei servizi offerti, la funzionalità dell'organizzazione dell'ente, l'efficacia, l'efficienza ed il livello di economicità nell'attività di realizzazione dei predetti obiettivi" (art. 196 c. 2).

La terza tipologia di controllo è rappresentata dalla valutazione della dirigenza. Con periodicità annuale e sulla base dei risultati del controllo di gestione, l'organo di indirizzo politico valuta «le prestazioni dei dirigenti, nonché i comportamenti relativi allo sviluppo delle risorse professionali, umane e organizzative ad essi assegnate» (art.5 d.lgs. 286/1999).

Infine la valutazione e il controllo strategico mirano a verificare «l'adeguatezza delle scelte compiute in sede di attuazione dei piani, programmi e altri strumenti

di determinazione dell'indirizzo politico, in termini di congruenza tra risultati conseguiti e obiettivi predefiniti» (art. 1 c. 1 d.lgs. 286/1999) <sup>(4)</sup>.

**4. Le difficoltà che si incontrano nell'applicazione pratica** - In termini di logica normativa e aziendale dei controlli, il sistema previsto dalla normativa sui controlli appare formulato in modo teoricamente efficace a sostenere quel rinnovamento della pubblica amministrazione, volto a sostituire modelli comportamentali di carattere autoreferenziale con una cultura manageriale consapevole del proprio ruolo (vedi Borgonovi E., 2005: p. 352).

Proprio per la funzione strategica che svolge, è assolutamente necessario che l'impostazione astratta del sistema dei controlli sia verificata in termini di fattibilità e sostenibilità e che la metodologia applicativa sia ben strutturata, integrata e coerente. Infatti, è proprio in fase di attuazione che sono emerse alcune sostanziali debolezze del sistema, che è necessario analizzare per poter porre in essere adeguate azioni correttive.

#### *Debolezze strutturali e di principio dell'impianto dei controlli*

Le criticità del sistema dei controlli sono emerse principalmente in fase applicativa; ma almeno un elemento doveva essere evidente già a livello teorico. Si tratta di un aspetto che inficia profondamente l'efficacia del sistema, poiché ha carattere strutturale.

Il riferimento è alla posizione nella struttura gerarchica delle unità organizzative deputate a realizzare il controllo di gestione, così come concepite sulla base del decreto 286.

Il controllo di gestione è, infatti, svolto da strutture e soggetti che rispondono ai dirigenti posti al vertice dell'unità organizzativa interessata e ha il compito di sostenere la funzione manageriale. Alle amministrazioni – precisa il dispositivo del decreto 286 - spetta definire gli aspetti procedurali necessari per svolgere tale controllo, individuando in particolare le unità responsabili della progettazione del controllo di gestione, le unità organizzative a livello delle quali s'intende misurare l'efficacia, efficienza ed economicità dell'azione, le procedure di determinazione degli obiettivi di gestione, le modalità di rilevazione e ripartizione dei costi tra le unità organizzative, gli indicatori specifici e la frequenza della rilevazione delle informazioni <sup>(5)</sup>.

Il controllo di gestione è, pertanto, inserito nell'organizzazione in posizione gerarchica dipendente dal dirigente che, sempre secondo la normativa, dovrà essere valutato dai nuclei di valutazione, in base ai risultati del controllo di gestione stesso. Ci si trova di fronte a una sorta di logica circolare, dove spetta al valutato di allestire gli strumenti che saranno utilizzati per valutarlo. Ritenere che le decisioni che riguardano l'individuazione delle metodologie e dei criteri di

---

<sup>4</sup> Le fasi di pianificazione strategica e di definizione degli obiettivi sono espone in modo organico in: Brusa *et al.* 1983: pp. 8-22.

<sup>5</sup> Il dispositivo del decreto 286, con riferimento alla posizione del controllo di gestione, è stato accolto nel testo unico sugli enti locali, nell'art. 147 (c. 1, lett. b).

verifica dell'efficacia e dell'efficienza siano completamente neutrali, è piuttosto ingenuo.

### *Criticità metodologiche nella formulazione degli indicatori*

L'obiettivo dell'impianto dei controlli nella pubblica amministrazione dovrebbe essere quello di produrre i dati e le informazioni utili a favorire la corretta formulazione delle decisioni strategiche. Inoltre, il sistema dovrebbe fornire quegli elementi oggettivi, necessari per valutare l'attività dei dirigenti e dei responsabili delle unità organizzative. In proposito, è interessante analizzare alcuni aspetti che riguardano la metodologia di costruzione degli indicatori di efficacia ed efficienza per un ente pubblico.

Borgonovi definisce l'efficienza come "rapporto tra quantità e qualità delle risorse impiegate e quantità e qualità delle prestazioni e dei servizi prodotti" e l'efficacia dell'azione "come coerenza tra quantità e qualità del «prodotto» dell'attività [...], considerato come «risultato intermedio» dell'attività amministrativa, e quantità e qualità dei bisogni il cui soddisfacimento costituisce il «risultato finale»" (Borgonovi, 2005: p.89). Analogamente, Palumbo afferma che, con il termine di efficienza, ci si riferisce comunemente all'impiego ottimale delle risorse disponibili per il conseguimento degli obiettivi prefissati; con il termine efficacia si intende, invece, il grado di conseguimento degli obiettivi" (Palumbo, 2005: pp. 184-185). Pur partendo da approcci teorici assai diversi, quello "aziendale" di Borgonovi e quello "sociologico" di Palumbo, c'è una sostanziale convergenza sull'essenza astratta dei due principali parametri di misura utilizzati dal controllo di gestione. Tuttavia, quando dal concetto teorico si passa all'applicazione pratica, emergono alcune problematiche, che nell'"azienda pubblica" sono particolarmente rilevanti e accomunano le esperienze maturate in enti pubblici di diversa natura.

In questo lavoro si presentano alcune esperienze maturate in due diversi ambienti organizzativi pubblici: ente locale e, in particolare, i Comuni, ed enti pubblici con fini istituzionali, le università. È opportuno partire dal caso delle università.

Terreno naturale di sperimentazione, gli atenei sono partiti con lo studio di varie forme di controlli, con notevole anticipo rispetto agli altri enti pubblici. Già a metà degli anni novanta, infatti, sono stati istituiti nelle università i nuclei di valutazione (Predonzani *et al.* 2003: pp.10-15). L'attività di questi organi che, in una prima fase, avevano proprio il compito di seguire le prime impostazioni del controllo di gestione negli atenei, è stata utile ad evidenziare alcune criticità dell'impianto dei controlli.

Sono essenzialmente due le principali esperienze maturate a livello di sistema universitario nel campo del "controllo di gestione": Asigea (Analisi dei Sistemi di Gestione degli Atenei), indagine commissionata nel 1998 dalla Conferenza dei Rettori delle Università Italiane, sulla possibilità di attuare una sorta di "controllo di gestione comparato" tra omogenee unità organizzative di diverse università e Best Practice (Analisi delle attività di tipo amministrativo nel sistema universitario e individuazione di best practice), progetto commissionato dal

Comitato Nazionale di Valutazione del Sistema Universitario, che ha proseguito sulla stessa traccia di Asigea, effettuando, tra il 2000 e il 2002, una complessa ricognizione delle attività gestionali delle università, al fine di misurarne l'efficienza e l'efficacia (Vedi Catalano, 2004).

Questi progetti si proponevano di effettuare, contemporaneamente, sia un confronto di efficacia/efficienza in termini spaziali, cioè analizzando la capacità competitiva delle diverse amministrazioni universitarie, sia in termini temporali, verificando i parametri dello stesso ente da un anno all'altro. Il fattore di maggiore debolezza di queste impostazioni è stato l'affidabilità dei dati raccolti da tutti gli enti partecipanti al progetto, ma il punto che interessa la presente analisi riguarda la formulazione degli indicatori.

Per costruire l'indicatore di efficienza, si devono rapportare i risultati conseguiti dall'unità organizzativa che si desidera esaminare, in termini di volumi di attività svolte o in termini di prestazioni rese, con i costi sostenuti per realizzarli (Borgonovi, 2005: p. 357):

$$\text{efficienza} = \text{risultati ottenuti} / \text{risorse impiegate}$$

Gli elementi di debolezza emersi nell'esperienza Asigea riguardano la formulazione, sia del denominatore che del numeratore. Nella definizione del denominatore si è riscontrato che la variabile "retribuzioni del personale" aveva un'incidenza molto elevata rispetto ad altre possibili variabili di costo; inoltre, si constatava l'esistenza di elevate correlazioni tra gli altri costi individuati con la variabile "retributiva". Nella definizione del numeratore, invece, tutti gli ostacoli si concentravano sulla difficoltà di misurare le "performance" con indicatori quantitativi.

Il denominatore dell'indicatore di efficienza deve rappresentare una quantificazione dei costi sostenuti dall'unità organizzativa, in termini di fattori produttivi: costi del personale, costo della strumentazione e delle attrezzature, costi generali, ecc. Già nelle prime fasi del progetto Asigea è subito emerso che l'incidenza della variabile "retribuzioni al personale" sul costo/uscita complessivo dell'unità osservata era assai elevata, al punto da rendere quasi irrilevante la considerazione di altri costi. Era osservabile, inoltre, che la maggior parte dei costi non dipendenti dalla retribuzione avevano, comunque, diretta correlazione con la dimensione del costo del personale. Questa, a sua volta, era sistematicamente dipendente dal numero di persone impiegate, dato che la distribuzione delle qualifiche funzionali nelle aree di analisi era sostanzialmente uniforme.

Trattandosi, inoltre, in gran parte di unità organizzative per l'erogazione di servizi interni, l'incidenza sui costi totali dei costi di utilizzazione delle strumentazioni o delle attrezzature era minima e, spesso, le immobilizzazioni assegnate all'unità erano irrilevanti ai fini dell'analisi, perché anche queste risultavano generalmente proporzionali alla variabile: numero di persone addette.

Discorso analogo vale per i costi generali, ad esempio energia elettrica o riscaldamento, che potevano essere misurati, non senza forzature, in termini di dimensione degli spazi adibiti ad accogliere le postazioni di lavoro.

Ciò che emerse fin da principio nel progetto Asigea fu, pertanto, che l'unico elemento rappresentativo del costo delle unità organizzative analizzate era il costo in termini retributivi delle risorse umane.

I ragionamenti condotti nell'esperienza Asigea per definire il numeratore dell'indicatore di efficienza sono evidenti se si ricorre a un esempio. Si consideri l'unità organizzativa: "finanza e amministrazione", che ha il compito di sviluppare i processi contabili. Per dare un valore all'attività svolta da questa unità, dopo lunghe analisi si è ripiegato sul numero di ordini di pagamento e di reversali di incasso, come unici parametri quantificabili e significativi. Ma le variabili trovate sono del tipo *proxy* e sono, per l'appunto, delle dimensioni che approssimano, ma non misurano, il valore del fenomeno che si desidera analizzare. La serie di indicatori che si ottenne poteva fornire un'informazione minima del tipo: l'unità organizzativa "finanza e amministrazione" evade un numero di mandati  $x$ , con un numero di persone  $y$ , misurando, pertanto, quello che con un'etichetta obsoleta è detto "presunto carico di lavoro" medio per addetto.

La costruzione dell'indicatore di efficacia:

$$\text{efficacia} = \text{risultati ottenuti} / \text{risultati programmati}$$

non poteva sfuggire a queste criticità e, invece di riuscire a quantificare il valore delle attività svolte dalle unità organizzative osservate, in relazione al raggiungimento degli obiettivi, si finì per misurare il rapporto tra la dimensione del "carico di lavoro" dichiarato e i valori desiderabili o standard.

L'esperienza descritta evidenzia la necessità di riflettere se effettivamente indicatori "forzatamente" quantitativi sono in grado di misurare l'efficienza ed efficacia delle unità organizzative.

Per essere maggiormente significativi, i parametri ottenuti avrebbero dovuto essere integrati da valutazioni di tipo qualitativo o da rilevazioni di efficacia esterna (Borgonovi, 2005: p.358). Queste ultime hanno come riferimento principale la soddisfazione dell'utenza e la qualità percepita del servizio, sia dall'utenza esterna, quando l'unità organizzativa si trova a valle del processo di erogazione del servizio al cittadino, ma anche da quella interna, quando il "prodotto" dell'unità organizzativa analizzata è destinato ad un'altra unità interna. Le analisi di efficacia esterna o sociale si adattano meglio a rilevare elementi di valutazione delle attività svolte in organizzazioni complesse come quelle pubbliche, ma si tratta di analisi che devono essere formulate in modo specifico e comportano, pertanto, costi elevati.

Il progetto pilota Asigea e la sperimentazione successiva Best Practice sono stati utilissimi per comprendere la complessità e i limiti degli strumenti di "controllo di gestione" in ambiente organizzativo pubblico e hanno anche evidenziato due aspetti essenziali:



1) I parametri quantitativi sono inadeguati a misurare le prestazioni delle unità organizzative interne specie quelle degli enti pubblici. Potrebbero avere, eventualmente, valenza segnaletica per quelle unità che possono essere assimilate, senza forzare la realtà, a veri e propri centri di costo, come nel caso di alcuni servizi che realizzano progetti specifici, in cui sono identificabili i costi diretti dei fattori produttivi e forme naturali di ricavo/risultato; ma la maggior parte delle unità organizzative non ha queste caratteristiche.

2) L'incidenza del costo delle retribuzioni del personale sulle uscite complessive degli enti pubblici è notevole; ne consegue che una corretta gestione delle risorse umane è essenziale per favorire il buon andamento della gestione e che essenziale leva strategica è l'effettiva possibilità di attuare forme di mobilità, magari consensuale, delle risorse umane.

Diversamente dalle università, negli enti locali non c'è stata alcuna fase pilota dell'introduzione del controllo di gestione. Il testo unico ha, infatti, sancito che, «al fine di verificarne il loro stato di attuazione e di misurare l'efficacia, l'efficienza e il grado di economicità dell'azione intrapresa», la valutazione deve essere effettuata rapportando «le risorse acquisite ed i costi dei servizi, ove possibile per unità di prodotto, ai dati risultanti dal rapporto annuale sui parametri gestionali dei servizi degli enti locali, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale dal Ministero dell'Interno (art. 228 c.7), verificando in maniera complessiva e *per ciascun servizio*:

- mezzi finanziari acquisiti
- costi dei singoli fattori produttivi
- risultati qualitativi e quantitativi ottenuti
- ricavi, ma [*sic*] esclusivamente per i servizi a carattere produttivo».

La normativa tecnica di attuazione del citato articolo ha, quindi, formulato, per ogni servizio, almeno un indicatore di efficienza e di efficacia» (Maggiore E., 2002: p. 597).

Ad esempio, l'indicatore previsto per i Comuni (vedi anche Fontana *et al.* 2005), per misurare l'efficienza del servizio "mense" si calcola come segue:

$$\text{Costo totale del servizio} / \text{Numero di pasti offerti} \text{ (}^6\text{)}$$

L'efficacia è misurata come:

$$\text{Domande soddisfatte} / \text{Domande presentate.}$$

Il caso è interessante perché presenta tutte le incongruenze già osservate nella fase sperimentale delle università per il calcolo dell'efficienza (rilevante dimensione del costo delle risorse umane, correlazioni tra costi, utilizzo delle *proxy*) e dell'efficacia (necessità di integrare il dato con valutazioni qualitative).

*Utilizzo effettivo dei risultati dei controlli*

---

<sup>6</sup> Tra l'altro il rapporto teorico di efficienza è invertito, per ottenere un parametro di costo unitario dove, tanto più alti sono i valori ottenuti, tanto meno efficiente risulta il servizio erogato.

Appare fondato il sospetto che, nella consapevolezza dei limiti delle metodologie presentate, la costruzione dei parametri del controllo di gestione sia stata affrontata come fine ultimo e non come elemento di miglioramento gestionale (Vedi Cavallo 2005: p.503). Inoltre i risultati dei controlli sono stati poco utilizzati anche per una serie di ragioni ulteriori a quelle riguardanti la metodologia.

Dal punto di vista più generale emerge, infatti, una certa confusione circa gli obiettivi dei controlli. Il riferimento è ancora alla realtà degli enti locali e all'obbligo di elaborare precisi indicatori per ogni servizio e poi confrontarli con dati medi nazionali (<sup>7</sup>). Questa indicazione crea perplessità e solleva una questione di principio nella strategia di valutazione di tutta la pubblica amministrazione. Nel caso in cui si osservi che un'unità organizzativa (ente, unità organizzativa, servizio) risulta inefficiente e/o inefficace nell'analisi di competitività con altri enti analoghi, ci si deve chiedere quale possa essere l'azione correttiva da porre in essere.

Si supponga che un sindaco constati che i rendimenti del proprio Comune sono inferiori a quelli medi divulgati dal Ministero dell'Interno; non è chiaro quale informazione ne possa trarre; né risulta facile prefigurare la direzione dell'azione di verifica da parte del Ministero. Una soluzione prevede di "premiare" i Comuni con i rendimenti migliori, favorendo la distribuzione dei finanziamenti verso zone territoriali probabilmente già favorite; l'altra è di incentivare i Comuni in difficoltà per sostenerne lo sviluppo. La prima soluzione è quella logica in un'ottica meritocratica, che è implicita nel sistema dei controlli, ma può essere inopportuna in termini politici. La seconda opzione potrebbe essere considerata politicamente accettabile, ma darebbe avvio ad un uso perverso dei controlli interni.

Il problema era già stato posto per le università a metà degli anni Novanta, quando si iniziò, da parte del Ministero dell'Università, a distribuire parte del Fondo di finanziamento ordinario destinato ai singoli Atenei, sulla base di dati statistici generali. Tuttora le università, in adempimento alla l. 370/99, hanno il dovere di inviare annualmente al ministero competente una serie di dati statistici, ma la direzione, circa l'utilizzo degli indicatori, non è mai stata univoca e, in ogni caso, la percentuale di finanziamento soggetta a variazioni di "riequilibrio" è tuttora minima.

Notevoli perplessità sorgono anche per quanto riguarda l'uso dei controlli ai fini della valutazione delle risorse umane.

Già si è evidenziata la presenza di una logica circolare nell'impostazione gerarchica dell'unità che deve svolgere il controllo di gestione finalizzato alla valutazione della dirigenza. A ciò si deve aggiungere la possibilità che un'impostazione metodologica debole, ma che si basa su criteri sono solo nominalmente oggettivi e, comunque, calcolati con metodologie lacunose, possa privare il decisore di elementi discrezionali di giudizio e, paradossalmente, diventare alibi di cattiva gestione.

---

<sup>7</sup> L'Anci ha sollevato la questione ed ha invocato, in proposito, l'autonomia statutaria, sulla base della l. 131/2003.

Infine, rimane un dubbio di base che riguarda l'effettiva volontà politica di applicare logiche meritocratiche in questo ambito.

Se, nel caso della dirigenza, l'attuale sistema di valutazione non sembra conseguire dei risultati congrui, è, invece, certo che sia inefficace se il valutando non ha la qualifica di dirigente. Il dipendente a tempo indeterminato e, in particolare, quello pubblico è, infatti, soggetto a una disciplina giuridica assai diversa, che non prevede forme stringenti di valutazione, poiché solo una parte minima della retribuzione può essere variabile e dipendente dai risultati conseguiti (Cusina L., 2004: pp. 148-155). I benefici di una buona strategia di valutazione potrebbero essere minimi; mentre i danni potrebbero essere rilevanti, qualora si utilizzasse la valutazione del personale in modo improprio (De Luca P., 2003: p.20). Si rischierebbe, infatti, di generare un clima di ingiustizia percepita, che non giova alla produttività. I sistemi attuali di valutazione delle risorse umane potrebbero non essere estranei al declino della produttività in Italia (Altomonte C., 2007, Conferenza) <sup>(8)</sup>.

Di fatto, in uno scenario come quello presentato, l'unico soggetto sottoposto a valutazione sostanziale periodica rimane l'organo politico. Infatti, l'efficacia sociale dell'azione politica e l'economicità delle scelte, data dalla produzione e consumo di beni pubblici che siano giudicati «soddisfacenti» per il funzionamento e lo sviluppo sociale ed economico di una collettività (Airoldi *et al.* 2005: p.174), trovano riscontro diretto nella valutazione degli elettori, in fase di rinnovo di mandato. Questo naturale processo d'azione e reazione dell'elettorato rappresenta un metodo di valutazione che, pur non avendo la minima pretesa di essere fondato su criteri di oggettività, è l'essenza stessa della democrazia.

**5. La rivalutazione del fattore umano** - Da quanto finora detto, si evince che alcuni strumenti di controllo interno sono inadatti alla realtà operativa degli enti pubblici; altre metodologie, invece, potrebbero essere efficaci, ma si rivelano inadeguate perché attuate in modo acritico. In questa seconda categoria rientra la logica che conduce alla costruzione del Piano Esecutivo di Gestione (PEG) negli enti locali.

Nel percorso di definizione del bilancio preventivo fino alla costruzione del PEG, ci sono tutte le fasi teoriche per l'organizzazione razionale di un'attività produttiva: definizione della missione istituzionale, individuazione delle risorse per realizzare gli obiettivi strategici, declinazione di questi ultimi in singole aree di intervento, misurazione del conseguimento degli obiettivi.

La fase di definizione della missione dell'ente o, più specificatamente nel caso dell'ente locale, del mandato elettorale spetta all'organo politico. Il dirigente generale ha, tuttavia, il dovere di negoziare i contenuti del mandato sulla base di una realistica valutazione delle effettive risorse a disposizione (Airoldi *et al.* 2005: p. 121). Una volta ri-definita la missione, i vertici esecutivi e il dirigente devono tradurla in strategie selezionate e, infine, in accordo con i responsabili delle unità organizzative, individuare i singoli interventi da porre in essere.

---

<sup>8</sup> Altomonte rileva il declino della produttività a livello di sistema economico nazionale complessivo.

Questo ruolo di mediazione tra i vari attori del processo decisionale è l'essenza del concetto di *leadership* (Puddu L. 2005: p.19). Il PEG dovrebbe essere, pertanto, il documento che descrive dettagliatamente il frutto di queste "contrattazioni" e dovrebbe rappresentare l'impegno formale del dirigente a realizzare le strategie che ha scelto come vincenti per realizzare la missione dell'ente.

In teoria, il percorso di redazione del PEG, inteso come strumento direzionale, non presenta debolezze strutturali, ma la sua efficacia è condizionata da tre premesse: a) che sia gestito dal vertice verso la base gerarchica; b) che ci sia consapevolezza circa la natura di impegno formale a rispettarne i contenuti c) che si preveda una verifica esterna sulla corretta gestione delle fasi del processo.

La realtà dimostra, invece, che il PEG è percepito come un adempimento burocratico, necessario a perfezionare il processo di definizione del bilancio preventivo di gestione, e non come strumento di pianificazione e controllo dell'attività dell'ente. Spesso il dirigente non ha le doti di *leadership* necessaria per contrattare gli obiettivi strategici e preferisce non assumersi la responsabilità di selezionare le macro attività da potenziare in termini di risorse. In questi casi, il PEG viene, di fatto, delegato alle singole unità organizzative che sono chiamate a "darsi degli obiettivi". Si tratta di un'espressione eufemistica per indicare la realtà che vede i responsabili delle unità organizzative elencare a propria discrezione le attività svolte e quelle che ritengono di dover svolgere nell'immediato futuro, sulla base delle informazioni a loro disposizione.

Di per sé, la situazione che vede il PEG coinvolgere i responsabili delle singole unità organizzative è fisiologica e presenta aspetti positivi. Infatti, le persone che effettivamente svolgono le singole attività e azioni conoscono limiti e significato delle procedure operative. Non si può e non si deve, quindi, prescindere dal contributo della base gerarchica. (Getz, 2005, Conferenza). Diverso è il caso in cui il dirigente non comunica ai responsabili di livello inferiore il senso della missione istituzionale e non ne orienta strategicamente le attività, anche stimolando la mobilità consensuale verso le aree potenzialmente "premianti". Se queste condizioni si verificano, il PEG diventa la mappa della "navigazione a vista" dell'ente e calcolare decine e decine di parametri su ogni singolo intervento è, in tal caso, assolutamente insensato (Vedi Garlatti, 2004: p.517).

Per gli enti locali sarebbe, pertanto, auspicabile eliminare l'obbligo di "misurare" ogni singola attività e prevedere, invece, di applicare più specifiche e sofisticate metodologie di verifica dell'economicità solo per quelle attività che il dirigente ha selezionato considerandole strategiche a fine del conseguimento della missione. In tal senso, non serve modificare sostanzialmente la legge, neanche il testo unico, che chiede solamente che si "individuino strumenti e metodologie adeguate" e svolgere i controlli (Cusina L., 2003: p. 311, nota 7). È sufficiente che si modifichino le disposizioni di attuazione delle norme sui controlli.

Naturalmente si rende necessario mantenere sotto controllo il processo di redazione sostanziale e formale del PEG: chiara indicazione della missione

dell'ente, formalizzazione delle scelte direzionali e delle fasi di interazione con le varie parti interessate interne ed esterne e scelta delle più consone metodologie di auto-valutazione. L'ausilio metodologico interno potrebbe essere fornito dai nuclei di valutazione, rivalutandone così ruolo e funzioni di sostegno interno (Macrina *et al.* 1998: p.10); mentre ad un soggetto di valutazione esterna spetterebbe il compito di chiudere il processo, prevedendo un intervento di verifica qualitativa *in loco*. La funzione di valutazione esterna potrebbe essere svolta teoricamente svolta dalla Corte dei conti, che già si configura come controllore dei controlli interni (Casetta E., 2006: p.142), con il compito di verificare l'adeguatezza delle metodologie usate (<sup>9</sup>).

L'approccio suggerito, che presenta notevoli analogie con le logiche della Qualità totale, può essere applicato alla realtà organizzativa di tutti gli enti pubblici, perché presenta vantaggi ed evita di incorrere in tutte le insensatezze della presunta oggettività dell'attuale sistema dei controlli interni. Nelle università sono stati condotti degli esperimenti, che si sono dimostrati proficui, soprattutto in termini di coinvolgimento del personale al raggiungimento dell'obiettivo. Il riferimento è essenzialmente al progetto pilota sostenuto dalla Crui, Campus, in cui singoli corsi di laurea selezionati erano concepiti come centri di responsabilità e di costo, da sottoporre a valutazione.

L'elemento vincente delle metodologie qualitative è che producono risultati in ogni singola fase, perché favoriscono le interazioni tra i soggetti, che sono elemento imprescindibile in ambienti così complessi come quelli della pubblica amministrazione; inoltre questi sistemi "a miglioramento continuo" sono molto flessibili e tendono ad auto-correggersi, calibrandosi e adattandosi al contesto nel quale sono applicati.

**6. Conclusioni** - Ad una decina d'anni dall'introduzione effettiva del sistema di controlli e della valutazione nella pubblica amministrazione, è necessario riflettere sui risultati conseguiti e correggere gli errori logici e metodologici in cui si è finora incorsi.

L'elemento chiave che emerge dalle esperienze maturate nelle università e negli enti locali è che affidarsi eccessivamente a metodologie che prevedono la misurazione quantitativa dei fatti della gestione, senza prima organizzare l'attività in modo coerente e integrato, può generare conseguenze che sono in netta contraddizione con le premesse di principio della valutazione, favorendo, paradossalmente, la de-responsabilizzazione gestionale.

Le peculiarità della pubblica amministrazione e, in particolare, la consapevolezza della rilevanza del fattore risorse umane devono rappresentare il punto di partenza nella progettazione di un adeguato sistema di controlli. In tale ottica, le metodologie qualitative potrebbero risultare adeguate a favorire il buon andamento della gestione, per la loro intrinseca caratteristica di sviluppare le interazioni tra le parti interessate ai processi di erogazione dei servizi.

---

<sup>9</sup> Art. 4, l. 20 gennaio 1994, n.20 recante: «Disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti».

Per modificare la situazione attuale non sembra indispensabile modificare sostanzialmente la legge in vigore, semmai è necessario riflettere sugli obiettivi generali che il sistema dei controlli si propone. In alcuni casi è, tuttavia, opportuno rivedere le disposizioni di attuazione dei controlli, permettendo agli enti di decidere autonomamente sulle metodologie di controllo da adottare.

Non sembra sensato creare un altro ente esterno di valutazione, perché già esiste la Corte dei conti, che ha competenze di controllo esterno formale e sostanziale. Essendo il "controllore dei controllori", la Corte ha sindacato di merito anche sull'applicazione dei controlli interni.

In ogni caso, qualsiasi iniziativa s'intenda sostenere, è essenziale tenere in considerazione le esperienze già maturate, favorendo la divulgazione dei risultati conseguiti tra i diversi enti pubblici e mantenendo fermo il lapalissiano principio secondo il quale i controlli interni servono a ridurre gli sprechi e non a crearne di ulteriori.

### **Riferimenti bibliografici**

- AIROLDI G., BRUNETTI G., CODA V., (2005), *Corso di economia aziendale*, Bologna: Il Mulino.
- AL TOMONTE C., (2007) "L'Euro e la politica monetaria europea: fra stabilità, convergenza e sviluppo", Conferenza tenuta all'Università di Trieste – Facoltà di Giurisprudenza, 29 gennaio 2007.
- BOCCALETTI V., (2005), "Quale futuro per la contabilità degli enti locali", *Azienda Pubblica*, 2, pp.315-329.
- BORGONOV E., (2005), *Principi e sistemi aziendali per le amministrazioni pubbliche*, Milano: Egea, V ed.
- BRUSA L., DEZZANI F., (1988), *Budget e controllo di gestione*, Milano: Giuffrè.
- CARINGELLA F., GAROFOLI R., (2005), *Codice Amministrativo*, Milano: Giuffrè.
- CASSETTA E., (2006), *Manuale di Diritto Amministrativo*, Milano: Giuffrè.
- CATALANO G. (a cura di), (2004), *Valutare le attività amministrative delle università – Aspetti metodologici e buone pratiche*, Bologna: Il Mulino.
- CAVALLO B., (2005), *Teoria e prassi della Pubblica Amministrazione*, Milano: Giuffrè.
- CHIARINI B., (2004), *Lezioni di Politica Economica*, Roma: Carocci.
- CUSINA L., (2004), "Civil Service: Ambitious Targets, Obsolete Organisation", atti del Convegno: *Total Quality Management*, Toulon-Verona Conference, Université du Sud, Toulon-Var, pp. 149–155.
- CUSINA L., (2003), "Le Tre E ed i nuclei di valutazione delle università", *Sinergie*, 60, pp. 309-320.
- DE LUCA P., (2003), *Occupazione e retribuzioni della pubblica amministrazione nell'ultimo decennio*, Centro Studi Confindustria, Roma.
- FONTANA F., ROSSI M., (2005), *Il controllo interno – Metodi e strumenti per il controllo*, Milano: Giuffrè.
- GARLATTI A., (2004) "Nuovi scenari e prospettive di evoluzione economico-aziendale degli enti locali", *Azienda Pubblica*, 4, pp. 507-525.
- GETZ I., (2005) "Università, laboratorio per l'innovazione", Conferenza tenuta all'Università di Trieste, 20 ottobre 2005.

- MACRINA A., RAVAIOLI P., (1998), *Controllo di gestione e Nuclei di Valutazione*, Milano: Giuffr .
- MAGGIORA E., (2002), *Il Diritto degli Enti locali*, Milano: Giuffr .
- MARELLI E., (1997), *Scuole macroeconomiche ed il dibattito di politica economica*, Torino: Giappichelli.
- PALUMBO M., (2000) *Il processo di valutazione, decidere, programmare, valutare*, Milano: Franco Angeli.
- PREDONZANI A, CUSINA L., (2003) "Il Controllo di gestione nelle universit , orientamenti normativi e applicativi", *L'Amministratore Locale*,.5-6, pp. 10-15.
- PUDDU L., (a cura di), (2005) *Lezioni di ragioneria*, Milano: Giuffr .