



Consorzio per lo Sviluppo
delle Metodologie e delle Innovazioni
nelle Pubbliche Amministrazioni

L'ESPERIENZA DEI CONTROLLI INTERNI NELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE

n. 5 - 2002





Consorzio per lo Sviluppo
delle Metodologie e delle Innovazioni
nelle Pubbliche Amministrazioni

L'ESPERIENZA DEI CONTROLLI INTERNI NELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE

A cura di Alessandro Natalini

Istituto Nazionale di Statistica
via Cesare Balbo, 16 - Roma

MIPA
Consorzio per lo Sviluppo delle Metodologie e delle Innovazioni
nelle Pubbliche Amministrazioni
via Arenula, 16 - Roma

Coordinamento editoriale:
Servizio Produzione Editoriale
via Tuscolana, 1788 - Roma

Progetto grafico e impaginazione:
Paolo Lucantoni

Stampa:
ISTAT - Centro stampa
via Tuscolana, 1788 - Roma
Aprile 2002

Copie: 400

Introduzione, di <i>Alessandro Natalini</i>	
Premessa	7
1. Il grado di attuazione	9
2. Il ruolo delle unità di controllo	11
3. Le competenze	13
4. La nuova disciplina normativa	15
5. Riorganizzazione dei controlli interni	17
6. Le prospettive	22
I ministeri, di <i>Carlo Notarmuzi</i>	27
1. L'istituzione dei controlli interni e la loro evoluzione normativa	27
2. La struttura dei servizi e la collocazione organizzativa	29
3. Le attribuzioni	35
4. Gli strumenti di monitoraggio e controllo	38
5. I risultati e la valutazione	39
6. L'attuazione del d.lgs. n. 286/99 nei ministeri	44
Le regioni, di <i>Maria Cristina De Andreis</i>	47
1. Il nuovo ruolo delle amministrazioni regionali	47
2. I sistemi di pianificazione e controllo nelle regioni	51
3. Gli uffici di controllo interno	53
3.1 <i>L'assetto organizzativo</i>	55
3.2 <i>L'attività di controllo</i>	56
4. La valutazione della dirigenza e dei dipendenti	61
5. Corte dei conti e uffici di controllo interno	68
6. La conferenza permanente dei servizi di controllo interno delle regioni e delle province autonome	70
7. Problemi aperti	72
Gli enti locali, di <i>Italo Borrello e Paolo Zanela</i>	81
Premessa	81
1. L'assetto normativo di riferimento	82
1.1 <i>Aspetti generali</i>	82
1.2 <i>Il d.lgs. n. 77/95 e il controllo di gestione negli enti locali</i>	83
1.3 <i>Il d.lgs. n. 286/99 e la definitiva riorganizzazione del sistema dei controlli</i>	85
2. Il controllo interno negli enti locali: un'analisi sul campo	87
2.1 <i>Lo stato dell'arte</i>	87
2.2 <i>Le soluzioni organizzative adottate</i>	90
2.3 <i>Le tipologie di controllo prevalenti</i>	91
2.4 <i>Gli approcci metodologici</i>	93
2.5 <i>Il riflesso sul rapporto politica/amministrazione</i>	95
2.6 <i>Il quadro di sintesi</i>	96
3. Le prospettive del controllo interno negli enti locali	98

3.1	<i>L'agenda per il futuro</i>	98
3.2	<i>Il controllo interno nella "nuova" finanza locale</i>	101
3.3	<i>Il contributo delle reti telematiche</i>	104
Le università, di <i>Cinzia Circi</i>		111
1.	Istituzione dei nuclei di valutazione nelle università: il quadro normativo	111
1.1	<i>Autonomia universitaria e controlli</i>	111
1.2	<i>Il regolamento di ateneo per l'amministrazione, la finanza e la contabilità</i>	113
1.3	<i>Istituzione dei nuclei di valutazione nelle università</i>	116
1.4	<i>Le recenti riforme: la legge n. 370/99 e i d.lgs. n. 286/99</i>	119
2.	I principali attori del sistema di valutazione	120
2.1	<i>La conferenza permanente dei rettori (CRUI)</i>	120
2.2	<i>L'osservatorio per la valutazione del sistema universitario</i>	122
3.	Organizzazione dei nuclei di valutazione interna	124
3.1	<i>La collocazione organizzativa</i>	124
3.2	<i>Il modello e i compiti</i>	125
3.3	<i>La composizione</i>	131
3.4	<i>Gli uffici di supporto</i>	138
3.5	<i>Utilizzazione di consulenti esterni</i>	139
4..	Strumenti e attività	140
4.1	<i>L'attività della CRUI</i>	140
4.2	<i>L'attività dell'osservatorio</i>	141
4.3	<i>Il sistema informatizzato statistico universitario (SIU)</i>	144
4.4	<i>L'attività dei nuclei di valutazione interna</i>	146
5.	Lo stato di attuazione	152
6.	La nuova riforma dei sistemi di valutazione per le università	155
Gli enti pubblici di ricerca, di <i>Sauro Angeletti</i>		163
Premessa		163
1.	Quadro normativo di riferimento	167
1.1	<i>Riferimenti normativi precedenti la normativa di settore</i>	167
1.2	<i>Contenuti della riforma</i>	171
1.3	<i>Attuazione della riforma</i>	175
2.	Sistemi di controllo interno degli enti di ricerca	181
2.1	<i>Strutture preposte</i>	181
2.2	<i>Funzioni</i>	184
2.3	<i>Strumentazione</i>	188
2.4	<i>Il sistema di controllo interno del Consiglio nazionale delle ricerche</i>	191
2.5	<i>Il sistema di controllo interno dell'Ente per le nuove tecnologie, l'energia e l'ambiente</i>	195
2.6	<i>Il sistema di controllo interno dell'Istituto nazionale di statistica</i>	197
3.	Considerazioni conclusive	200

Il lavoro è frutto di una ricerca condotta nel 2000 presso la cattedra di diritto amministrativo del prof. Sabino Cassese dell'Istituto di diritto pubblico della Facoltà di giurisprudenza dell'Università La Sapienza di Roma.

Introduzione

di Alessandro Natalini

Premessa

L'introduzione di sistemi controllo interno nelle amministrazioni è stata accompagnata da problemi e incertezze. Non si è trattato, infatti, solo di immettere una nuova funzione o di sovrapporla alle altre, quanto di cambiare lo stesso modello d'azione delle amministrazioni pubbliche.

La riforma dei controlli rappresenta uno dei tasselli del processo di riorganizzazione amministrativa volto a ricostituire in capo all'amministrazione pubblica una maggiore responsabilità per i risultati conseguiti, realizzare una maggiore corrispondenza tra responsabilità della spesa e responsabilità della gestione e ad innestare elementi di concorrenza "sulla carta" tra le amministrazioni (A. Petretto 1999). Per comprendere i problemi interpretativi e applicativi che ha incontrato in questa direzione l'attuazione dell'art. 20 del d.lgs. 3 febbraio 1993, n. 29 e successive modificazioni, occorre allora allargare l'orizzonte di indagine ad altre modifiche del quadro amministrativo la cui attuazione è in rapporto di interdipendenza con l'introduzione dei sistemi di controllo interno. La questione non riguarda solo l'innovazione dei sistemi di programmazione e controllo della finanza pubblica e quindi la riforma del bilancio e quella della Corte dei conti. Essa concerne anche la separazione tra politica e amministrazione, la riorganizzazione delle strutture per funzioni omogenee, il decentramento amministrativo e la ridefinizione del ruolo della dirigenza. Infatti, il controllo interno si conforma a partire dai livelli in cui si articolano al loro interno le amministrazioni, dai contenuti delle attività svolte da ciascuna amministrazione e dalle modalità con cui esse sono realizzate.

Successivamente all'adozione dell'art. 20 del d.lgs. n. 29/93, ciascuno di questi aspetti del sistema amministrativo è stato toccato da ulteriori riforme. E ogni intervento (bilancio, controlli, organizzazione, dirigenza, decentramento) ha comportato un processo di complessa gestazione, nonché di lenta e sofferta attuazione, che ha affiancato quello relativo all'introduzione dei sistemi di controllo contribuendo ad indebolirlo ed a ritardarne l'attuazione.

Inoltre, come era prevedibile, le amministrazioni hanno spesso adempiuto alle disposizioni che imponevano di introdurre i controlli interni in modo formale. Questo sia per una scarsa capacità di concepire e di realizzare complessi

processi di riorganizzazione sia per l'assenza di reali meccanismi di incentivazione. Da ciò i ritardi nell'adozione dei regolamenti dei controlli interni da parte delle singole amministrazioni a cui si è cercato di rispondere attraverso l'adozione di nuovi provvedimenti normativi a carattere vincolante ¹.

Infine, sulle strutture che avrebbero dovuto rappresentare i perni dell'introduzione dei sistemi di controllo interno (servizi di controllo interno o nuclei di valutazione) sono piovuti con il tempo una serie di compiti disomogenei (se non contraddittori), con l'effetto di indurre un notevole senso di disorientamento in coloro che avrebbero dovuto definirne nel concreto le missioni. In particolare, in base al disegno normativo, per un verso, si sarebbero dovuti sviluppare rapporti collaborativi tra i servizi di controllo interno e la struttura amministrativa per la realizzazione del sistema di valutazione economica; per un altro verso, era previsto che i servizi di controllo interno esercitassero controlli di tipo sanzionatorio attraverso l'esercizio di un'attività ispettiva.

Questa fase sembra essersi chiusa con l'adozione del d.lgs. 30 luglio 1999, n. 286 di attuazione della delega contenuta negli artt. 11 e 17 della legge 15 marzo 1997, n. 59, che ha riordinato la materia dei controlli interni, armonizzandola ai principi degli altri provvedimenti di riforma intervenuti dopo il d.lgs. n. 29/93 e successive modificazioni ².

Le ragioni che motivano l'adozione del d.lgs. n. 286/99, sembrano essere due. La prima ragione è quella che potremmo definire "didattica", in quanto il provvedimento è volto a rendere riconoscibile e a diffondere all'interno delle amministrazioni quel che si deve intendere per programmazione e controllo. E', infatti, evidente lo sforzo di spiegare in modo volutamente puntuale (almeno nel contesto di un provvedimento normativo di fonte primaria) chi debba fare che cosa. Da un lato, si assume che il bagaglio dei vertici politici e amministrativi non sia adeguatamente attrezzato per applicare le nuove forme di valutazione non solo sotto il profilo delle capacità operative, ma anche dei concetti di base e della terminologia. Dall'altro lato, in questo contesto la legge diventa un veicolo del sapere. Al fondo, vi è la convinzione che politici e burocrati apprendano solo all'interno di un processo di adempimento delle norme.

La seconda ragione è "esortativa", ovvero di rilanciare l'introduzione dei sistemi di controllo interno. In questa prospettiva, il d.lgs. n. 286/99 rappresenta

¹ In particolare, il riferimento è all'art. 3 *quater* della legge 11 luglio 1995, n. 273 che ha convertito il decreto legge 12 maggio 1995, n. 163.

² L. Torchia 2000, pag. 119 evidenzia oltre agli elementi di discontinuità con l'assetto precedente quelli di continuità. Tra di essi annovera la conferma del principio di necessità della funzione di controllo interno, l'attribuzione della funzione stessa ad appositi apparati specializzati, lo stretto collegamento fra uffici di controllo interno ed organi di governo.

il riconoscimento della debolezza del processo avviato con il d.lgs. n. 29/93 e successive modificazioni. Ma è sufficiente l'adozione di un ennesimo atto normativo per forzare l'avvio del cambiamento? Il rischio è che in questo passaggio non si colgano interamente i problemi di attuazione che si sono incontrati e non si valorizzino adeguatamente le esperienze che in molti casi sono state realizzate.

In questo quadro, è sembrato utile tracciare un primo bilancio dell'introduzione dei sistemi di controllo interno in relazione a diverse tipologie di amministrazioni pubbliche. Infatti, come vedremo, il livello di operatività delle strutture di controllo da caso a caso è difforme e differenti sono state le modalità attuative e i criteri seguiti.

Sono state selezionate cinque tipologie di amministrazioni. Per un verso, sono stati considerati i tre livelli territoriali di governo (stato, regioni, enti locali). Per un altro verso, sono state considerate alcune autonomie funzionali che presentano elementi di peculiarità come le università e gli enti di ricerca.

L'analisi si è articolata nelle seguenti fasi. Nella prima fase sono stati definiti i fattori in relazione ai quali è apparso necessario realizzare la valutazione delle esperienze di controllo interno per ciascuna tipologia di amministrazione. Essa si basa sui seguenti item: a) livello di attuazione; b) ruolo delle unità di controllo; c) le funzioni attribuite a queste unità; d) attività svolta; e) valutazione complessiva dell'esperienza. Nella seconda fase, sono state analizzate le fonti normative e documentali esistenti riferite all'intero novero delle amministrazioni ricomprese in ciascuna tipologia. Nella terza fase, l'analisi si è concentrata su alcuni casi specifici di maggior rilievo attraverso una raccolta più dettagliata e specifica di informazioni. Nella quarta e conclusiva fase, si è operato un esame trasversale per ricostruire un bilancio complessivo delle esperienze di controllo interno ed individuare le maggiori criticità che sarà necessario affrontare per dare attuazione al d.lgs. n. 286/99.

1 Il grado di attuazione

All'interno di ciascuna delle tipologie considerate nella presente indagine, sono state istituite strutture di controllo interno diversamente denominate in un numero sufficientemente ampio di amministrazioni. Esse risultano attivate in tutti i ministeri. La situazione è analoga con una sola eccezione a livello regionale includendo anche le amministrazioni in cui le strutture di valutazione sono in procinto di essere istituite. Per le province, sono state istituite strutture di controllo nell'85% delle amministrazioni. Tra le aree geografiche del paese vi

sono delle differenze pronunciate e significative. Infatti, al nord il dato si attesta sul 92% delle amministrazioni provinciali, al centro siamo all' 83%, mentre al sud ci si ferma al 74%. Nei comuni il grado di realizzazione dei sistemi di controllo è del 35%, con una forte divaricazione tra le aree geografiche. Infatti, al nord si è al 49%, al centro al 41%, al sud al 17%. Per le università in dati assoluti risultano istituiti nuclei di valutazione in 54 università su 56. Tutti gli enti di ricerca considerati nell'indagine hanno impiantato un proprio sistema di controllo interno.

Peraltro, nel momento in cui ci si spinge a verificare l'operatività delle strutture di controllo interno la situazione è molto meno rosea. Negli enti locali, ad esempio, solo la metà delle strutture di controllo produce dei report. Ma anche negli altri comparti l'istituzione di strutture di controllo ha risposto più che altro ad esigenze di adempimento formale del dettato normativo. La loro operatività è nulla o molto limitata. Anche nel caso in cui si arrivi a produrre dei report, la funzione di controllo interno non è di sostegno ad un sistema di programmazione strategica e gestionale dell'amministrazione. Rispetto al complesso delle amministrazioni di cui sono parte, le strutture di controllo interno assumono un ruolo marginale. Esse si aggiungono alle altre strutture che continuano ad operare in assenza di una logica di risultato.

Inoltre, in molti casi l'utilizzo di forme di valutazione è orientata solo all'attribuzione alla dirigenza della retribuzione incentivante. La situazione è paradossale. Il compenso dovrebbe essere una condizione per "spingere" i dipendenti a raggiungere gli obiettivi posti dal vertice politico. La realtà è, invece, purtroppo quella che gli obiettivi vengono delineati al solo scopo di erogare la retribuzione incentivante. Questa inversione distorce i contenuti e il significato del processo di programmazione e controllo.

Del resto, il processo di cambiamento non è stato alimentato con adeguati investimenti. La mancanza di operatività delle strutture di controllo in molti casi è stata determinata anche dalla forte (o assoluta) carenza di risorse. Sotto questo profilo, la situazione di partenza di gran parte delle amministrazioni pubbliche era particolarmente deficitaria. Infatti, nella maggioranza dei casi gli apparati pubblici non dispongono di professionalità specialistiche in materia di valutazione e controllo di gestione, nonché di adeguati sistemi informativi automatizzati. Per questa ragione, l'avvio dei nuovi controlli interni doveva essere accompagnato da un investimento di base relativamente cospicuo in termini di nuovo personale da acquisire dall'esterno, formazione ai dipendenti, servizi da ricevere da parte di società di consulenza direzionale e tecnologie. Ma così è stato in pochi casi.

Questo è l'orizzonte complessivo. D'altro canto, all'interno di ciascuna delle tipologie di amministrazioni considerate si rinvencono dei casi di eccellenza. Ciò è vero, in particolare, per i comuni (tra i tanti Modena, Bologna, Vicenza) e le università (Siena e Catania) che sono particolarmente a contatto del pubblico, in quanto subiscono una maggiore pressione dell'utenza. Ma esperienze di amministrazioni che hanno avviato sistemi di controllo interno di un certo valore si registrano anche negli altri comparti. Tra le province si possono segnalare i casi di Lucca e Brescia. Tra le amministrazioni statali spicca il caso del ministero delle Finanze. La presenza di esempi di successo serve a dimostrare che anche nel comparto pubblico è possibile utilizzare forme di controllo interno. Inoltre, dall'osservazione di questi casi è possibile definire modelli di intervento che possono costituire dei paradigmi di riferimento (testati sul campo) per le altre amministrazioni.

2 Il ruolo delle unità di controllo

Le strutture di controllo assumono diverse denominazioni. Nei ministeri la funzione è demandata ai servizi di controllo interno. Le regioni hanno optato (con alcune eccezioni) per l'istituzione di due strutture di cui una svolge funzioni di valutazione della dirigenza e l'altra di controllo. Negli enti locali le denominazioni utilizzate sono essenzialmente quella di ufficio di controllo di gestione e di servizio di controllo interno. Al diverso nome utilizzato corrisponde, in genere, un ruolo di staff esercitato nei confronti della dirigenza amministrativa (ufficio di controllo di gestione) o del vertice politico (servizio di controllo interno). In circa il 40% dei comuni e il 30% delle province in cui è stata istituita una struttura di controllo interno ad essa viene demandata anche la valutazione del personale. Invece, circa il 18% dei comuni e il 50% delle province che hanno previsto strutture di controllo interno hanno previsto anche l'istituzione di appositi nuclei di valutazione del personale. Nelle università gli uffici di controllo sono stati chiamati nuclei di valutazione interna, mentre negli enti di ricerca la situazione è molto varia. Al Cnr che ha utilizzato la denominazione di nucleo, si affiancano l'Istat che ha attribuito la funzione all'ufficio del direttore generale e l'Enea che l'ha affidata all'ufficio valutazione conseguimento degli obiettivi.

La varietà dei nomi corrisponde ad una diversificazione delle posizioni in cui vengono collocate queste strutture di controllo all'interno delle organizzazioni. Nei ministeri esse fanno parte nella maggioranza dei casi degli uffici di diretta collaborazione del vertice politico. Nelle regioni la situazione è molto

diversificata. Vi sono casi in cui le strutture di controllo sono di staff al presidente della giunta, in altri casi alla giunta, in altri ancora alla dirigenza amministrativa. Anche negli enti locali, si possono osservare sia casi in cui il controllo interno è di supporto al vertice politico sia casi in cui è di staff alle strutture amministrative³. Nella grande maggioranza dei casi, i nuclei di valutazione interna delle università rispondono direttamente al rettore anche se a volte hanno l'obbligo di riferire anche al consiglio di amministrazione, al senato accademico o al direttore amministrativo. Per gli enti di ricerca, la scelta del Cnr di collocare il proprio nucleo di valutazione in una posizione di supporto al presidente si contrappone a quella dell'Istat e dell'Enea di inquadrarli dapprima nell'ambito della direzione generale e successivamente presso i singoli dipartimenti.

Nella maggioranza dei casi, per tutte le amministrazioni è previsto che la direzione delle strutture di controllo sia affidata a degli organi collegiali. In genere, questi collegi sono a composizione mista, in quanto sono costituiti sia da interni all'amministrazione sia da esterni.

L'analisi delle esperienze realizzate nelle diverse amministrazioni consente di verificare gli effetti delle ambiguità contenute nella disciplina del d. lgs. n. 29/93 e successive modificazioni. In particolare, gli elementi di scarsa chiarezza sono tre. Il primo concerne la scelta di vedere i controlli interni in funzione di staff del vertice politico o della dirigenza amministrativa. E', peraltro, evidente che ambedue le funzionalità sono necessarie. Ma, all'interno di un contesto in cui vige il principio di separazione tra politica e amministrazione, esse non possono essere tra loro confuse. Nei fatti è invece accaduto che una si è trovata a soccombere di fronte all'altra o che entrambe siano state assegnate ad una medesima struttura. Un ulteriore sintomo della natura ibrida di queste strutture è dato dal fatto che i collegi che le guidano come già sottolineato in precedenza hanno una composizione mista interno/esterno.

All'interno del rapporto dialettico tra politica e amministrazione il controllo interno si trova nella necessità di dover giocare contemporaneamente da tutte e due le parti. Una chiave interpretativa che può portare a spiegare questo apparente paradosso è quella di riconoscere alle strutture di controllo una terzietà, una sfera di autonomia sia nei confronti della politica sia dell'amministrazione. Un elemento a supporto di questa teoria può essere rinvenuto nel fatto che la nomina dei membri dei collegi di direzione del controllo interno di norma demandata ai vertici politici, è spesso costretta entro alcune categorie normativamente prefissate come magistrati contabili o

³ Con riferimento a questo secondo ordine di casi, in genere, la valutazione del personale viene affidata al settore che si occupa della gestione delle risorse umane, mentre il controllo interno al settore ragioneria.

amministrativi, avvocati dello stato o professori ordinari. Soggetti che potrebbero essere considerati come portatori di un'autorità propria che consentirebbe loro di "autonomizzare" l'esercizio della propria funzione dalla sfera di influenza di chi li ha nominati. In realtà, questa interpretazione appare come una proiezione all'interno delle amministrazioni pubbliche del ruolo assunto dalla Corte dei Conti di "magistrato della valutazione". Ma, all'interno di una riforma amministrativa che si propone di rafforzare il momento della responsabilità, questo orientamento appare incongruo. Il supporto diretto alla funzione di indirizzo politico e di gestione amministrativa per l'attività di programmazione e controllo non può essere demandato a strutture che, in quanto terze, non sarebbero compartecipi dei risultati complessivamente raggiunti dall'amministrazione.

La strada da preferire, consacrata nel d.lgs. n. 286/99, è quella di ammettere che le strutture di controllo (distinte tra quelle di supporto ai vertici politici e alla dirigenza amministrativa) siano in un rapporto di fiduciarità con i titolari delle funzioni di indirizzo strategico e gestione che contribuiscono ad esercitare. E che, quindi, la nomina dei membri dei collegi dei servizi di controllo interno o del responsabile degli uffici di controllo di gestione sia rimessa senza vincoli alla decisione rispettivamente del vertice politico e della dirigenza amministrativa.

3 Le competenze

Alle strutture di controllo interno sono state demandate competenze diverse tra loro non sempre facilmente conciliabili. Il contrasto risalta in modo nitido dall'analisi delle esperienze realizzate presso le amministrazioni pubbliche. Del rapporto tra valutazione strategica e controllo di gestione si è già detto nel precedente paragrafo, all'interno del quale, peraltro, la questione è stata trattata sotto il profilo organizzativo. Dal punto di vista funzionale, si osserva che l'attività delle strutture di controllo è stata rivolta maggiormente a considerare aspetti operativi e gestionali piuttosto che quelli strategici.

In particolare, questo è vero per i ministeri in cui gli sforzi maggiori sono stati indirizzati a presidiare l'efficienza e la produttività (es. presidenza del Consiglio dei ministri, ministero dell'Industria, ministero dei Lavori pubblici, ministero delle Finanze). Anche nelle regioni e negli enti locali prevale l'attenzione agli aspetti gestionali con una minore attenzione alla valutazione strategica. Ma con accenti diversi. Negli enti locali (e, in particolare nei comuni) l'enfasi sui livelli di prestazione è forse connaturata al fatto che essi forniscono servizi diretti ai

cittadini. Invece, le regioni, in quanto sono enti di programmazione avrebbero dovuto puntare maggiormente a controllare l'efficacia delle politiche pubbliche poste in essere. Nonostante ciò, l'attenzione si concentra più che altro sulla capacità di spesa che viene valutata sulla base dei dati finanziari. Per quanto riguarda gli enti di ricerca, la strumentazione di controllo si focalizza sulla valutazione della produzione e, in alcuni casi, dell'efficienza, mentre l'analisi delle politiche e della funzionalità organizzativa non è strutturata.

Un elemento che accomuna le esperienze di controllo nelle diverse tipologie di amministrazione è costituita dall'assenza di forme strutturate di budgeting. L'allocazione delle risorse tra le diverse strutture in quasi tutti i casi considerati viene realizzata a prescindere dalla contrattazione degli obiettivi. Il budgeting viene in genere ricomposto ex post mettendo insieme gli obiettivi con le risorse attribuite attraverso una riclassificazione del sistema finanziario.

Nei fatti non sembra che l'attività di verifica della regolarità dell'azione amministrativa demandata alle strutture di controllo interno dal d.lgs. n. 29/93 e successive modificazioni abbia trovato un'effettiva realizzazione. Questo probabilmente è stato motivato da due ordini di ragione. Il primo è legato al fatto che la possibilità per le strutture di controllo di stabilire forme di collaborazione con l'amministrazione per impiantare i sistemi di valutazione sarebbe stata preclusa nel momento stesso in cui esse avessero tentato di esercitare forme di controllo rivolte all'adozione di misure sanzionatorie. Si può ritenere che lo sforzo di molte strutture di controllo interno sia stato quello di superare lo strato di diffidenza che, agli occhi dei dipendenti pubblici, avvolge ogni funzione che porti la denominazione di controllo. Il secondo ordine di ragioni è legato al fatto che l'attività di verifica della regolarità risulta già svolta da altre strutture interne ed esterne all'amministrazione che dispongono di apparati più consistenti e consolidati di quelli costituiti dalle nascenti strutture di controllo interno.

La forma di valutazione più diffusa in tutte le tipologie di amministrazione è sicuramente quella connessa all'esercizio della funzione dirigenziale. E' questo per il motivo che i contratti della dirigenza dei diversi comparti hanno previsto che essa fosse una condizione essenziale per l'attribuzione di parte della retribuzione incentivante. La valutazione della prestazione dei dirigenti è stata spesso realizzata tenendo più di mira gli obiettivi di politica di gestione del personale che le strategie complessive dell'amministrazione. Inoltre, a riprova dello scarso stato di avanzamento della gestione delle risorse umane nelle amministrazioni pubbliche, la finalità retributiva è risultata essere la sola tenuta presente nella definizione del sistema di valutazione, precludendo alla radice la

possibilità di sviluppare politiche di mobilità degli incarichi dirigenziali o formative.

4 La nuova disciplina normativa

La disciplina dettata dal d.lgs. n. 286/99 si applica alle amministrazioni pubbliche in modo differenziato ⁴. Per i ministeri è obbligatoria, mentre per le regioni essa si applica in via di principio in forza dell'autonomia loro garantita dalla Costituzione. Per le altre amministrazioni la normativa è derogabile nella misura in cui non si pregiudica il principio di separazione tra indirizzo e gestione previsto dal d. lgs. n. 29/93 e successive modificazioni. Sono espressamente escluse le scuole, gli enti di ricerca e le università.

La nuova normativa produce una più attenta specializzazione dei sistemi di controllo e ad una maggiore articolazione dei processi decisionali sottostanti. Essa disegna dei processi diversificati, in quanto distingue tra loro quattro tipologie di controllo.

Il controllo strategico è individuato come quello destinato a verificare, in funzione dell'esercizio dei poteri di indirizzo da parte dei competenti organi, l'effettiva attuazione delle scelte contenute nelle direttive ed in altri atti di indirizzo politico (art. 6) ⁵. Esso si basa su un andamento ciclico caratterizzato dai momenti tra loro strettamente interrelati della programmazione degli obiettivi e della valutazione dei risultati. Il controllo strategico si concentra essenzialmente sulle missioni generali affidate dal vertice politico alle unità amministrative apicali.

Il controllo di gestione è volto ad ottimizzare l'efficienza, l'efficacia e l'economicità dell'azione svolta dalle strutture amministrative. Esso viene invece individuato nei suoi contenuti minimi dallo stesso d.lgs. n. 286/99, art. 4 ⁶, mentre i requisiti a cui esso deve rispondere vengono definiti periodicamente con una direttiva del presidente del Consiglio dei ministri (art. 4, co. 2). Il controllo di gestione rappresenta essenzialmente uno strumento di supporto alla dirigenza amministrativa. Esso si articola all'interno su ciascuno dei livelli di

⁴ Sul punto vedi L. Torchia 2000, pag. 120.

⁵ Il d.lgs. n. 286/99, art. 6, co. 1, prevede che l'attività di valutazione e controllo strategico consista nell'analisi, preventiva e successiva, della congruenza e/o degli eventuali scostamenti tra le missioni affidate dalle norme, gli obiettivi prescelti, le scelte operative effettuate e le risorse umane, finanziarie e materiali assegnate, nonché nella identificazione degli eventuali fattori ostativi, delle eventuali responsabilità per la mancata o parziale attuazione, dei possibili rimedi.

⁶ In particolare, è previsto che ciascuna amministrazione pubblica definisca: a) l'unità o le unità responsabili della funzione di controllo; b) i livelli organizzativi in relazione ai quali si intende operare i propri controlli; c) le procedure di budgeting; d) l'individuazione dei prodotti e delle finalità dell'azione amministrativa; e) il sistema di contabilità economica; f) gli indicatori di efficienza, efficacia ed economicità; g) la periodicità del reporting.

cui si compone il disegno organizzativo dell'amministrazione. In una visione d'insieme, il controllo strategico e quello di gestione sono collegati tra loro e assumono la tipica configurazione a cascata ⁷.

La valutazione della dirigenza, invece, ha un oggetto diverso. Infatti, essa considera solo occasionalmente e strumentalmente il raggiungimento degli obiettivi dell'azione amministrativa, ma si concentra sulla valutazione delle prestazioni dei dirigenti, nonché sui comportamenti relativi allo sviluppo delle competenze professionali, umane e organizzative assegnate (art. 5) ⁸. Essa dovrebbe essere finalizzata non solo ad assegnare la parte di retribuzione incentivante legata alla verifica del raggiungimento degli obiettivi prefissati, ma anche ad ottenere elementi per l'attribuzione degli incarichi dirigenziali e per impostare l'azione formativa nei confronti dei manager pubblici.

Le verifiche di regolarità amministrativa e contabile, vengono allineate, in quanto compatibili, con i principi generali della revisione aziendale asseverati dagli ordini professionali operanti nel settore (art. 2) ⁹. Di norma esse devono essere successive all'emanazione degli atti amministrativi e non hanno quindi un effetto impeditivo nei confronti della loro efficacia. Le verifiche di regolarità hanno natura di eccezionalità, per cui possono essere realizzate solo in presenza di un'esplicita previsione di legge.

Inoltre, con la riforma dei controlli interni si distinguono in modo chiaro le competenze delle unità coinvolte nei diversi livelli di controllo. Si tende con ciò ad introdurre vincoli per l'esercizio delle diverse funzioni che potrebbero pregiudicare la flessibilità organizzativa. Questo ridisegno delle competenze rappresenta un momento di rottura rispetto alla normativa precedente basata sulla commistione dei ruoli che alla prova dei fatti aveva evidenziato tutta la sua problematicità.

Il controllo strategico è stato demandato ai servizi di controllo interno. Essi sono collocati tra gli uffici alle dirette dipendenze del vertice politico (d.lgs. n. 300/99, art. 7). Questo posizionamento consente di escludere ogni interpretazione volta a riconoscere ai servizi di controllo interno una posizione di

⁷ Nel settore pubblico, a differenza di quello privato, questi due momenti risultano distanti a causa del principio di separazione tra politica e amministrazione.

⁸ Lo stesso articolo prevede anche a sottolineare come la valutazione delle prestazioni e delle competenze organizzative debba tenere particolarmente conto dei risultati dell'attività amministrativa e gestionale. Inoltre, si disciplina la periodicità della valutazione (annuale) e i criteri che ne regolano il procedimento che la attua. In particolare, si prevede che il procedimento sia ispirato ai principi della diretta conoscenza dell'attività del valutato da parte dell'organo proponente o valutatore di prima istanza, della approvazione o verifica della valutazione da parte dell'organo competente o valutatore di seconda istanza, nonché della partecipazione al procedimento del valutato.

⁹ E' interessante notare che per questa tipologia di controlli, la norma si occupa in modo specifico di delimitare il campo di azione escludendo in via generale che essi possano riguardare le verifiche da effettuarsi in via preventiva. Anche nei casi in cui essi fossero previsti dalla legge, dovrebbe comunque essere fatto salvo il principio in base al quale l'efficacia dell'atto dipenda dall'amministrazione responsabile.

terzietà. L'autonomia tecnica che sembra connaturata all'esercizio di questa funzione opera comunque a supporto rispetto all'indirizzo politico.

Il controllo di gestione viene invece svolto da strutture e soggetti che rispondono ai dirigenti delle unità amministrativa di livello apicale (art. 1, co. 2. lett. b)), i quali ne determinano anche l'organizzazione e l'attività. Questo anche alla luce del fatto che il controllo di gestione è ora collocato in una posizione servente rispetto all'esercizio della funzione dirigenziale.

Per la valutazione dei dirigenti è previsto il principio della valutazione di ciascun dirigente da parte del dirigente sovraordinato. Per coloro che dirigono le unità organizzative di livello apicale, la valutazione viene effettuata dal vertice politico sulla base degli elementi forniti dai servizi di controllo interno (art. 5, co. 3).

Il controllo interno di regolarità amministrativa e contabile viene svolto dagli organi di revisione, dagli uffici di ragioneria, dai servizi ispettivi e dai servizi ispettivi di finanza della Ragioneria generale dello Stato (art. 2, co. 1). Si tratta quindi di strutture amministrative sciolte da un rapporto di fiduciarità con il vertice politico, nonché "separate" dagli apparati amministrativi in relazione ai quali esercitano il controllo.

5 Riorganizzazione dei controlli interni

Le questioni da affrontare nel futuro per lo sviluppo e il consolidamento dei sistemi di controllo interno sono essenzialmente quattro. La prima riguarda gli strumenti e le modalità per favorire la circolazione delle conoscenze e delle metodologie tra le amministrazioni, per la costituzione di standard omogenei e la diffusione delle esperienze di maggior successo. La seconda concerne il rapporto tra programmazione finanziaria e programmazione economica. La terza è costituita dalla riorganizzazione dei servizi di controllo interno e degli uffici del controllo di gestione. La quarta è legata all'esercizio delle funzioni di valutazione.

Dall'analisi trasversale emerge un quadro complessivo in cui, di fronte ad un livello di sviluppo dei sistemi di controllo interno piuttosto basso, si collocano alcune esperienze di maggior rilievo che possono essere prese come riferimento per le altre. Questo diventa particolarmente rilevante laddove si decida di perseguire il cambiamento non più "per decreto", ma puntando su un processo di diffusione dell'innovazione basato sui criteri della sperimentazione e della gradualità. In proposito, nelle diverse tipologie di amministrazione si viene realizzando con differenti modalità e gradi di formalizzazione una "rete di

collegamento” tra le unità che presso le diverse amministrazioni curano i sistemi di controllo interno.

Nello stato e nelle regioni si è assistito alla nascita di conferenze permanenti dei servizi di controllo interno. Questi organismi sono sorti attraverso contatti diretti tra i membri dei collegi avviati in modo sostanzialmente informale. I compiti e le modalità di funzionamento delle conferenze permanenti sono state decise di volta in volta da coloro che vi hanno spontaneamente aderito. Peraltro, il d.lgs. n. 286/99 ha previsto la costituzione presso la presidenza del Consiglio dei ministri di: una banca dati che contenga almeno le direttive, gli indicatori di efficienza, di efficacia e di economicità relativi ai centri di responsabilità e alle funzioni obiettivo; un comitato tecnico scientifico che opera valutazioni specifiche di politiche pubbliche o programmi operativi plurisettoriali; un osservatorio che fornisca indicazioni e suggerimenti per l'aggiornamento e la standardizzazione dei sistemi di controllo interno.

Diversa è la situazione che si presenta per gli enti locali. Infatti, in questo caso il collegamento tra le amministrazioni è stato svolto essenzialmente dagli organismi che svolgono questa funzione in via ordinaria, ossia l'ANCI e l'UPI.

Per le università il ruolo di coordinamento è stato affidato alla conferenza permanente dei rettori (CRUI) e all'Osservatorio per la valutazione del sistema universitario. Similmente a quanto accade nelle autonomie locali, la funzione di raccordo poggia su modalità organizzative precedentemente istituzionalizzate. Peraltro, in analogia con quanto accade per le amministrazioni statali, sono sorti organismi di raccordo “specializzati” in materia di controllo e valutazione.

Per quanto attiene gli enti di ricerca, il d.lgs. n. 204/98 ha istituito il “comitato di indirizzo per la valutazione della ricerca”, il quale, nel rispetto delle specificità delle diverse aree disciplinari e tematiche, indica i criteri generali per le attività di valutazione dei risultati della ricerca, promuove l'applicazione e la diffusione di metodologie, tecniche e pratiche di valutazione dei programmi, dei progetti scientifici e delle attività di ricerca. Il comitato, costituito presso il ministero dell'Università e della ricerca scientifica e tecnologica, opera tuttavia solo nei confronti degli enti sottoposti alla vigilanza del Murst.

Nel complesso, si delinea una tendenza a trovare modalità e forme di coordinamento e circolazione di informazioni tra le amministrazioni della stessa e di diverse tipologie. In questo senso, opera anche il d.lgs. n. 286/99, art. 7, co. 3, il quale affida all'osservatorio istituito presso la presidenza del Consiglio dei ministri il compito di raccogliere e diffondere le esperienze di controllo e di definire standard metodologici anche in relazione alle amministrazioni non statali.

Questa tendenza può comportare nel medio termine effetti positivi ed effetti negativi.

Gli aspetti positivi sono costituiti essenzialmente dalla possibilità di confrontare le diverse esperienze al fine di valorizzare e diffondere le best practices. Inoltre, elementi di coordinamento devono essere di supporto ad una armonizzazione dei sistemi informativi che, per quanto dedicati all'interno di ciascuna amministrazione ad alimentare esigenze informative diversificate, devono comunque essere in grado di mettere a confronto le performance di diverse amministrazioni (benchmarking).

Peraltro, questo raccordo tra le amministrazioni non deve essere inteso come un limite all'autonomia delle singole amministrazioni, ma come uno strumento di diffusione di problemi e di soluzioni. Vi può essere, però, la tendenza a vedere questi organismi di coordinamento come uno strumento d'indirizzo centralizzato per costruire un nuovo sistema di controllo "unico" anche se articolato all'interno delle diverse amministrazioni. Questo sarebbe in contrasto con l'esigenza di conferire maggiore autonomia gestionale e flessibilità operativa alle singole amministrazioni, nonché di dar modo ad esse di dotarsi di strumenti manageriali individualizzati.

La seconda questione riguarda il rapporto tra programmazione economica e programmazione finanziaria. La distinzione tra di esse la si coglie principalmente nelle finalità: il sistema di bilancio e di contabilità di stato e degli enti locali ha l'obiettivo di offrire trasparenza, certezza e garanzie sulle modalità di utilizzo del denaro pubblico; la programmazione economica si propone di orientare l'azione amministrativa al raggiungimento di risultati prefissati sulla base di complessive strategie di intervento. Una si occupa essenzialmente di autorizzare la spesa delle unità amministrative, di assicurare la regolarità della gestione finanziaria e la realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica; l'altra persegue l'efficienza, l'efficacia e l'economicità dell'azione amministrativa. Sono due strumenti diversi, perché coprono ambiti operativi diversi e sono strumentali al raggiungimento di obiettivi tra loro non sovrapponibili. Ma, nel contempo, programmazione economica e finanziaria sono collegate sotto due profili. In primo luogo, in quanto l'assegnazione del budget finanziario ad una struttura è comunque rilevante per definire il budget economico e per la fissazione degli obiettivi gestionali. In secondo luogo, in quanto le informazioni che il sistema informativo di contabilità finanziaria raccoglie possono essere (o diventare dopo un processo di rettifica) rilevanti per il sistema di programmazione economica.

Nella costruzione del sistema di contabilità occorre allora tenere conto sia di questi fattori di collegamento sia di quelli di distinzione tra la contabilità economica e quella finanziaria.

Le figure professionali che dovranno sviluppare i controlli interni – e siamo passati alla terza questione – saranno, in prospettiva, diversificate. Da una parte, vi sono coloro che dovranno realizzare e gestire i sistemi di controllo di gestione presso le singole unità amministrative. Dall'altra parte, vi sono quelli che all'interno degli uffici di diretta collaborazione con il vertice politico dovranno curare la valutazione strategica. I tratti comuni a queste due figure professionali sono legati alla conoscenza e alla capacità di utilizzo di strumenti di misurazione e valutazione dell'azione amministrativa. Nel primo caso l'accento cade più sulla capacità di utilizzo di sistemi di controllo di gestione, mentre nel secondo caso dovranno essere maggiormente sviluppate le capacità di ragionare in termini di programmazione strategica e di valutazione delle politiche pubbliche. Inoltre, coloro che si occupano di programmazione strategica dovranno disporre di un rapporto fiduciario con il vertice politico, mentre nel secondo caso sarà centrale il rapporto con il responsabile amministrativo.

In ambedue i casi, il taglio deve essere multidisciplinare e caratterizzato da spiccate capacità operative. Il profilo appare quindi distante da quello delle figure professionali fino ad ora utilizzate nei servizi di controllo interno che nella maggioranza dei casi sono dei dirigenti pubblici, e quindi dispongono solo della tradizionale competenza burocratica, o vengono dal mondo accademico, per cui sono spesso privi di esperienza di campo, o sono magistrati contabili, per cui mancano di un rapporto di fiduciarità con i vertici politici ed amministrativi. Ma guardando alle competenze effettivamente disponibili all'interno ed all'esterno della pubblica amministrazione appare problematico rinvenire professionalità adeguate. Nel breve termine, appare necessario puntare in modo deciso su strutture collegiali in cui possano integrarsi diverse esperienze e capacità. Inoltre, è opportuno utilizzare a supporto dell'azione dei servizi di controllo interno e degli uffici di controllo di gestione la consulenza in modo più pronunciato di quanto sia stato fatto fino ad ora. Ma in prospettiva è essenziale promuovere una professionalizzazione della figura del controller.

Inoltre, è necessario investire risorse nella realizzazione dei sistemi informativo – statistici previsti dal d.lgs. n. 286/99, art. 9. E' questo significa abbattere molti dei recinti che ingabbiano le banche dati già disponibili (in particolare, sulle attività e sulle risorse) presso le pubbliche amministrazioni per omogeneizzarne i contenuti e valorizzarli in un'ottica di condivisione.

L'ultima questione riguarda l'attività di programmazione e controllo, in relazione alla quale anche in seguito all'adozione del d.lgs. n. 286/99 restano aperti dei dubbi applicativi. Il primo concerne la regolazione dei confini tra direttiva (e valutazione strategica) e controllo di gestione. In proposito, è opportuno ritenere anche nel caso in cui la direttiva sia indirizzata alle unità di livello apicale (es. capi dipartimento o segretari generali), che gli obiettivi in essa fissati debbano riferirsi alle attività svolte dalle unità amministrative del livello sottostante. Questo per evitare che l'indirizzo strategico sia correlato ad un livello di individuazione delle attività eccessivamente generale e quindi generico.

Nel contempo, la direttiva deve evitare di legarsi ad aspetti talmente circoscritti delle attività svolte dagli uffici amministrativi per evitare uno sconfinamento della politica nell'autonomia gestionale della dirigenza pubblica. Peraltro, l'indirizzo politico non si estende solo agli obiettivi finali dell'azione amministrativa, ma anche alle strategie gestionali. In proposito, è da ritenersi che in base al criterio generale di distribuzione del potere organizzatorio, spetti alla politica (attraverso norme, decreti o direttive) orientare anche le politiche gestionali e alla dirigenza di specificarle ed attuarle. Per esemplificare, è da ritenersi corretto non solo che una norma stabilisca che il controllo di gestione sia obbligatorio e che ne individui il contenuto minimo, ma anche che un successivo decreto ministeriale ne fissi i requisiti minimi o che una direttiva del ministro ne chieda la realizzazione entro termini prefissati.

La realizzazione del sistema del controllo di gestione è affidata al dirigente responsabile di ciascuna unità amministrativa, al fine di assicurare che esso sia ritagliato sulle sue specifiche necessità gestionali. Ma questo non significa che ogni struttura lo disegna e realizza a modo proprio. Infatti, in primo luogo, come già detto deve osservare le prescrizioni relative ai contenuti e requisiti minimi che deve avere il controllo di gestione. In secondo luogo, il sistema deve essere progettato in modo da assicurare che almeno per alcune variabili, i dati e le informazioni raccolte siano omogenee e confrontabili con quelle delle altre unità organizzative per consentire di avere una visione minima di insieme dell'amministrazione. In terzo luogo, alcuni dei dati che alimentano la valutazione strategica possono essere gli stessi elaborati dal controllo di gestione. In questi casi è necessario che si giunga a meccanismi di condivisione di tali informazioni. E' allora necessario che l'impianto del sistema del controllo di gestione sia definito attraverso un accordo tra i diversi uffici che devono realizzarlo all'interno di un'amministrazione e il servizio di controllo interno che si occupa di impostare la valutazione strategica.

6 Le prospettive

Il sistema impostato dal d.lgs. n. 29/93 non ha incontrato un elevato grado di realizzazione. Il processo di introduzione dei controlli interni è risultato essere debolmente incentivato. E questo sia per quanto riguarda la dirigenza politica sia il vertice politico. Occorre allora innescare dei meccanismi che inducano comportamenti coerenti con i contenuti e le finalità della riforma.

L'impressione è che i nuovi sistemi di controllo siano degli strumenti di guida che il conducente (inteso come il vertice politico) non sia in grado o non trovi ragioni per utilizzarli. In realtà, sembrerebbe che la loro adozione sia in gran parte il frutto della campagna condotta da molti anni da parte degli esperti della riforma amministrativa. L'accoglienza di queste istanze è legata ad una stagione in cui dal 1992 la sfera politica si è trovata quasi costretta per una serie di ragioni contingenti ad intervenire sull'organizzazione e sul funzionamento delle pubbliche amministrazioni¹⁰. Da qui la spinta verso l'utilizzo di meccanismi destinati a migliorare l'efficienza gestionale delle amministrazioni.

Ma per far questo è necessario porsi una domanda. Chi vuole che l'amministrazione orienti la sua azione al risultato? Gli strumenti di programmazione e controllo hanno lo scopo di consentire ai vertici dell'organizzazione di allocare le risorse ed indirizzare l'azione amministrativa in relazione agli obiettivi che si intendono perseguire. La spinta alla loro introduzione pertanto non può che venire "dall'alto" e propagarsi poi verso "il basso" secondo la configurazione a cascata che assumono nel complesso i nuovi sistemi di controllo interno. Il problema è allora quello di creare le condizioni affinché l'individuazione degli obiettivi e la verifica del loro raggiungimento sia considerato un qualcosa di serio e significativo.

Per quanto concerne la dirigenza esistono strumenti previsti dalla normativa che hanno lo scopo di sanzionare sia in positivo sia in negativo il raggiungimento degli obiettivi gestionali. La valutazione dei risultati incide, infatti, in base al d.lgs. n. 29/93 sulla parte variabile della retribuzione (art. 24, co. 2), sull'applicazione delle misure in materia di responsabilità dirigenziale (art. 21, co. 2) e sul conferimento degli incarichi (art. 19, co. 1). Peraltro, l'effettività di questi strumenti è limitata fortemente dalla perdurante assenza di sistemi di programmazione e valutazione. Infatti, questi sistemi di premio o sanzione sono riferiti ad un modello di gestione per obiettivi che nei fatti è utilizzato solo in pochi contesti. In molte realtà gli obiettivi vengono individuati

¹⁰ Il riferimento, in particolare, è al "vincolo esterno" del raggiungimento dei parametri per entrare nella moneta unica e ad intervenire in modo strutturale sulla spesa pubblica.

per dar luogo al conferimento della retribuzione incentivante. Il rapporto tra mezzi e fini è invertito e l'uso dello strumento è distorto. Quindi, senza un'incentivazione retributiva o di carriera non si possono introdurre programmazione e controllo. Ma è vero anche il contrario, in quanto vi è il concreto rischio che gli obiettivi indicati siano troppo facilmente raggiungibili o indeterminati al punto da rendere azzardata la verifica del loro raggiungimento.

I rapporti di equilibrio interno alle amministrazioni pubbliche spingono a guardare con scetticismo all'ipotesi sottesa al d.lgs. n. 286/99 che l'innovazione corra sul filo che lega il vertice politico e l'alta dirigenza pubblica. Il legame tra l'indirizzo politico e la gestione amministrativa resta indistinto e si qualifica più in relazione a specifici atti amministrativi che al raggiungimento di obiettivi di cambiamento. E', infatti, da ritenersi che l'introduzione dei nuovi sistemi di controllo interno sia fallita non solo e non tanto perché la normativa disegnata dal d.lgs. n. 29/93 e successive modificazioni fosse imperfetta, ma in quanto essi non erano e non sono ritenuti strumenti utili alle strategie d'azione sia del vertice politico sia di quello amministrativo. Per rompere questo rapporto collusivo occorre che vi sia una spinta esterna. Da un punto di vista generale, essa può venire da coloro che beneficiano dei servizi resi dalle amministrazioni e, quindi, dai cittadini e dalle imprese. Occorre ristabilire il sistema di responsabilità della politica nei confronti del parlamento e dell'opinione pubblica rispetto ai risultati raggiunti. In quanto la politica diventa responsabile degli obiettivi che persegue e dei risultati che raggiunge, essa sarà realmente incentivata.

Ma non c'è speranza che questo meccanismo si inneschi in modo spontaneo. Perché ciò avvenga potrebbe essere utile prevedere che la direttiva annuale del vertice politico acquisti una maggiore "evidenza pubblica". Ciò significa, da un lato, prevedere normativamente un contenuto minimo della direttiva e, dall'altro lato, conferire ad essa carattere obbligatorio. Infine, e questa è probabilmente la condizione essenziale, è necessario che essa sia oggetto di adeguate forme di pubblicità. Il tentativo è quello di far sì che la direttiva si tramuti nello strumento con cui il Parlamento (supportato dalla Corte di conti) e l'opinione pubblica conoscano e verifichino la rispondenza dell'attività di indirizzo del vertice politico alle necessità di modernizzazione delle amministrazioni pubbliche. In questo modo, essa non rappresenterebbe più solo il momento in cui si specifica il contratto tra politica e dirigenza amministrativa, ma (anche) di quello che impegna i vertici politici nei confronti degli organi parlamentari e consiliari e (più in fondo) degli elettori.

Riferimenti bibliografici

- U. ALLEGRETTI (A CURA DI) 1995
I controlli amministrativi, Il Mulino, Bologna;
- G. AZZONE, B. DENTE (A CURA DI) 1999
Valutare per governare - Il nuovo sistema dei controlli nelle pubbliche amministrazioni, Milano, Etas;
- G. BROSIO 1999
Alcune valutazioni economiche sul sistema dei controlli delle pubbliche amministrazioni, Commissione tecnica per la spesa pubblica, ministero del Tesoro, Roma;
- A. CALOPRISCO E M. DE PAOLIS (A CURA DI) 1998
I servizi di controllo interno e i nuclei di valutazione delle pubbliche amministrazioni, Padova, Cedam;
- S. CASSESE 1993a
Dal controllo del processo al controllo sul prodotto, Conferenza inaugurale del I corso di formazione su "Costi e rendimenti delle pubbliche amministrazioni", 16 giugno 1993, in INPDAP, n. 3;
- S. CASSESE 1993b
I moscerini e gli avvoltoi. Sistema dei controlli e riforma della Costituzione, in Giornale di diritto amministrativo, n. 2;
- S. CASSESE 1995
Le basi del diritto amministrativo, Garzanti, Milano;
- BANCA D'ITALIA 1994
Nuovo sistema di controlli sulla spesa pubblica, Atti del convegno di Perugia;
- F. BATTINI 1996
Amministrazione e controlli, in Giornale di diritto amministrativo, n. 1;
- M. CARABBA 1994
La nuova disciplina dei controlli nella riforma amministrativa, in Rivista trimestrale di diritto pubblico, n. 4, pp. 1001 e ss.;
- G. D'AURIA 1993
Modelli di controllo nel settore pubblico: organi, parametri, misure, in I controlli nella pubblica amministrazione, a cura di S. Cassese, Il Mulino, Bologna;
- G. D'AURIA 1994
I controlli, in L'amministrazione pubblica italiana, a cura di S. Cassese e C. Franchini, Il Mulino, Bologna;

G. D'AURIA 1995

I servizi di controllo interno: un primo bilancio, in *Giornale di diritto amministrativo*, n. 3;

B. DENTE (A CURA DI) 1991

L'efficacia dei poteri locali, Il Mulino, Bologna;

G. FARNETI, E. VAGNONI (A CURA DI) 1997

I controlli nelle pubbliche amministrazioni, Rimini, Maggioli;

D. GIARDA 1999

Regolarità amministrativa, efficienza, produttività e controllo strategico nella pubblica amministrazione: commento allo schema classificatorio proposto da un decreto legislativo, Commissione tecnica per la spesa pubblica, ministero del Tesoro, Roma;

V. GUCCIONE, R. PEREZ 1995

La riforma dei controlli al vaglio della corte, in *Giornale di diritto amministrativo*, n. 4, p. 399 e ss.;

V. GUCCIONE 1998

La nuova fisionomia del controllo interno: modelli organizzativi e prime esperienze, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, n. 3, pp. 769 e ss.;

G. PENNELLA (A CURA DI) 1996

La riforma dei sistemi di controllo, *Formez - Problemi di amministrazione pubblica*, n. 21, Il Mulino;

A. PETRETTO 1999

Riforma della contabilità pubblica e nuovi strumenti di valutazione dell'attività delle amministrazioni pubbliche, in *Aran Newsletter*, n. 5/1999, pp. 2 e ss.;

A. PETRETTO E G. PISAURO 1995

La riforma della pubblica amministrazione sotto il profilo dell'analisi economica: i controlli e le ristrutturazioni degli uffici in *Politica economica*, n. 1/1995, pp. 13 e ss.;

PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI-DIPARTIMENTO PER LA FUNZIONE PUBBLICA 1993

Il nuovo sistema di controllo interno nelle pubbliche amministrazioni, IPZS, Roma;

PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI-DIPARTIMENTO PER LA FUNZIONE PUBBLICA 1994

Tecniche per la misurazione dei costi e del rendimento nelle pubbliche amministrazioni, IPZS, Roma;

L. TORCHIA 2000

La responsabilità dirigenziale, Padova, Cedam;

A. ZULIANI, A. MANCINI, G. FILACCHIONE 1995

Sistemi di controllo e valutazione degli enti locali, Il Mulino, Bologna;

A. ZULIANI 1996

La misurazione dell'attività amministrativa, in Rivista trimestrale di scienza dell'amministrazione, n. 2, pp. 39 e ss..

I ministeri

di Carlo Notarmuzi

1 L'istituzione dei controlli interni e la loro evoluzione normativa

Le prime e più consistenti critiche ai controlli amministrativi risalgono a circa venti anni fa, quando illustri studiosi di organizzazione della pubblica amministrazione sottolinearono la scarsa incisività di un sistema basato su alcuni capisaldi quali il controllo incentrato sulla verifica preventiva della legittimità dell'atto e su una struttura piramidale dell'organizzazione, nella quale, ad ogni organo di amministrazione attiva ne corrispondeva uno sovraordinato preposto alle verifiche.

Le censure a tale sistema avevano puntato l'indice sotto il primo profilo sull'attenzione che si poneva al rispetto dei principi di legittimità, tralasciando l'utilità dell'atto come strumento di gestione; sotto il secondo profilo alla deresponsabilizzazione dell'azione amministrativa, nella quale l'organo di amministrazione attiva poteva sempre opporre l'azione ostacolante degli organi di controllo¹.

A cavallo degli anni 1993 e 1994 il legislatore ha avviato una profonda trasformazione dell'organizzazione pubblica, includendo tra l'altro la riforma dei controlli amministrativi.

Le leggi di riforma hanno profondamente modificato la materia del controllo sia sul piano organizzativo, con la dislocazione degli uffici addetti al controllo all'interno dell'amministrazione, sia su quello funzionale, con il mutamento del controllo in valutazione dei risultati della gestione, secondo parametri di efficacia, economicità ed efficienza, sia, infine e conseguentemente, su quello operativo, "con la introduzione di metodi di lavoro selettivi e mirati"².

Uno dei passaggi attraverso i quali si è posto mano alla riforma dei controlli amministrativi è costituito dalla istituzione di un sistema di controllo interno, o di autocontrollo da parte della stessa amministrazione che ha posto in essere

¹ "Nel 1992 si calcolò che in Italia si svolgevano, ogni anno, quasi dieci milioni di controlli con effetti distorsivi e paralizzanti dell'intera attività amministrativa": così D'AURIA G., *Gli strumenti di misurazione*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 5/97, p. 422. Sulla crisi dei controlli in Italia si veda anche CASSESE S., *I moscerini e gli avvoltoi. Sistema dei controlli e riforma della Costituzione* in *Il corriere giuridico*, n. 2/93, p. 217; RECONTA ERNEST & YOUNG, *I controlli nella pubblica amministrazione*, a cura di Cassese S., con scritti di S. Cassese, V. Guccione, A. Brancasi e G. D'Auria.

² COGLIANDRO G., *Profili organizzativi del controllo interno nelle amministrazioni: nodi problematici*, Relazione presentata al convegno CNEL, Roma, 7 febbraio 1996, p. 3.

l'atto. Tale riforma, inserita per singolari vicende ³ nell'articolo 20 del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29, di razionalizzazione dell'organizzazione delle amministrazioni pubbliche, si colloca in un contesto, che vede aumentate le funzioni, le responsabilità ed i poteri dei dirigenti. In questa luce si coglie uno dei significati istituzionali dei controlli interni quali strumenti dell'effettivo esercizio della vigilanza ministeriale. In tal senso il nuovo sistema prevede anche principi e metodi di valutazione dell'attività dei dirigenti medesimi a completamento dell'analisi di effettività del funzionamento dell'amministrazione ⁴.

Nei primi anni di applicazione, tuttavia, il sistema delineato dal legislatore ha incontrato notevoli ostacoli sia per le resistenze opposte dai vertici della burocrazia, sia per le difficoltà legate ad un cambiamento "copernicano" nel modo di controllare.

Successivamente, al fine di non rallentare l'importante processo innovativo avviato con il d.lgs. n. 29/93, il governo, attraverso lo strumento della decretazione d'urgenza ha dettato norme idonee a fissare principi comuni per quelle amministrazioni che non avessero ancora istituito il servizio di controllo interno ⁵.

Sebbene in modo molto graduale, tuttavia, in tutti i ministeri sono stati istituiti i servizi di controllo interno ⁶.

A tale proposito, il comma 7 dell'articolo 20 del d.lgs. n. 29/93 prevedeva che all'istituzione degli uffici in parola si provvedesse con "regolamenti delle singole amministrazioni", da emanarsi ai sensi dell'articolo 17, comma 3 della legge 23 agosto 1988, n. 400 ⁷.

³ La disciplina dei controlli interni ha visto, infatti, la luce nei decreti legge (n. 143, 232 e 359/93) con i quali era stata avviata la riforma della Corte dei conti (poi culminata nelle leggi n. 19 e 20/94). Successivamente, la norma istitutiva dei servizi di controllo interno ha trovato definitiva collocazione nell'articolo 6, d.lgs. n. 470/93 che ha novellato l'articolo 20 d.lgs. n. 29/93.

⁴ L'articolo 20 del d.lgs. n. 29/93, che ha rappresentato la norma fondante dei controlli interni nelle amministrazioni pubbliche è stata ora abrogata dal d.lgs. 30 luglio 1996, n. 286.

⁵ Articolo 3-ter, d.l. 12 maggio 1995, n. 163, convertito in legge 11 luglio 1995, n. 273.

⁶ I regolamenti finora emanati hanno istituito servizi di controllo interno presso la presidenza del Consiglio dei ministri (d.p.c.m. 24 novembre 1993, poi sostituito dall'articolo 24 del d.p.c.m. 10 marzo 1994), il ministero degli Affari esteri (d.m. 21 settembre 1994 n. 605), il ministero della Sanità (d.m. 25 ottobre 1994 n. 761), il ministero delle Finanze (d.m. 5 giugno 1995 n. 241), il ministero dell'Industria (d.m. 3 luglio 1995 n. 338), il ministero dell'Università e della ricerca scientifica e tecnologica (d.m. 21 dicembre 1994), il ministero delle Risorse agricole, alimentari e forestali (d.m. 15 novembre 1995 n. 576); il ministero della Pubblica Istruzione (d.m. 16 gennaio 1996 n. 68); il ministero dell'Interno (d.m. 11 maggio 1995 n. 588); il ministero del Tesoro (d.m. 28 dicembre 1995 n. 590); il ministero dei Trasporti e della navigazione (d.m. 10 gennaio 1996); il ministero del Bilancio e della programmazione economica (d.m. 22 marzo 1996 n. 327); il ministero del Lavoro (d.m. 8 agosto 1996 n. 527); il ministero dei Beni culturali (d.m. 26 luglio 1996 n. 528). Questi ultimi due decreti sono di mero recepimento dell'articolo 3 quater, comma 1, d.l. 12 maggio 1995 n. 163, convertito dalla l. 11 luglio 1995 n. 273.

⁷ La Corte dei conti, con decisione della sezione controllo del 23 dicembre 1994, n. 152, ha censurato il d.p.r. 21 settembre 1994, con il quale è stato emanato il regolamento concernente l'organizzazione ed il funzionamento dell'Istituto superiore di sanità. In particolare tale censura verte sull'articolo 20 del predetto regolamento con cui è

Anche se non è possibile ricostruire un quadro unico valido per amministrazione, dall'esame dei regolamenti fin qui emanati si ricavano alcune indicazioni di massima ricorrenti per tutte le amministrazioni.

Gli elementi caratterizzanti del nuovo sistema normativo possono essere individuati nella introduzione di forme di autocontrollo e nel mutamento della finalità del controllo, che diviene così di gestione⁸. L'interazione tra i due fattori dovrebbe trasformare il controllo ispettivo delineato dalla legge 29 marzo 1983, n. 83, in un vero e proprio consulting, finalizzato cioè a fornire anche un'opportunità di consulenza strategica.

La scelta operata dal legislatore è quella di dotare anche le amministrazioni pubbliche di un consulente strategico che studi, verifichi e giudichi il prodotto fornito dai propri dirigenti. La fase di giudizio viene così a configurarsi solo come una logica conseguenza di una complessiva attività svolta in uno spirito di collaborazione con gli uffici di amministrazione attiva⁹.

Ulteriore elemento che contraddistingue il sistema è la scelta di affidare tale attività di consulenza ad un apparato interno all'amministrazione, temperato da fattori di externalità.

2 La struttura dei servizi e la collocazione organizzativa

Il comma 2 dell'articolo 20 prevedeva che il controllo interno dovesse essere svolto da appositi servizi detti appunto di controllo interno o da "nuclei di valutazione". La norma prevedeva, inoltre, che "per motivate esigenze, le amministrazioni pubbliche possono avvalersi di consulenti esterni, esperti in tecniche di valutazione". La differenza tra "servizio" e "nucleo" dovrebbe consistere nell'essere, l'uno una articolazione dell'organizzazione amministrativa, secondo il modello dei servizi ispettivi previsto nella l. n. 93/83 e l'altro un organo collegiale. Tuttavia nei provvedimenti istitutivi degli stessi ministeri si rileva la coincidenza delle due espressioni¹⁰.

stata disciplinata l'istituzione ed il funzionamento del servizio di controllo interno del predetto Istituto. Osserva la sezione che l'articolo 20, comma 8 del decreto legislativo n. 29/93 demanda a regolamenti di singole amministrazioni l'istituzione di servizi di controllo interno. Da ciò deriva che spetta a ciascun ministero e non al Governo decidere, in base ad autonome valutazioni, come istituire il servizio di controllo interno.

⁸ Per la più recente dottrina sul controllo di gestione si veda DENTE B., *L'evoluzione dei controlli negli anni '90*, in *Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, n. 6/99, p. 1200.

⁹ MINISTERO DEL TESORO, DEL BILANCIO E DELLA PROGRAMMAZIONE ECONOMICA – SERVIZIO DI CONTROLLO INTERNO, *Relazione 1997*, Roma aprile 1998, p. 3.

¹⁰ La differenza tra servizio di controllo interno e nucleo di valutazione va ricercata all'origine dei provvedimenti istitutivi di tali forme di controllo. La disciplina dei controlli interni ha visto, infatti, la luce nei decreti legge (n. 143, 232 e 359/93) con i quali era stata avviata la riforma della Corte dei conti (poi culminata nelle leggi n. 19 e 20/94). Successivamente, la norma istitutiva dei servizi di controllo interno ha trovato definitiva collocazione nell'articolo 6 del d.lgs. n. 470/93 che ha novellato l'articolo 20 d.lgs. n. 29/1993, il quale nella sua versione

Il comma 3 del citato articolo 20 disponeva poi che i servizi per il controllo interno “operano in posizione di autonomia e rispondono esclusivamente agli organi di direzione politica”. Il legislatore ha dato, quindi, una chiara indicazione di un ufficio di staff, che non svolge una attività amministrativa con rilevanza esterna, ma che costituisce uno strumento finalizzato ad assicurare e migliorare la capacità di governo da parte del ministro ¹¹.

Vanno, a questo punto, sgomberati eventuali dubbi sul termine “servizio”, che non può essere assolutamente inteso come struttura organizzativa subordinata alle direzioni generali e attribuita alla responsabilità di un dirigente. A conferma di tale affermazione basta richiamare il comma 4 dell'articolo 20, ove si fa riferimento a direttori generali ed esperti esterni quali componenti del servizio di controllo interno.

Né si potrebbero ricavare argomenti a favore di tale tesi nel fatto che non sia stato costituito un servizio per il controllo interno ma un nucleo di valutazione ¹². Se è pur vero che il nucleo è competente a valutare le responsabilità dei dirigenti anche alla luce dei procedimenti sanzionatori di cui al comma 9 dell'articolo 20 citato, è preferibile accogliere la teoria secondo la quale ¹³ “la scelta di istituire un nucleo di valutazione piuttosto che un servizio di controllo interno è consentita dall'articolo 20 del d.lgs. 29/93, ma appare preferibile specificare che tale struttura ha il compito di operare non soltanto valutazioni soggettive relative all'operato dei dirigenti, ma anche oggettivi controlli di gestione” ¹⁴.

E' da ritenersi, pertanto, confacente la collocazione del servizio nell'ufficio di gabinetto, come peraltro risulta avvenuto in quasi tutti i ministeri ¹⁵.

originaria prevedeva solamente l'istituto del nucleo di valutazione con il compito di valutare i risultati della gestione in funzione della responsabilità dirigenziale.

¹¹ Da rilevare che qualora l'attività non faccia capo ad un singolo ministro in quanto si realizzino tra più amministrazioni dello Stato, nonché fra queste ed altre amministrazioni, enti ed organismi pubblici, anche operanti in regime privatistico, forme di accordo per la realizzazione di programmi o di interventi di comune interesse, nel medesimo accordo va stabilito a quale dei servizi di controllo interno esistenti presso le amministrazioni interessate è demandata la verifica della attuazione del programma e dei risultati della gestione (articolo 8, comma 3, d.p.r. 20 aprile 1994, n. 367, Regolamento recante semplificazione e accelerazione delle procedure di spesa e contabili).

¹² Regolamento istitutivo del nucleo di valutazione del ministero dell'Università e della ricerca scientifica e tecnologica, cit.

¹³ Consiglio di Stato, sezione II, A.G. del 17 novembre 1994.

¹⁴ Non può essere accolta l'opinione secondo la quale servizi di controllo interno e nuclei di valutazione devono essere necessariamente due organismi distinti e separati. Vedi PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI-DIPARTIMENTO DELLA FUNZIONE PUBBLICA, *Il nuovo sistema di controllo interno nelle pubbliche amministrazioni*, Istituto poligrafico e zecca dello Stato, 1993, p.101.

¹⁵ Ciò è avvenuto presso il ministero dell'Università e della ricerca scientifica e tecnologica e, su espressa indicazione del Consiglio di Stato, presso il ministero delle Risorse agricole, alimentari e forestali e presso il ministero della Pubblica istruzione, presso il ministero dell'Industria e presso il ministero del Tesoro. Diversa mente è stato realizzato nel ministero dell'Interno, ove il servizio per il controllo interno è stato collocato nell'ambito dell'ispettorato.

A tale proposito, il Consiglio di Stato, nell'esprimere il proprio parere sul regolamento che ha istituito il servizio di controllo interno presso il ministero delle Finanze, ha ritenuto che l'ufficio di gabinetto debba essere sottoposto esclusivamente al controllo, personale e diretto, da parte del ministro. L'organo consultivo si era inoltre espresso in merito al servizio di controllo interno istituito presso il ministero della Sanità, ritenendo, in particolare, che l'attività del capo di gabinetto non dovesse essere sottoposta alle verifiche del servizio, in quanto "in base alla normativa vigente non sono configurabili direttive autonome che possono essere impartite a tale organo" ¹⁶. L'autonomia dei due organi assicura che la collocazione dell'uno all'interno dell'altro non crei conflitti tra controllore e controllato.

Una particolare osservazione sotto il profilo organizzativo va fatta per il servizio di controllo interno costituito presso la presidenza del Consiglio dei ministri ¹⁷. L'articolo 1 del d.p.c.m. istitutivo dispone, infatti, che il nuovo servizio è collocato nell'ambito del segretariato generale ed è posto alle dirette dipendenze del segretario generale e non del presidente del Consiglio dei ministri. Tale norma, ad una prima lettura, appare in contrasto con il testo dell'articolo 20 del d.lgs. n. 29/1993, secondo il quale, come più volte detto, il servizio preposto al controllo opera in posizione di autonomia e risponde esclusivamente agli organi di direzione politica. In realtà, va considerato che la Presidenza del consiglio è stata l'amministrazione più solerte nell'istituire il servizio di controllo interno, il cui regolamento istitutivo è stato emanato ancor prima del d.lgs. 18 novembre 1993, n. 470, che ha riformulato l'articolo 20 del d.lgs. n. 29/93. Nel momento in cui tale servizio venne istituito, la norma prevedeva soltanto l'istituto dei nuclei di valutazione, mentre le norme sui controlli interni erano inserite nei decreti legge (n. 143, 232, 359 del 1993) relativi alla riforma della Corte dei conti, ove era previsto che i servizi di controllo interno operassero "di norma alle dipendenze degli organi generali di direzione".

La collocazione attribuita dalla presidenza del Consiglio dei ministri al servizio di controllo interno ha costituito un modello al quale si sono ispirate le altre amministrazioni statali, pur rappresentando un caso isolato, in virtù delle peculiarità che caratterizzano la struttura stessa degli uffici di diretta collaborazione della presidenza, ribadita, peraltro dal d.lgs. n. 286/99.

Più difficile è spiegare perché una norma analoga sia stata inserita nel regolamento istitutivo del servizio di controllo interno del ministero degli Affari esteri. Invero, dopo aver stabilito che il servizio opera in posizione di autonomia

¹⁶ Consiglio di Stato, sez. I, A.G. del 4 luglio 1994.

¹⁷ D'AURIA G., *Servizi di controllo interno: un primo bilancio*, in *Giornale di diritto amministrativo*, n. 3/95, p. 283.

e risponde esclusivamente al ministro, il regolamento prevede che il collegio preposto alla direzione del servizio riferisca (non al ministro ma) al segretario generale del ministero.

Quanto alle modalità di composizione del servizio per il controllo interno, l'articolo 20, comma 4, del d.lgs. n. 29/93 prevedeva che i nuclei di valutazione fossero composti da dirigenti generali e da esperti anche esterni alle amministrazioni. A tale collegio veniva affidata la direzione del servizio per il controllo interno. Tale indicazione è stata recepita dal regolamento che per primo ha istituito un servizio per il controllo interno, e cioè quello della presidenza del Consiglio dei ministri. L'originale scelta organizzativa è condivisa dal Consiglio di Stato, in quanto la collegialità dell'organo e la presenza nel collegio di un estraneo alla amministrazione presso la quale è istituito il servizio, presenta il vantaggio di rendere il controllo svincolato dai rapporti esistenti nell'amministrazione, mentre nel sistema precedente gli ispettorati di amministrazione, ove operanti, hanno svolto le loro funzioni di controllo limitandosi ad una verifica della mera legalità, senza utilizzare appieno le potenzialità che la normativa attribuiva loro. Quanto detto assume maggiore rilevanza ove si tiene conto che fra i compiti del servizio per il controllo interno c'è anche quello di verifica dei risultati dei dirigenti.

Il d.lgs. n. 29/93 stabiliva, inoltre, che l'organo collegiale dovesse essere composto da dirigenti generali e da esperti anche esterni alle amministrazioni. A distanza di due anni solo in poche amministrazioni erano stati istituiti i servizi di controllo interno e solo alcuni di questi avevano cominciato ad operare. Al fine di migliorare l'efficienza della pubblica amministrazione è stato emanato un decreto legge nel quale, tra l'altro sono state adottate particolari disposizioni relative al controllo interno¹⁸.

Esaminando alcune esperienze applicative, si rileva che nel ministero dell'Industria il servizio è stato costituito da un collegio di tre membri, a capo del quale, con funzioni di presidente è stato posto un professore universitario di diritto amministrativo, gli altri due sono stati scelti uno tra i direttori generali del

¹⁸ D.I. 12 maggio 1995, n. 163, convertito nella legge 11 luglio 1995, n. 273. In particolare l'articolo 3-*quater* ha previsto specifiche disposizioni per quelle amministrazioni che non avevano adottato il regolamento per l'istituzione del servizio di controllo interno. Tali disposizioni prevedevano, tra l'altro, che "alla direzione del servizio è preposto un collegio di tre membri costituito da due dirigenti generali, appartenenti ai ruoli del ministero cui appartiene il servizio di controllo interno, e da un membro scelto tra i magistrati delle giurisdizioni superiori amministrative, gli avvocati dello Stato, i professori universitari ordinari. Con unico decreto il ministro competente provvede alla nomina del collegio e all'attribuzione delle funzioni di presidente del collegio stesso. Al servizio di controllo interno è assegnato un nucleo di sei dirigenti del ruolo del ministero cui appartiene il servizio o che si trovino in posizione di comando presso lo stesso ministero. Le funzioni di segreteria del collegio sono svolte da un contingente non superiore alle diciotto unità, appartenenti alle diverse qualifiche funzionali. Gli incarichi di cui al presente comma sono attribuiti senza oneri per lo Stato".

ministero ed uno estraneo all'amministrazione e designato tra persone esperte di economia aziendale.

Diversamente, presso il ministero del Tesoro il collegio, composto da cinque membri, prevede oltre al presidente, due membri esterni e due interni all'amministrazione. Ad uno dei due membri interni, entrambi con qualifica di dirigente generale, è stata inoltre affidata la funzione di coordinatore del servizio di controllo.

In nessuno dei regolamenti sono stati fissati criteri per la scelta dei componenti esterni, lasciando tali elementi alla discrezionalità del vertice politico preposto alla scelta. Tuttavia nel caso del ministero del Tesoro la scelta è stata orientata verso figure con professionalità specifiche, anche al fine di poter trasferire alla struttura mirati contributi di qualificazione.

Tale principio è stato seguito da tutte le amministrazioni che nel primo periodo hanno istituito il servizio per il controllo interno e al componente "estraneo" all'amministrazione è stata affidata la presidenza del collegio, in virtù della sua posizione di maggior autonomia rispetto ai dirigenti del ministero. Tale soluzione trovava il suo fondamento anche nei pareri che il Consiglio di Stato ha adottato sui regolamenti e, anzi, l'adunanza generale in più occasioni ha richiamato le amministrazioni all'osservanza del suddetto principio.

In particolare, presso la presidenza del Consiglio e presso il ministero del Tesoro al vertice del collegio è stato posto un "estraneo" e più specificamente un magistrato della Corte dei conti. In molte amministrazioni, infatti, sono stati nominati al vertice dell'organo di controllo magistrati della Corte dei conti. Tale scelta è stata giustificata dalla opportunità di avvalersi delle esperienze di soggetti, quali appunto gli appartenenti alla magistratura contabile, da sempre preposti a svolgere attività di controllo relativamente all'attività delle amministrazioni. Inoltre, sono stati i giudici contabili i primi protagonisti del profondo mutamento realizzato con il passaggio da controlli preventivi di legittimità a controlli successivi di gestione; sulla spinta di coloro i quali hanno visto con favore questo nuovo sistema dei controlli, la stessa Corte ha avviato un concreto processo di riforma¹⁹. Gli stessi magistrati contabili non dispongono, tuttavia, della necessaria preparazione in termini economici per valutare nella nuova prospettiva bilanci e attività di gestione. E' stato però in tal-

¹⁹ Con le deliberazioni della sezione controllo enti del 3 ottobre 1995 relativa al Club alpino italiano, e del 23 gennaio 1996, nn. 6 e 7 relative rispettivamente all'Istituto nazionale per le conserve alimentari (I.N.C.A.) ed all'Unione italiana ciechi, sono stati individuati più di cento parametri di efficienza e sono state svolte relazioni secondo i nuovi criteri di controllo di gestione.

senso avviato un processo formativo che, attraverso organismi di studio ha avviato la riflessione su questi temi ²⁰.

Successivamente il consiglio di presidenza della Corte dei conti ha evidenziato che con la nomina di giudici della Corte nell'ambito dei servizi per il controllo interno si sarebbe determinata una indebita commistione tra organi di controllo e soggetti controllati; il d.lgs. n. 29 del 1993 affida alla stessa Corte dei conti la funzione del controllo successivo sulla gestione, nonché compiti di raccordo tra i servizi di controllo interno delle varie amministrazioni. Per tale motivo la Corte ha ritenuto opportuno invitare le amministrazioni a sostituire i membri dei collegi del controllo interno appartenenti alla magistratura contabile con altri soggetti.

A seguito di tale pronuncia le amministrazioni hanno provveduto, alla scadenza del mandato dei componenti, a sostituire i magistrati contabili. La presidenza ha posto un proprio dirigente generale a capo del servizio di controllo interno, quanto al ministero del Tesoro alla scadenza del mandato del Presidente del collegio, il posto non è stato coperto, in attesa di adeguare il collegio al decreto legislativo n. 286/99, nel frattempo emanato.

Un ulteriore aspetto riguarda i criteri di scelta dei componenti il collegio. In nessun regolamento viene fatta menzione di criteri e modalità di nomina dei membri, avendo come unico parametro di riferimento le norme citate. Un'altra lacuna, che potremmo definire grave, è la mancata individuazione delle ipotesi di incompatibilità tra l'incarico di membro del collegio del servizio per il controllo interno ed altri eventuali incarichi attribuiti dall'amministrazione all'esperto, rimanendo nella deontologia professionale l'astensione dall'aver due incarichi uno come controllore ed uno come controllato.

Per quanto riguarda la durata degli incarichi presso il ministero dell'Industria e presso la presidenza del Consiglio dei ministri, essi sono stati attribuiti a tempo indeterminato, mentre presso il ministero del Tesoro l'incarico è stato attribuito con durata triennale.

Tuttavia la necessità di adeguare gli organi collegiali alla nuova disciplina contenuta nel decreto legislativo n. 286/99, comporterà la necessità di ridefinire l'assetto dell'organo collegiale.

In tutte le amministrazioni esaminate i dirigenti assegnati al servizio di controllo interno hanno svolto il loro incarico a tempo pieno ²¹.

²⁰ Il COGEST, laboratorio per i controlli sulle gestioni dei fondi pubblici, ha svolto dei convegni in materia, tra i quali il convegno su *"Gli indicatori di efficacia e di efficienza dell'attività amministrativa"*, Roma, CNEL 29-30 novembre 1995.

²¹ Ciò è quanto ha stabilito la Corte dei conti, sezione controllo Stato, determinazione n. 99 dell'8 luglio 1999, laddove la norma che prevede la partecipazione anche di dirigenti ai servizi per il controllo interno, va interpretata in senso restrittivo e limitatamente a quei dirigenti non preposti ad attività di gestione, con la

Per quanto riguarda il personale addetto al servizio presso il ministero dell'Industria, il collegio è stato affiancato da una struttura prevista di diciotto unità di cui tre con qualifica dirigenziale. Nella pratica il servizio non ha mai superato le sei unità.

Nella presidenza del Consiglio l'organico, che inizialmente era fissato in solo sette unità addette alla segreteria ora non ha più limiti. Il numero dei dirigenti non può invece superare le sei unità; attualmente sono cinque i dirigenti in servizio.

Relativamente all'organico del ministero del Tesoro, nel periodo di osservazione, su tre unità con qualifica dirigenziale, ne sono state utilizzate due e su trenta unità di personale con qualifica non dirigenziale ne sono state impiegate tredici.

In generale la mancanza di adeguate risorse umane, accompagnata dall'assenza di strumenti informatici, ha fortemente condizionato l'attività e il rendimento dei servizi di controllo interno ²².

Per quanto attiene l'autonomia contabile nessuno dei servizi di controllo interno ha un proprio capitolo di bilancio. In tutti i casi si fa riferimento all'unità previsionale di base dell'ufficio di appartenenza (segretariato o ufficio di gabinetto). Relativamente al ministero dell'Industria, il servizio di controllo interno ha attinto anche alle risorse della direzione generale del personale per quanto attiene i corsi di formazione che sono stati organizzati sullo specifico tema dei controlli interni.

Per quanto riguarda le modalità di svolgimento del lavoro dell'organo collegiale posto a capo del servizio di controllo si è verificato in genere uno stretto contatto con la struttura amministrativa, dal momento che le riunioni non si svolgevano solamente tra i tre membri del collegio ma erano estese anche ai componenti del servizio. Si trattava pertanto di riunioni indette con cadenza periodica, con finalità di programmazione e verifica del lavoro.

3 Le attribuzioni

La disciplina relativa alle attribuzioni dei servizi per il controllo interno era contenuta nell'articolo 20 del d.lgs. n. 29/93, (ora sostituito dal d.lgs. n. 286/99),

conseguenza che non è stato ritenuto conforme a legge un decreto che ha nominato il direttore generale del personale quale componente il servizio di controllo interno del ministero del Bilancio.

²² Non casualmente, nella sua delibera n. 81/98 relativa alla gestione dei lavori pubblici da parte delle amministrazioni dello Stato, la Sezione del controllo della Corte dei conti ha collegato anche al lento decollo dei servizi di controllo interno la carenza di una permanente ed efficace azione di vigilanza dell'amministrazione centrale (nella specie si trattava del ministero del Beni culturali).

che faceva obbligo alle pubbliche amministrazioni, che ne sono prive, di istituire servizi di controllo interno o nuclei di valutazione con il “compito di verificare, mediante valutazioni comparative dei costi e dei rendimenti, la realizzazione degli obiettivi, la corretta ed economica gestione delle risorse pubbliche, l'imparzialità e il buon andamento dell'azione amministrativa”. Altre norme del d.lgs. n. 29/93 facevano riferimento alla “rispondenza dei risultati della gestione amministrativa alle direttive generali impartite” (articolo 3, comma 1) o anche di adozione delle “misure organizzative idonee a consentire la rilevazione e l'analisi dei costi e dei rendimenti dell'attività amministrativa, della gestione e delle decisioni organizzative” (articolo 18, comma 1).

La definizione contenuta nell'articolo 20, di per sé non immune da critiche, è stata ripresa con varianti, di regola peggiorative, dalle normative di settore. Nella stesura dei regolamenti istitutivi dei servizi per il controllo interno, le amministrazioni si sono limitate a riprodurre quanto contenuto nel citato articolo 20, utilizzando come schema anche il testo del documento istitutivo del servizio di controllo interno dalla presidenza del Consiglio dei ministri, solamente perché istituito per primo.

Un'altra attribuzione di particolare rilievo è la valutazione dei dirigenti, che, nella configurazione data dalle amministrazioni, ha visto unificate in un'unica struttura le funzioni del nucleo di valutazione e quelle del servizio di controllo interno.

Una eccezione a tale organizzazione è stata dettata dal legislatore al comma 8 del citato articolo 20 in base al quale “per la presidenza del Consiglio e per le amministrazioni che esercitano competenze in materia di difesa e sicurezza dello Stato, la valutazione dei dirigenti viene effettuata dal ministro per i dirigenti e dal Consiglio dei ministri per i dirigenti generali”. Il comma 2 citato nella norma indica i principi sui quali si fonda l'attività dei servizi di controllo interno o nuclei di valutazione.

E' opportuno cercare di chiarire il significato della norma. Sembra di cogliere una forma di contraddizione all'interno del comma 8: se si parla di competenza del ministro per i dirigenti e del Consiglio dei ministri per i dirigenti generali, il contenuto della norma dovrebbe essere riferito alla sola valutazione dei dirigenti. Le operazioni di cui al comma 2, richiamato nello stesso comma 8, si riferiscono invece all'attività di controllo nella sua interezza (valutazione comparativa di costi e rendimenti, realizzazione degli obiettivi).

Nel senso invece di ricomprendere nella competenza del ministro anche le operazioni di cui al comma 2 e cioè l'intera attività di controllo, si pone il

regolamento del ministero dell'Interno²³, il quale all'articolo 1 dispone che per i dirigenti del ministero la valutazione comparativa dei costi e dei rendimenti, la realizzazione degli obiettivi, la corretta ed economica gestione delle risorse pubbliche, l'imparzialità ed il buon andamento dell'azione amministrativa viene svolta dal ministro.

Una stranezza si rileva nell'articolo 3, comma 1, del regolamento recante norme per la istituzione di un servizio di controllo interno presso il ministero delle Risorse agricole, alimentari e forestali. Tale norma esclude dalla attività di controllo la direzione generale delle risorse forestali montane ed idriche ai sensi del citato comma 8 dell'articolo 20. Tale esclusione probabilmente trova il suo fondamento nella espressione difesa e sicurezza dello Stato, indicata dal comma 8. A prescindere dal fatto che foreste, montagne e corsi d'acqua siano ricompresi nel concetto di difesa dello Stato, sussistono, ad avviso di chi scrive, due obiezioni di fondo: la norma prevede le eccezioni indicate per le amministrazioni che svolgono determinate funzioni e non per le parti di amministrazione; in secondo luogo, come detto, le disposizioni del comma 8 non escludono la costituzione del servizio di controllo interno, ma affidano ad altri organi la valutazione dei dirigenti. In alcuni casi è stato lo stesso legislatore che si è avvalso dei servizi per il controllo interno per estendere modelli gestionali nelle pubbliche amministrazioni²⁴.

Anche i contratti collettivi dei vari comparti contengono norme relative alla produttività del personale ed alle relative forme di controllo. In alcuni casi l'attività dei servizi per il controllo interno è stata ritenuta condizionante dell'attività delle amministrazioni, in particolare per quanto riguarda la contrattazione²⁵.

²³ Ministero dell'Interno, Regolamento di disciplina dei termini e delle modalità del procedimento di verifica dei risultati dei dirigenti del ministero dell'Interno, ai sensi dell'articolo 20, comma 8, del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n.29. (d.m. 11 maggio 1995, n.588).

²⁴ Si vedano, in particolare, l'articolo 6, d.p.r. 18 aprile 1994, n. 338 che disciplina e modalità attraverso le quali avvengono le valutazioni dei risultati degli incarichi individuali conferiti ad esperti estranei all'amministrazione; l'articolo 3-ter, comma 2, in base al quale i servizi di controllo interno dei ministeri, istituiti ai sensi dell'articolo 20 e i servizi ispettivi compiono annualmente rilevazioni sul numero complessivo dei procedimenti non conclusi entro il termine determinato ai sensi dell'articolo 2 della n. 241, anche ai fini della valutazione dei dirigenti. L'articolo 1, comma 62 della legge 23 dicembre 1996, n. 662, prevede che i servizi di controllo interno effettuino verifiche a campione sui dipendenti delle pubbliche amministrazioni, per quel che attiene all'attività lavorativa autonoma, consentita ai dipendenti a tempo parziale. L'articolo 12 del d.lgs. 7 agosto 1997, n. 279, prevede che i servizi di controllo interno effettuano la rilevazione dei costi e dei rendimenti secondo il sistema pubblico di contabilità economica fondato su rilevazioni analitiche per centri di costo.

²⁵ Quasi tutti i contratti collettivi dei comparti pubblici prevedono disposizioni relative ai controlli interni. In particolare il contratto collettivo nazionale di lavoro relativo al personale del comparto dei ministeri per il quadriennio normativo 1998–2001 sottoscritto il 16 febbraio 1999 prevede che il controllo sulla compatibilità dei costi della contrattazione collettiva integrativa con i vincoli di bilancio è effettuato dai nuclei di valutazione o dai servizi di controllo interno (articolo 5, comma 3). Inoltre, ai sensi dell'articolo 19, comma 1 dello stesso CCNL, possono procedere all'individuazione delle posizioni organizzative solamente le amministrazioni che abbiano tra

Troppo spesso, tuttavia nelle norme attributive di competenze la terminologia inerente l'oggetto e gli obiettivi del controllo ha evidenziato una "proliferazione lessicale", che a caduta si rinviene anche nei provvedimenti istitutivi dei singoli servizi di controllo ²⁶.

4 Gli strumenti di monitoraggio e controllo

Per lo svolgimento delle funzioni ad essi attribuite, i servizi per il controllo interno si sono avvalsi principalmente del potere acquisitivo di cui dispongono nei confronti degli uffici controllati.

Il potere acquisitivo si sostanzia nella possibilità di richiedere oralmente o per iscritto informazioni agli uffici pubblici. E' stato acutamente rilevato ²⁷ che la disposizione del comma 5 dell'articolo 20 citato, secondo il quale i servizi possono richiedere informazioni, non comporta che le debbano ottenere necessariamente; tale assunto, che può apparire di sterile polemica, ha in realtà un concreto fondamento normativo. La più recente legislazione ha affrontato il problema a partire dalla legge n. 241/90 sul procedimento amministrativo ove è previsto l'istituto della conferenza di servizi, ripreso anche in altre leggi, cui si aggiunge un ampliamento dell'istituto del silenzio assenso che, sorto a tutela del privato nei confronti delle pubbliche amministrazioni, ha esteso il suo ambito anche nei rapporti all'interno delle pubbliche amministrazioni.

Tuttavia è lo stesso sistema normativo a rendere pressoché obbligatoria la risposta alle richieste di informazioni. Ove l'analisi del controllo conduca ad una valutazione globale dei risultati ottenuti, in relazione anche alla responsabilità dei dirigenti, la mancata acquisizione di documentazione potrebbe portare ad una presunzione di esito negativo con conseguenze dirette su colui o coloro che non hanno collaborato con il servizio per il controllo interno.

Quanto alla applicazione delle metodologie di controllo, una prima fase è consistita nella individuazione dell'oggetto da controllare, che con la nuova impostazione del controllo non è più l'ufficio ma, come detto, la linea di attività, che ricomprende i singoli obiettivi verso cui è indirizzata l'azione amministrativa, e che derivano dall'insieme delle norme e dei programmi stabiliti. Una seconda

l'altro istituito e attivato i servizi di controllo interno o i nuclei di valutazione, determinando i criteri generali e le procedure per il conferimento e la revoca degli incarichi per le posizioni organizzative.

²⁶ COGLIANDRO G., *Profili organizzativi del controllo interno nelle amministrazioni: nodi problematici*, Relazione presentata al convegno CNEL, Roma 7 febbraio 1996, p. 5.

²⁷ D'AURIA G., *I Servizi di controllo interno nelle amministrazioni centrali: un aggiornamento*, in *Giornale di diritto amministrativo*, n. 6/96, p. 589 e ss.

fase si incentra invece sulla acquisizione di dati, ossia nella conoscenza quanto più capillare dell'attività su cui opera il controllo. Tale rilevazione, se assume una importanza primaria nella fase di prima implementazione dell'ufficio, riveste comunque un ruolo determinante all'inizio di ogni periodo di verifica (sia esso l'anno solare o altro). In tal modo infatti possono misurarsi gli scostamenti rispetto al periodo precedente. L'acquisizione dei dati consiste nell'ottenere dall'ufficio controllato l'individuazione e la classificazione dei procedimenti, l'indicazione per ogni procedimento rilevato del numero dei singoli procedimenti avviati ossia il numero degli atti di iniziativa (ad istanza di parte e d'ufficio), ed il numero dei procedimenti conclusi e non conclusi entro il termine fissato in base alla legge n. 241/90.

I prodotti dell'attività di controllo interno, come è immaginabile, sono risultati essere diversi da quelli operati con il tradizionale sistema dei controlli preventivi di legittimità. In quel caso si parlava infatti di visti e registrazioni, in questo caso si tratta di rapporti con i quali non solo vengono indicati gli eventuali scostamenti, ma vanno anche indicati i correttivi da apportare. Se invece non si tratti di semplici scostamenti, ma vi sia stata l'inosservanza delle direttive e la gestione finanziaria abbia prodotto risultati negativi si applicano le procedure sanzionatorie previste dalla normativa ²⁸. Il comma 5 dello stesso articolo dispone che "i servizi (...) riferiscono trimestralmente sui risultati della loro attività agli organi generali di direzione". Il risultato principale dell'attività di controllo è quindi la relazione. In questo senso la funzione fondamentale del sistema di controllo che si realizza attraverso la relazione non è quella sanzionatoria nei confronti di coloro i quali siano i responsabili del mancato raggiungimento dei risultati, bensì quella di evidenziare secondo la nuova impostazione del controllo incentrato sull'analisi costo/prodotto, "le cause dell'eventuale mancato raggiungimento dei risultati e proponendo i possibili rimedi" ²⁹.

5 I risultati e la valutazione

Dall'analisi della documentazione prodotta dai servizi di controllo interno che sono stati esaminati, si rileva come nella prima fase gli uffici abbiano dovuto far fronte ad un ampio e differenziato insieme di attribuzioni. Si sono venuti a concentrare in un'unica struttura compiti concettualmente diversi quali l'attività

²⁸ Funzione questa svolta dal nucleo di valutazione qualora siano stati istituiti entrambi gli organismi.

²⁹ Articolo 4 del d.p.c.m. 24 novembre 1993 istitutivo del servizio per il controllo interno della presidenza del Consiglio dei ministri.

di supporto all'organo politico necessaria per consentire la definizione dell'indirizzo politico amministrativo³⁰ (articolo 14 del d.lgs. n. 29/93), nonché vere e proprie funzioni di controllo di gestione. Inoltre si è manifestata la tendenza ad utilizzare gli uffici di controllo interno per compiti ispettivi o di verifica sulla legalità e l'azione amministrativa.

Come già detto in precedenza, l'attività del controllo interno non consiste solo nel valutare i risultati responsabilizzando i dirigenti, ma anche nel segnalare le disfunzioni al fine di sollecitare necessari adattamenti, di realizzare un miglioramento del livello generale dell'azione delle pubbliche amministrazioni sotto il profilo dell'efficienza dell'efficacia e dell'economicità. Ciò deve essere realizzato proprio nell'interesse del ministro che si avvale dell'ufficio di controllo come supporto di consulenza tecnico-organizzativa.

L'attività svolta dai vari servizi di controllo si presenta estremamente differenziata tra le varie amministrazioni. L'approccio nei confronti di nuove forme di controlli e la necessità di impostare una nuova attività ha prodotto stimoli diversi nei vari servizi.

Nell'arco dei vari anni la presidenza del Consiglio dei ministri ha prodotto numerosi report, in particolare gli ultimi documenti contengono una impostazione del controllo basata sulla contabilità analitica ed economica, individuando i costi non sulla base della distinzione degli uffici ma sui prodotti o per meglio dire sulle "linee di attività", che possono spesso derivare dall'attività di più uffici. Per realizzare tale attività il servizio ha definito due indicatori di quantità che sono il costo del prodotto ed il costo dell'istruttoria, ed un indicatore di qualità costituito dal fattore tempo.

Oltre a effettuare un'attività di controllo basata sulla programmazione, sono stati sottoposti a monitoraggio e a verifica, secondo le metodologie descritte, tutti gli uffici della presidenza del Consiglio dei ministri.

Alla luce di tale configurazione si è potuto giungere alla verifica dei costi delle varie "linee di attività". Esemplicando, lo studio di un prodotto, quale ad esempio le missioni, ha consentito di considerare tutte le spese in termini di immobili, strutture, costo uomo/giorno, fino a giungere al costo annuo di tutte le missioni ed il costo medio. Si tratta ovviamente non del costo vivo della missione, ma del costo amministrativo. L'utilità di uno studio effettuato per linee di attività consente in primo luogo di intervenire sulle singole voci di costo al fine di un contenimento della spesa. Si pensi alla riduzione della dimensione della sede o alla possibilità di trovare una sistemazione meno costosa; per far questo si è ricorsi ad esaminare anche i costi figurativi, costituiti dai teorici

³⁰ NOTARMUZI C., *L'attuazione dei controlli interni nelle pubbliche amministrazioni*, in *Rivista della Corte dei conti*, n. 5/96, p. 285.

canoni di locazione degli immobili di proprietà del demanio. Analogo studio può essere fatto per operare la riduzione del personale, per abbattere i costi di qualsiasi linea di attività prodotta dalla amministrazione.

Lo studio delle unità di costo si rileva estremamente utile laddove è necessario accertare, secondo i principi di efficienza ed efficacia, se una determinata attività strumentale possa essere svolta direttamente dall'amministrazione o da un soggetto privato. Si pensi alla gestione del personale, analogamente a quanto accade nelle imprese private che si avvalgono di consulenti del lavoro.

L'applicazione di tali strumenti di studio e rilevazione è di non poco spessore nell'organizzazione della amministrazione pubblica. Troppo spesso vi sono "amministrazioni che amministrano se stesse", cioè amministrazioni che utilizzano una quantità di risorse molto elevata per il proprio funzionamento e solo una parte ridotta delle risorse stesse per svolgere le funzioni istituzionalmente assegnate.

Un altro fronte di importanza strategica è quello dell'acquisizione dei dati e della relativa analisi. Tutte le amministrazioni esaminate hanno considerato tale aspetto.

Il lavoro svolto dal servizio per il controllo interno del ministero dell'Industria si è rivolto maggiormente alla costruzione di un sistema di controllo, di rilevazione e di valutazione dei dati. Di particolare interesse è stata la realizzazione di una gara per la configurazione e la fornitura di un sistema informativo del controllo di gestione. Si tratta infatti di uno strumento imprescindibile per un corretto controllo di gestione. Presso la presidenza del Consiglio dei ministri analogo sistema informativo è stato realizzato utilizzando le risorse informatiche interne.

Presso il ministero dei Beni culturali è stata sviluppata, attraverso l'ufficio di statistica del ministero e in collaborazione con l'ISTAT, una prima attività di analisi, avente ad oggetto la definizione di indicatori per la valutazione dei risultati del servizio reso.

Inoltre è di indubbio rilievo l'attività di formazione svolta a favore del personale del ministero dell'Industria. Sono stati infatti organizzati corsi di formazione con moduli strutturati su più giornate, tenuti da docenti universitari ed esperti di gestione. I corsi si sono svolti avendo come tema lo studio degli indicatori e le tecniche dei controlli di gestione; sono state inoltre effettuate simulazioni. Successivamente alla attività di formazione è proseguita tra il servizio di controllo e le strutture una attività di collaborazione, che ha permesso l'acquisizione di dati utili anche per la stesura delle relazioni quadrimestrali previste dal regolamento di organizzazione di quel ministero.

A conclusione dei cicli di controlli, il servizio per il controllo interno ha potuto evidenziare le disfunzioni delle procedure e suggerire le opportune modifiche organizzative agli uffici controllati.

E' di indubbia importanza che le osservazioni degli uffici di controllo non rimangano lettera morta o che ancora peggio ciascun ufficio apporti autonomamente le modifiche ritenute necessarie. In tal senso ai servizi di controllo interno bisognerebbe, secondo alcuni³¹, attribuire o riconoscere poteri di "correzione" e "repressione" nei confronti degli uffici malfunzionanti e dei loro titolari.

Infine sono state realizzate delle metodologie per la valutazione dei dirigenti, che tuttavia non hanno ancora trovato applicazione. Anche presso il ministero dei Beni culturali, in relazione a quanto previsto dall'articolo 23 del contratto collettivo nazionale di lavoro del 16 maggio 1995 del comparto "ministeri", il servizio ha provveduto ad una prima elaborazione sperimentale dei criteri di valutazione dei risultati dell'attività dei dirigenti, in connessione con la ricostruzione del processo di programmazione dell'attività dell'amministrazione.

I servizi resi dalle amministrazioni statali vengono offerti principalmente in condizioni di monopolio; si pone pertanto in modo rilevante la necessità di definire le modalità attraverso le quali attrarre la domanda. L'assenza di un mercato che svolga un ruolo sanzionatorio o premiante dei comportamenti delle unità produttive rende ancor più rilevante la dimensione direzionale del controllo. L'introduzione degli strumenti relativi ai controlli di gestione nelle amministrazioni pubbliche è resa problematica anche dal fatto che le tecniche di management privato, quand'anche trasferibili al settore pubblico, devono essere adeguate agli obiettivi specifici dell'azione amministrativa ed alle caratteristiche peculiari dei servizi erogati.

L'ottica nella quale il legislatore aveva previsto meccanismi per la valutazione dei dirigenti non aveva finalità indagatorie, ma rispondeva alla necessità di effettuare una verifica dell'attività dei dirigenti, e non dei dipendenti tout court, con la specifica finalità di poter verificare la corretta gestione finanziaria, tecnica e amministrativa, non solamente ai fini sanzionatori previsti dal comma 9 dell'articolo 20, ma soprattutto nel quadro della pianificazione e misurazione della funzionalità degli uffici.

Le norme, come detto, hanno alterato tale impostazione attribuendo agli uffici ispettivi, che del sistema dei controlli interni costituiscono una componente, ampie funzioni di controllo sull'attività del personale e, più in particolare, di aspetti del tutto diversi da quelli per i quali i controlli interni sono stati istituiti (efficienza, efficacia, economicità).

³¹ D'AURIA G., *Servizi di controllo interno*, cit., p. 286.

Prescindendo da incertezze e diffuse lentezze applicative, il sistema dei controlli interni ha nel tempo evidenziato due gravi inconvenienti: da un lato la concentrazione, a carico di un'unica struttura, di compiti concettualmente diversi, taluni dei quali da svolgere a supporto degli organi di indirizzo politico, ma altri (controllo di gestione propriamente detto) estranei a tale livello; dall'altro lato, la tendenza delle amministrazioni interessate, in assenza di una chiara mappa delle funzioni di controllo, e, spesso, in assenza anche di un apposito servizio ispettivo, ad avvalersi degli uffici di controllo interno, in misura talora assorbente, per compiti ispettivi o di verifica sulla legalità e regolarità dell'azione amministrativa.

Il timore che le amministrazioni non fossero in grado di svolgere autonomamente attività di controllo sussisteva già nella mente del legislatore. Il personale presente nelle pubbliche amministrazioni ed inquadrato con la qualifica di analista di organizzazione e metodi (VIII livello), non è stato utilizzato per le specifiche mansioni per le quali è stato assunto. Il personale presenta sporadicamente una formazione giuridico-economica legata ad esperienze di analisi di gestione. Ciò non per cattiva volontà delle amministrazioni ma perché tale tipo di know-how non è presente nelle pubbliche amministrazioni³². In tal senso la scelta adottata nei regolamenti di collocare al vertice di tali uffici magistrati amministrativi e professori universitari indicava la volontà di porre a capo del servizio per il controllo interno una "professionalità autorevole". Attraverso tali figure si ottiene indubbiamente una alta qualificazione giuridica, ma non si ottiene necessariamente la stessa professionalità in termini di analisi di gestione.

L'attività di autocontrollo realizzata dalle amministrazioni non ha riprodotto i modelli di verifica puntuale degli atti che la riforma avviata negli anni 90 aveva voluto eliminare.

Raggiungere una metodologia di controllo che fosse effettivamente di gestione basato su controlli di efficacia e di efficienza rappresentava tuttavia un obiettivo che si sarebbe potuto raggiungere solo gradualmente.

Inizialmente i servizi di controllo hanno realizzato dei report nei quali si evidenziava una attività prevalentemente ricognitiva nella quale i carichi di lavoro del personale, l'individuazione delle attribuzioni affidate a ciascun ufficio rappresentavano il nucleo del lavoro. Tale aspetto non deve tuttavia essere sottovalutato poiché l'analisi del dato costituisce indubbiamente il primo elemento di studio, mai troppo valorizzato nelle organizzazioni pubbliche. Tali sono state le analisi su organizzazione, risorse e attività.

³² Per una analisi sociologica delle professionalità nelle pubbliche amministrazioni si veda MARI A., *I mestieri del giurista*, F. Angeli, 1990 e PRANDSTRALLER G., *Amministrare la cosa pubblica*, F. Angeli, 1994.

Ciò che è mancato nei primi anni di funzionamento dei servizi di controllo è stata la valutazione dell'impatto dell'attività dell'amministrazione nei confronti dei cittadini e della efficienza ed efficacia dei servizi resi. Si trattava tuttavia di un obiettivo di non facile realizzazione senza aver messo a punto criteri e parametri di valutazione. Ulteriore aspetto carente nelle prime relazioni ha riguardato una parte critica con contenuti propositivi che potesse coadiuvare gli uffici di linea nella loro attività.

Le successive relazioni hanno tuttavia incentrato i contenuti analitici del controllo. Stimolati anche dal legislatore, che ha indicato singoli aspetti relativamente ai quali indirizzare l'attività di controllo, l'analisi sull'organizzazione si è indirizzata anche sulla individuazione di comitati e commissioni e organi collegati con funzioni amministrative indispensabili per la realizzazione dei fini istituzionali ³³.

Anche l'attività di controllo sulla gestione ha risentito di spinte provenienti dalla legislazione, con particolare riferimento alle norme relative alla contabilità ed alla riforma dei bilanci per unità previsionali.

Da segnalare in particolare lo studio compiuto dalla presidenza del Consiglio dei ministri sugli accordi di programma ³⁴.

Lo strumento, di recente introduzione nel panorama amministrativo italiano, è stato esaminato con la specifica finalità di valutare le attività connesse con altre amministrazioni. Tale verifica, condotta con una interessante ottica gestionale, è stata indirizzata al raffronto tra l'attività programmata ed i lavori eseguiti, esaminando altresì gli strumenti utilizzati per la realizzazione (consulenze, ad esempio). Anche in questo caso non è stato fatto cenno alla efficacia dei servizi erogati in termini di soddisfazione dell'utenza. Non è certo semplice misurare la soddisfazione dei cittadini per i progetti cartografici ed informatici realizzati dal servizio geologico; tuttavia un'analisi, seppur limitata, sugli scopi prefissati, e se questi sono stati raggiunti sarebbe stata utile.

6 L'attuazione del d. lgs. n. 286/93 nei ministeri

Quella sin qui descritta è stata definita, a ragione, una fase sperimentale-empirica, per uscire dalla quale il legislatore ha delegato il governo, al fine di prevedere specifici obblighi a carico delle amministrazioni,

³³ Articolo 41, comma 1, legge 27 dicembre 1997, n. 449. Già con la legge n. 537/93 era stata avviata la ricognizione degli organi collegiali superflui e la loro compatibilità con l'attività istituzionale della amministrazione.

³⁴ Relazione della presidenza del Consiglio dei ministri n. 4/88 e 1/99.

prevedendo i controlli interni nelle scelte strategiche, nelle scelte direzionali ed in quelle gestionali³⁵.

Oltre a ridisegnare il sistema dei controlli interni, il d.lgs. n. 286/99 definisce alcuni principi organizzativi di immediata applicazione nelle amministrazioni ministeriali³⁶.

In particolare, l'articolo 10, rubricato come disposizioni transitorie, assegna tre mesi alle amministrazioni statali per adeguare i rispettivi ordinamenti a quanto previsto dal decreto legislativo.

Le amministrazioni, al fine di costituire i servizi per il controllo interno, hanno provveduto con regolamento ministeriale ai sensi dell'articolo 17, comma 3, della legge n. 400/88. Tale strumento non è più utilizzabile in quanto, sotto questo profilo è stato modificato il potere regolamentare del governo.

L'articolo 13 della legge 15 marzo 1997, n. 59 ha introdotto il comma 4-bis all'articolo 17 citato. Si tratta di un potere regolamentare a natura di delegificazione, è infatti espressamente richiamato il comma 2 dell'articolo 17, ma con una procedura lievemente diversa dai regolamenti di delegificazione veri e propri in quanto la proposta del ministro competente, d'intesa con il presidente del Consiglio ed il ministro del Tesoro. Inoltre è previsto anche il parere obbligatorio ma non vincolante delle commissioni parlamentari. Tale schema regolamentare dovrà essere utilizzato per riordinare i nuovi uffici di controllo interno e le nuove strutture che in base a quanto previsto dal d.lgs. n. 286 dovranno svolgere le funzioni contenute nel decreto legislativo.

Va inoltre segnalato che presso il ministero del Tesoro, del bilancio e della programmazione economica è stata indetta una conferenza di servizi istruttoria, al fine di giungere alla individuazione di un modello di servizio di controllo interno che da un lato assicuri una generale uniformità organizzativa, dall'altro lato consenta, grazie all'apporto e all'esperienza acquisita presso tutte le amministrazioni, di giungere ad un modello che sia quanto più possibile completo e funzionale.

³⁵ D'AURIA G., *I Servizi di controllo interno nelle amministrazioni centrali: un aggiornamento*, cit., n. 6/96, p. 589 e ss.

³⁶ PEREZ R. e BORRELLO I., *La nuova disciplina dei controlli interni nelle pubbliche amministrazioni: decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 286*, in *Giornale di diritto amministrativo*, n. 1/00, p. 28 e ss.

Le regioni

di Maria Cristina De Andreis

1 Il nuovo ruolo delle amministrazioni regionali

Il processo di decentramento amministrativo in itinere determina nelle amministrazioni regionali un'inevitabile riduzione delle competenze c.d. esecutive ed un contestuale accrescimento delle funzioni di coordinamento e di programmazione¹.

Per effetto del suddetto decentramento la regione assume il ruolo di una vera e propria "holding"², in un disegno di chiara matrice federalista, mentre gli enti locali diventano i diretti interlocutori dei cittadini.

Strettamente connesso al suddetto processo di decentramento amministrativo è quello finanziario. In merito a quest'ultimo punto si registra a livello delle autonomie locali un'evoluzione ad opera dei collegati alle leggi finanziarie rispettivamente del '96 del '97 e del '98³. Due in particolare le novità importanti previste a livello regionale da tali norme che si accompagnano alla razionalizzazione e semplificazione dei restanti vecchi tributi: l'introduzione dell'Irap, un tributo a carattere reale che colpisce quanti svolgono attività imprenditoriali, e la previsione di un'addizionale sull'Irpef compresa tra lo 0,5% e l'1%, il cui gettito verrà utilizzato in compartecipazione dalle amministrazioni regionali, provinciali e comunali.

¹ L'attuale ordinamento regionale costituisce il risultato di un lungo e faticoso cammino. Il processo di trasferimento delle funzioni amministrative dallo Stato alle autonomie locali avviato con i decreti delegati del 1972 e con i successivi decreti legislativi nn. 616, 617, e 618 del 1977 solo oggi, grazie alle riforme avvenute nel 97-99, può considerarsi effettivamente completato. Le recenti riforme, introdotte con la legge n. 59/97 e successivi decreti, operano un "conferimento generalizzato" agli enti locali di tutte le funzioni ed i compiti amministrativi relativi alla cura degli interessi ed alla promozione dello sviluppo delle rispettive comunità nonché di tutte quelle attività localizzabili nei rispettivi territori e prima esercitate esclusivamente dalle amministrazioni statali. La normativa in esame, facendo leva sugli artt. 5, 118, 128 della Costituzione, introduce in materia il principio di sussidiarietà per effetto del quale la generalità dei compiti e delle funzioni amministrative viene attribuita in primis all'ente più vicino al cittadino, quindi quello locale, e solo in misura residuale allo Stato fatte salve ovviamente le funzioni considerate proprie di quest'ultimo.

Le disposizioni normative contenute nella legge n. 59/97 vengono attuate di fatto, pur se in chiave riduzionistica, dal d.lgs. del 31 marzo 1998, n. 112, che espressamente conferisce alle regioni ed agli enti locali tutte le funzioni ed i compiti non specificamente conservati allo Stato, ricomprendendo in tale accezione anche i compiti di organizzazione e le attività strumentali, nonché tutti i provvedimenti urgenti previsti dalla legge. In attuazione del principio di sussidiarietà le regioni dovranno, con apposite leggi, trasferire agli enti locali tutte le funzioni amministrative, trattenendo nella propria sfera di competenza l'esercizio di tutte quelle attività che, naturalmente, richiedono una gestione unitaria. Sul punto CERULLI IRELLI V., *Caratteri e problemi della riforma amministrativa in corso*, in Nuova Rassegna, n. 15, 1998; OBERDAN FORLENZA, *Le autonomie conquistano nuove competenze: colpo grosso di regioni ed enti locali*, Guida al diritto, n. 25, 1998.

² Di MICO A., *Regioni e autonomie locali. Come gestire il contratto di lavoro*, Ed. Lavoro, 1999, p. 16.

³ Ci si riferisce alle leggi finanziarie n. 549/95, n. 662/96, d.lgs. n. 446 e n. 449/97.

Le nuove disposizioni normative, sebbene incrementino le entrate tributarie sui bilanci delle regioni a statuto ordinario, hanno una destinazione vincolata e comportano una contestuale riduzione dei trasferimenti erariali. Pertanto, l'applicazione dell'autonomia finanziaria delle regioni a statuto ordinario, sancita dall'art. 119 Cost., risolvendosi essenzialmente in un'autonomia di spesa e di bilancio che permette solo di amministrare direttamente le entrate stabilite da leggi statali (con una discrezionalità solo nella fissazione delle aliquote oltretutto nel rispetto di parametri predefiniti), risulta ancora fortemente limitata⁴.

Tuttavia, per effetto del trasferimento delle attività di servizio pubblico e dell'attribuzione di una limitata autonomia impositiva, le regioni attualmente si trovano non solo a svolgere maggiori funzioni amministrative prima di competenza esclusiva dell'amministrazione statale, ma anche ad assumere una maggiore responsabilità per la gestione delle risorse collettive nei confronti dei cittadini.

Conseguentemente, all'interno delle amministrazioni regionali così rinnovate, si assiste, da un lato, alla riduzione dei controlli di legittimità e, dall'altro lato, all'espansione dei controlli sui risultati⁵. I controlli di legittimità che per lungo tempo hanno comportato una vera e propria restrizione dell'autonomia degli enti locali, si applicano (in seguito al d.lgs. n. 127/97) solo sui regolamenti e sugli atti costituenti adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza all'Unione europea, lasciando spazio ai controlli di gestione aventi, invece, lo scopo di verificare l'efficienza e l'efficacia della gestione⁶.

Quest'ultima tipologia di controlli, che meglio si adatta al nuovo ruolo delle amministrazioni regionali, non solo non contrasta con la norma contenuta nell'art. 125 Cost.⁷, ma trova il proprio fondamento normativo nello stesso dettato costituzionale, precisamente negli artt. 97, 28, 81, 119.

L'idea del controllo interno di gestione⁸ nasce, in alcune regioni, prima che nello Stato ed è anteriore alla riforma del '93. Nell'ambito delle amministrazioni

⁴ La proposta di finanziaria 2000 sembra riconoscere maggiore autonomia finanziaria alle regioni, poiché prevede che vengano aboliti i vincoli di destinazione dell'Irap e dell'addizionale Irpef alla spesa sanitaria.

⁵ Sulle autonomie e i controlli si veda DELLA CANANEA G., *Indirizzo e controllo della finanza pubblica*, Il Mulino, 1996, pp. 276-277.

⁶ Sulla distinzione tra controlli di conformazione e controlli di integrazione si veda CASSESE S., *Le basi del diritto amministrativo*, Garzanti, 1995, pp.176-177.

⁷ Al riguardo la sentenza della Corte costituzionale n. 29 del 12-17 gennaio 1995, la quale ha affermato che il controllo interno di gestione, avente per oggetto l'attività amministrativa considerata nel suo concreto e complessivo svolgimento, investe tutte le pubbliche amministrazioni quindi anche le regioni.

⁸ Il modello generale di riferimento del controllo di gestione è un modello razionale di programmazione che sembra ispirarsi ad un metodo preciso studiato dalla scienza dell'organizzazione noto come "gestione per obiettivi o per risultati" (M.B.O.-*Management by objectives*). Sul punto COLLEVECCIO M., *Il controllo interno nelle regioni: esperienze e problemi*, Convegno del COGEST tenutosi a Roma, il 11-12 dicembre 1997; SANTORO P., *Il (non) controllo sulla gestione delle amministrazioni pubbliche tra fughe e strategie*, in Amministrazione e contabilità dello Stato e degli enti pubblici, Gennaio-Febbraio, 1998.

regionali, infatti, si inizia a parlare di controllo interno già nel 1976 con l'introduzione della legge n. 335⁹, la quale, al fine di assicurare adeguati controlli anche a carattere economico-finanziario, demanda alle leggi regionali la disciplina relativa alla gestione delle spese, consentendo così alle singole amministrazioni di istituire appositi uffici per il controllo interno.

La norma in questione, troppo distante dalla realtà delle regioni, è stata per lungo tempo disattesa dalla gran parte delle destinatarie, essendo pochi gli enti che, di fatto, hanno previsto forme di controllo interno. Tra questi la Lombardia (con l.r. n. 34/79 e n. 42/79), l'Emilia Romagna (che con l.r. n. 37/89 ha introdotto l'analisi di gestione prevedendo contestualmente un servizio per l'esercizio delle relative funzioni), la Liguria, le Marche, la Toscana ed il Veneto. In tutte queste prime applicazioni regionali si parla di "analisi di gestione"¹⁰ e non ancora di controllo di gestione.

Oltre alle specifiche leggi regionali occorre altresì considerare tutti gli interventi legislativi di carattere generale che, nei primi anni '90, hanno mirato ad introdurre una vera e propria "cultura della valutazione". Un primo contributo all'opera di ristrutturazione della pubblica amministrazione si è avuto con la legge n. 241/90 rappresentante la prima "rottura" dei principi che fino agli anni '90 hanno dominato l'attività pubblica, poiché oltre a dettare nuove regole sulla trasparenza, individua il responsabile del procedimento focalizzando l'attenzione sull'attività amministrativa. Su questa scia, la legge n. 142/90 sulle autonomie locali, la quale espressamente prevede che i risultati della gestione vadano rilevati mediante contabilità economica e valutazioni di efficacia¹¹. Ma la svolta decisiva è avvenuta con il d.lgs. n. 29/93¹² che, nell'ambito della più generale riforma del pubblico impiego, ha introdotto la distinzione tra il livello politico e quello amministrativo-gestionale. In forza di tale principio di separazione, agli organi politici vengono affidati compiti di indirizzo e controllo politico-amministrativo, mentre ai dirigenti la gestione amministrativa e la relativa responsabilità sotto i vari profili finanziario, tecnico, amministrativo ed organizzativo ed in particolare la responsabilità su risultati. In questo modo viene introdotta una logica di budget, poiché si prevede che gli organi politici, nel momento in cui definiscono gli obiettivi, i programmi e le direttive,

⁹ Si evidenzia la proposta di modifica alla legge quadro di contabilità regionale n. 335/76; questa prevede la ripartizione delle entrate e delle spese, oltre che in capitoli, in unità previsionali di base e per le sole spese in funzioni-obiettivo, così come stabilito dalla legge n. 94/97 che ha riformato il bilancio dello Stato (Schema di decreto legislativo in attuazione della delega contenuta nell'art. 1 comma IV legge 25 giugno 1999 n. 208).

¹⁰ NOTARMUZI C., *L'attuazione dei controlli interni delle pubbliche amministrazioni*, in Rivista della Corte dei conti, n. 5, 1996, p. 288.

¹¹ Art. 55, l. n. 142/90.

¹² E successive modificazioni sulla c.d. "privatizzazione del pubblico impiego".

assegnino ai dirigenti responsabili le risorse finanziarie, umane e materiali necessarie per l'espletamento delle relative funzioni.

Per effetto del d.lgs. n. 29/93 si verifica una significativa "rottura" con il passato sistema dei controlli, poiché l'art. 20 (oggi modificato dal d.lgs. n. 286/99), impone indistintamente a tutte le amministrazioni pubbliche il vincolo della istituzione ed attivazione di organi di controllo interno, aventi il compito di verificare " la realizzazione degli obiettivi, la corretta ed economica gestione delle risorse pubbliche, l'imparzialità ed il buon andamento dell'azione amministrativa". La rivoluzione che ha interessato la materia dei controlli è culminata nella legge n. 20/94 (integrata in seguito dalla legge n. 639/96), la quale, assegnando alla Corte dei conti il nuovo controllo sulla gestione del bilancio delle amministrazioni pubbliche e nel contempo liberando la stessa dai controlli di legittimità, completa il precedente disegno legislativo ed assegna alla stessa Corte la funzione di sorvegliare sulla funzionalità dei predetti controlli interni, creando in questo modo una sinergia tra internal auditing e external auditing.

Tali principi trovano il loro adeguato completamento nella legge n. 59/97, la quale all'art. 11 conferisce al governo la delega per riordinare e potenziare i meccanismi e gli strumenti di monitoraggio e di valutazione dei costi, dei rendimenti e dei risultati dell'attività svolta dalle amministrazioni pubbliche. In attuazione di quanto stabilito dalla legge "Bassanini", che ha posto le basi per l'effettiva diffusione del sistema dei controlli interni, è stato emanato il d.lgs. n. 286/99¹³.

Nel disegnare un quadro normativo di riferimento va altresì citata la legge n. 144/99, contenente le prescrizioni che le amministrazioni centrali e regionali devono adottare per la valutazione e la verifica degli investimenti pubblici; ed il regolamento della Commissione europea n. 2064/97, integrato dal successivo regolamento n. 2406/98, che indica alle amministrazioni regionali le misure che esse devono applicare per controllare la gestione dei fondi strutturali.

L'insieme delle disposizioni normative susposte traccia nuove linee evolutive: la specializzazione delle diverse funzioni di controllo; la ridefinizione delle competenze e delle strutture; la realizzazione di interventi per una migliore allocazione delle risorse.

I principi innovativi introdotti dalle recenti norme ispirano altresì i contenuti dei nuovi contratti collettivi di lavoro, relativi al personale delle amministrazioni regionali e degli enti locali. Infatti, le norme contenute nel d.lgs. n. 29/93 e successive modifiche, tra cui il d.lgs. n. 80/98, che delineano un sistema di

¹³ Sulla base della norma contenuta nell'art. 11 della legge n. 59/97 è stato emanato il decreto legislativo del 30 luglio 1999 n. 286.

programmazione del personale strettamente connesso alla programmazione finanziaria e strategica, costituiscono i punti di riferimento dei suddetti contratti, nei quali è prevista una nuova forma retributiva articolata nella retribuzione base, in quella di posizione ed in quella di risultato.

Invero, non solo il Ccnl del personale con qualifica dirigenziale disciplina (all'art. 43) la c.d. "retribuzione di risultato", pensandola come premio per il conseguimento di livelli di particolare qualità della prestazione dei dirigenti, ma anche il Ccnl relativo al personale non dirigenziale del comparto delle regioni e delle autonomie locali, relativo al quadriennio 1998-2001, dispone espressamente che le risorse stanziare per lo sviluppo delle risorse umane vengano utilizzate per promuovere miglioramenti nei livelli di efficienza ed efficacia degli enti mediante la realizzazione di piani di attività basati su sistemi di programmazione e controllo, il tutto previo riscontro degli effettivi incrementi di produttività e di miglioramento dei servizi pubblici. Come logico corollario, in entrambi i contratti, è previsto che l'istituzione e l'operatività dei servizi di controllo interno siano la condizione necessaria per l'incremento delle risorse destinate alla quota della retribuzione di risultato.

2 I sistemi di pianificazione e controllo nelle regioni

Il ciclo del controllo di gestione è costituito dalle seguenti fasi: la pianificazione strategica, nella quale si definiscono gli obiettivi e le scelte strategiche; la programmazione, in cui si determinano i singoli programmi indicanti le attività, le risorse a disposizione e le relative modalità di utilizzo (budgeting); infine, la rilevazione e il controllo, in cui si valutano i risultati raggiunti durante e dopo lo svolgimento della gestione, che si conclude con la produzione di appositi report.

In questa logica, la regione è chiamata a tradurre l'indirizzo politico ed amministrativo in obiettivi specifici, attraverso appositi programmi regionali di sviluppo, a convogliare su quegli obiettivi le risorse necessarie (attraverso un processo di budgeting), ed infine ad affidare gli stessi obiettivi a responsabili in grado di organizzare le risorse nel modo più efficiente possibile. A tal fine la giunta, sulla base dell'indirizzo politico ed amministrativo predeterminato dal consiglio dovrebbe decidere come raggiungere gli obiettivi generali. In questa fase di programmazione la giunta, di concerto con i dirigenti e con la collaborazione dello Stato e degli enti locali, dovrebbe predisporre un piano

regionale di sviluppo¹⁴ ed eventuali piani settoriali, o piani operativi, attraverso i quali assegnare, ai vari dirigenti responsabili, gli obiettivi e le relative risorse.

A questo processo normalmente si accompagna quello della negoziazione delle risorse, che nella prima fase di traduzione degli obiettivi strategici in obiettivi manageriali, coinvolge il livello politico e i dirigenti di prima fascia, (generalmente l'assessore di riferimento ed il direttore generale), mentre la fase successiva, in cui gli obiettivi vengono tradotti in piani operativi ed in cui si procede all'assegnazione delle risorse, coinvolge i dirigenti generali ed i dirigenti sottoposti.

Nella fase in cui gli indirizzi programmatici vengono tradotti in puntuali piani operativi il direttore generale costituisce le trait d'union fra l'esecutivo, che propone le direttive, ed i singoli dirigenti che ne diventano destinatari dopo la concertazione e la negoziazione.

A fine esercizio, e talvolta anche nei periodi intermedi, si procede a verificare la produttività e l'efficienza dell'azione amministrativa, nonché la funzionalità dell'organizzazione. Invero, in questa fase di controllo, si misurano e si confrontano gli obiettivi con i risultati conseguiti, analizzando al contempo le cause che eventualmente hanno originato risultati difformi da quelli previsti¹⁵.

Al termine di tutte queste operazioni che permettono all'amministrazione di definire ed attuare, in tempo utile, gli interventi correttivi necessari (feed-back), vengono prodotti appositi report.

In questo modo, la funzione di controllo serve a concordare le azioni da intraprendere ed i risultati da perseguire, a verificare, contestualmente ed a fine esercizio, il conseguimento dei risultati assegnati e ad adottare i correttivi necessari. Rappresenta, quindi, una guida per l'amministrazione nel miglioramento e nel superamento delle proprie inefficienze.

Quasi tutte le amministrazioni regionali hanno organizzato, sebbene in modo diversificato, il ciclo di pianificazione e controllo, con un modello comune, corrispondente a quello più diffuso nelle pubbliche amministrazioni italiane¹⁶.

Nella maggioranza delle regioni emerge la debolezza e la frammentarietà dei collegamenti tra il ciclo di pianificazione e controllo e quello di programmazione e rendicontazione economico/finanziaria. Costituiscono casi isolati

¹⁴ Negli enti locali, invece, il d.lgs. n. 77/95 introduce il piano esecutivo di gestione (PEG); all'uopo l'art. 11 dispone che sulla base del bilancio di previsione annuale deliberato dal Consiglio l'organo esecutivo definisce, prima dell'inizio dell'esercizio, il piano esecutivo di gestione; tale strumento riprende il bilancio lo suddivide e lo riaggrega per centri di responsabilità.

¹⁵ Sull'argomento si veda DECIMO L. e PORRELLI M.G., *Il controllo di gestione per migliorare l'efficacia e l'efficienza della regione Emilia-Romagna*, cit.

¹⁶ Il modello comune viene definito dagli operatori "modello P.P.C" (pianificazione strategica, programmazione operativa e controllo di gestione), in *Manuale per il controllo strategico e gestionale*, presentato in seno alla Conferenza permanente dei servizi di controllo interno delle regioni e province autonome, novembre 1999, a Milano.

l'Emilia–Romagna e la Toscana ¹⁷, dove è possibile individuare con chiarezza le diverse fasi del ciclo del controllo ¹⁸ e dove i risultati del controllo di gestione vengono utilizzati nella stesura del nuovo piano regionale di sviluppo, supportando così le decisioni del vertice politico in merito all'allocazione delle risorse relativamente periodo successivo.

In particolare, negli altri sistemi le caratteristiche possono così riassumersi. In primo luogo il ciclo di pianificazione e controllo risulta articolato secondo un unico processo “a cascata” che, a prescindere dalle terminologie adottate, comprende sempre e comunque la fase della pianificazione strategica, quella della programmazione ed infine quella del controllo gestionale. Nei casi più compiuti il sistema di pianificazione e controllo è unico e monolitico, non essendo previste forme di specializzazione. Da un punto di vista organizzativo si individua un organismo centralizzato che si occupa della pianificazione ed un altro distinto, sempre con la stessa posizione, che si occupa del controllo.

A livello politico vengono definiti i cosiddetti obiettivi strategici espressi in numero molto elevato e quasi mai riconducibili a scelte rilevanti e significative in termini di risultati finali; invece, la c.d. programmazione, laddove esistente, consiste solo in una specificazione ulteriormente dettagliata delle azioni prescritte a livello strategico.

Da un punto di vista squisitamente tecnico, i tempi sono generalmente non adeguati alle esigenze con la conseguenza che il ciclo di controllo si chiude in ritardo, perdendo così di efficacia ¹⁹.

3 Gli uffici di controllo interno

Nell'ambito delle diverse regioni italiane lo stato di attuazione dei servizi di controllo interno di gestione presenta un quadro oltre che eterogeneo particolarmente complesso e, salve alcune eccezioni, nella maggioranza dei casi, assai distante da quanto normativamente previsto. Infatti, i dati relativi allo stato di attuazione del controllo interno di gestione nelle regioni e nelle province

¹⁷ Ci si riferisce al programma regionale di sviluppo (PRS) 1998–2000, il quale pone i criteri e definisce gli strumenti della nuova legge sulla programmazione regionale, destinata a sostituire la legge regionale n. 26/92. Il PRS 1998–2000 costituisce l'unico strumento di politica regionale nella regione per tutti i soggetti; integra negli impieghi tutte le risorse disponibili (europee, nazionali, regionali); segue, infine, l'approccio europeo per quanto riguarda la forma, il contenuto e le procedure del piano.

¹⁸ Il controllo di gestione viene previsto dallo Statuto dell'Emilia–Romagna (il quale, all'art. 43, stabilisce che l'attività regionale è sottoposta al controllo di gestione) e dalle l.l.r.r. n. 37/89 e n. 31/94 (riguarda l'intera attività della struttura centrale).

¹⁹ L'analisi è tratta dal *Manuale per il controllo strategico e gestionale*, cit.

autonome di Trento e Bolzano²⁰ evidenziano che in alcune regioni le strutture di controllo interno sono state attivate e sono già operative da qualche anno (Abruzzo, Basilicata, Emilia–Romagna, Friuli Venezia–Giulia, Lazio, Liguria, Lombardia, Marche, Molise, Piemonte, Toscana, Umbria, Valle D'Aosta, Veneto e provincia autonoma di Bolzano).

Nelle restanti regioni, ad esclusione della Sicilia dove non esiste alcuna forma di organizzazione ad hoc, (Calabria, Campania, Puglia, Sardegna, e nella provincia di Trento), le strutture di controllo sono state recentemente istituite (ad eccezione della Sardegna ove il sistema è ancora in fase di costituzione), ma queste, trovandosi nella fase di avvio delle attività, non risultano ancora pienamente operative.

La realtà delle singole regioni dal punto di vista delle esperienze realizzate e, quindi, della disponibilità delle metodologie, dei sistemi e degli strumenti appare molto diversificata. Conseguentemente, sono variegata, anche le soluzioni adottate dalle varie amministrazioni locali, relativamente agli aspetti di carattere organizzativo, concernenti le strutture dedicate alla gestione dei sistemi di programmazione e controllo, il numero di tali strutture, l'attribuzione dei compiti, nonché la tipologia di dipendenza gerarchica.

Inoltre, nell'ambito dei diversi contesti regionali il controllo di gestione, ancorché nel rispetto dei principi generali, risulta regolato da puntuali leggi regionali che, per quanto riguarda gli aspetti più specifici attinenti al concreto espletamento delle funzioni, operano spesso un'ampia delegificazione.

Alla luce di quanto suesposto emerge un'evidente "spaccatura" tra i sistemi di programmazione e controllo attuati rispettivamente dalle amministrazioni settentrionali e da quelle meridionali, nelle quali il recepimento delle norme si presenta particolarmente lento e difficoltoso. Il motivo di tale situazione è da ricercarsi sicuramente nella profonda diversità culturale, sociale, geografica e quindi politica dei contesti regionali in cui si svolge l'attività amministrativa.

Per quanto concerne le strutture che svolgono il controllo di gestione l'art. 20 del d.lgs. n. 29/93 (abrogato dal d.lgs. n. 286/99) imponeva a tutte le amministrazioni pubbliche di istituire servizi di controllo interno o nuclei di valutazione, non distinguendo con precisione ruoli e compiti dei rispettivi uffici. Nella realtà i due modelli, ambedue articolazioni organizzative dell'amministrazione con carattere collegiale, non presentano sostanziali differenze di struttura.

²⁰ I dati in questione sono stati raccolti nel corso dell' "Indagine sui controlli interni di gestione e sui sistemi di valutazione nelle regioni e nelle province autonome", realizzata dai servizi controllo di gestione della regione Veneto e della regione Lombardia, presentati in occasione del convegno tenutosi a Roma, il 3 dicembre 1998 (dati aggiornati ad ottobre 1999).

La maggioranza delle regioni ha, finora, prediletto la separazione della struttura di controllo da quella di valutazione; la scelta della bipartizione degli organi di controllo e di valutazione si basa sul presupposto che le due funzioni siano essenzialmente differenti l'una dall'altra. In siffatto contesto generale non mancano però figure atipiche nel Lazio, in Liguria, e nella provincia autonoma di Bolzano.

Il sistema dei controlli, così come disegnato dall'art. 20 del d.lgs. n. 29/93, è stato completamente riordinato dal d.lgs. n. 286/99. Con questo decreto il legislatore, non solo distingue a livello di funzioni ben quattro tipologie di attività, che fino ad oggi, venivano generalmente svolte da un'unica struttura, ma le attribuisce a distinte strutture di controllo, stabilendo al contempo precisi criteri di incompatibilità tra le diverse funzioni ²¹.

3.1 *L'assetto organizzativo*

La struttura di controllo interno di gestione presso ogni regione ha di fatto una propria collocazione organizzativa. Nel Lazio, in Liguria, in Molise, in Sardegna ed in Toscana l'ufficio di controllo si trova alle dirette dipendenze della giunta regionale mentre in Piemonte della presidenza della giunta; precisamente nella regione Toscana, la struttura di controllo interno è un'area extra dipartimentale in posizione di staff alle dipendenze oltre che della giunta del comitato tecnico della programmazione (che riunisce i dirigenti responsabili delle strutture più importanti); in Liguria, invece, esiste una seconda struttura di controllo interno collocata nell'organizzazione del consiglio ed alle dipendenze di esso sempre in posizione di staff.

Nelle altre regioni il servizio di controllo è incardinato all'interno di una struttura gerarchica (in posizione di staff o, talvolta, di line), con diverse soluzioni organizzative; nella specie: all'interno della direzione bilancio e controllo di gestione per Lombardia e Veneto, nella direzione generale risorse finanziarie e strumentali per l'Emilia-Romagna; nell'area/direzione programmazione per la Basilicata, Marche ed Umbria; nel settore/direzione bilancio e programmazione per Abruzzo e Valle d'Aosta; nella direzione organizzativa e personale per il Friuli-Venezia Giulia; o, infine, in posizione di staff alla direzione generale nella provincia autonoma di Bolzano.

La scelta della collocazione della struttura di controllo alle dipendenze della giunta consente una maggiore indipendenza funzionale ed operativa rispetto

²¹ DE CARLI M.L., *L'attuazione dei servizi di controllo/nuclei di valutazione negli enti locali*, in Rivista della Corte dei conti, n. 5, 1998, pp. 278 e ss.

alla struttura amministrativa. Tuttavia, la maggioranza delle amministrazioni regionali di fatto ha scelto di incardinare l'organismo di controllo in una struttura gerarchica, poiché in questo modo risulta più agevole e diretta la collaborazione informativa con le altre strutture amministrative. A questo riguardo la collocazione più frequente è quella di supporto all'area programmazione, bilancio e finanza proprio perché questa soluzione permette di ottenere un costante ed immediato afflusso di informazioni.

L'introduzione dei sistemi di programmazione e controllo ha posto le condizioni per la formazione di un ceto professionale specializzato in posizione di staff.

Attualmente, infatti, si assiste ad una trasformazione delle professionalità dirigenziali, in quanto non solo i controllers del settore pubblico locale iniziano ad influenzare l'organizzazione amministrativa, il decision-making ed in generale le prestazioni della stessa amministrazione, ma si configurano percorsi di carriera da specialisti di staff, come tali assai differenti da quelli degli attuali dirigenti e funzionari pubblici.

Nell'ambito delle autonomie locali i c.d. controllers rappresentano una comunità giovane, altamente istruita e il più delle volte al primo impiego, quindi selezionata ad hoc. Gli addetti al controllo sono dipendenti di ruolo, con una formazione culturale economico-tecnica o amministrativa, ed anzi l'aumento di competenze di tipo economico dimostra una vera e propria managerializzazione della dirigenza²².

Nella maggioranza dei casi la formazione dei controllers avviene nell'ambito della stessa struttura pubblica, nel senso che le amministrazioni non importano più di tanto esperti del controllo privati nel pubblico, salvo alcuni casi, come quello della regione Sardegna ove si prevede che il controllo interno, attualmente in fase di costituzione, verrà svolto da professionisti esterni esperti in materia, e nel Friuli V.G. dove invece la struttura di controllo è formata dai consiglieri.

Per quanto riguarda le unità presenti nelle strutture di controllo, la differenza del numero dei dipendenti è significativa: si va dalla singola unità della Valle d'Aosta, Umbria, Emilia-Romagna alle 21 unità della Toscana. In tutte le strutture, salvo tre casi, i responsabili sono i dirigenti.

3.2 *L'attività di controllo*

Ciascuna amministrazione, per consentire la funzionalità delle strutture di controllo interno, dovrebbe dotarsi di un sistema informativo statistico, attraverso il quale raccogliere tutte le informazioni necessarie (art. 17, legge n. 59/97).

²² GHEPARDI S. E LIPPI A., *Da burocrati a professionisti*, in *La nuova dirigenza pubblica*.

La struttura di controllo deve essere in grado di rappresentare la realtà dell'organizzazione e di elaborare le informazioni che servono ai diversi livelli di responsabilità, il tutto per definire gli obiettivi e per scegliere il modo più opportuno per perseguirli. Le informazioni prodotte dal servizio di controllo si rivelano particolarmente utili sia nella fase in cui si definiscono gli obiettivi, i programmi e la distribuzione delle relative risorse, sia in quella successiva relativa all'individuazione e segnalazione degli elementi che ostacolano il raggiungimento dei risultati attesi.

Le strutture di controllo utilizzano non solo le informazioni provenienti dalla contabilità interna di tipo analitico, laddove esistenti, ma anche le rilevazioni sui livelli quantitativi e qualitativi della produzione, nonché quelle relative all'uso delle risorse assegnate. Mettendo in relazione tali informazioni si ottengono gli indicatori gestionali che possono riguardare le diverse tipologie dei costi, oppure possono misurare l'efficienza o la produttività dei fattori della "produzione", o il grado di soddisfazione dell'utenza²³.

La rilevazione dei livelli di rendimento delle strutture regionali presuppone l'esistenza di centri di costo, quindi una contabilità di tipo economico. Attualmente, poiché solo poche regioni hanno provveduto ad individuare i suddetti centri di costo, si cerca di sopperire definendo gli indicatori attraverso le rilevazioni extracontabili.

Riguardo alle modalità di rilevazione degli obiettivi, delle attività, dei prodotti e dei risultati, in molte regioni si è fatto ricorso all'autocompilazione dei questionari e dei moduli, anche dette "schede di rilevazione". In Emilia-Romagna ad esempio si predispongono, per ogni servizio, apposite schede preventive e consuntive al fine di rilevare gli obiettivi, le risorse, i procedimenti, il quadro organizzativo, i risultati conseguiti e la durata dei procedimenti. Tuttavia, nella fase di avvio del controllo di gestione il suddetto sistema dell'autocompilazione delle schede non sembra essere la scelta migliore, preferendosi piuttosto il metodo dell'intervista guidata ai responsabili delle diverse unità organizzative in grado di garantire minore distorsione delle informazioni rilevate e maggiore omogeneità nei comportamenti.

La funzione di controllo oltre a misurare la capacità dell'amministrazione di corrispondere alle domande della società e l'effettivo perseguimento degli obiettivi programmati, verifica la funzionalità dell'organizzazione e dei procedimenti, analizzando i tempi in cui si svolge l'azione amministrativa nonché i costi che lo svolgimento della stessa comporta valutando, al contempo, il livello di economicità.

²³ Sui sistemi informativi si veda MANCINI A., *Sistemi informativi per il controllo di gestione*, Convegno COGEST, Roma 11 e 12 dicembre 1997.

All'interno delle amministrazioni regionali l'impostazione e l'organizzazione prevede dapprima l'individuazione del settore su cui operare, che può riguardare le direzioni generali, i servizi, gli uffici o le singole unità operative e poi la ricognizione della situazione esistente; a tal fine si rilevano la consistenza e la qualità dei fattori produttivi (che possono essere norme, risorse finanziarie, personale, ecc.), tutti i procedimenti esistenti nonché i risultati raggiunti ed i servizi offerti. Successivamente si procede ad individuare gli obiettivi da perseguire, gli indicatori di attività e quelli di costo, i parametri di riferimento e gli standard da utilizzare, per il confronto, con i suddetti indicatori.

Gli obiettivi, che vengono precisamente ed analiticamente definiti nel programma esecutivo, sono le finalità generali dell'ente e possono consistere in politiche sociali, nella maggiore fruibilità dei servizi offerti, nel miglioramento delle condizioni di bilancio, e nella riduzione dei tempi d'attesa.

Gli indicatori di attività *strictu sensu* sono i risultati conseguiti e vanno confrontati con i parametri di riferimento predeterminati allo scopo di valutare il livello di efficacia delle politiche regionali. Gli indicatori di costo²⁴ sono, invece, gli oneri di gestione effettivamente sostenuti dall'amministrazione e, per valutare il livello di economicità dell'azione amministrativa, vanno confrontati con i valori standard.

Alla definizione degli indicatori si perviene attraverso le rilevazioni contabili ed extracontabili: le prime forniscono le informazioni relative alla capacità e qualità della spesa e alle caratteristiche delle entrate, mentre le seconde permettono di analizzare fattori non rilevabili dai dati di bilancio.

La rilevazione del rendimento delle singole strutture presuppone l'individuazione dei centri di costo: poiché, come anzidetto, nella maggior parte delle regioni questi non risultano ancora individuati, per determinare gli oneri di gestione dei diversi settori oggetto di verifica o si utilizzano rilevazioni extracontabili, oppure si ricorre alla scomposizione e riaggregazione dei valori di bilancio²⁵. Nella regione Emilia-Romagna, ad esempio, non esistendo dei veri e propri centri di costo e operando una contabilità di tipo finanziario, i costi vengono calcolati facendo riferimento alle diverse linee di attività.

Dalla natura dei prodotti, dagli indici di attività, dagli obiettivi, dai risultati ottenuti negli anni precedenti nonché dai valori registrati in altre amministrazioni si desumono i parametri standard da confrontare con i risultati conseguiti. Sulla

²⁴ I costi si riferiscono al personale, all'utilizzo dei beni appartenenti a terzi, ai tributi, agli ammortamenti, all'acquisto di beni od alle prestazioni di servizi, agli oneri straordinari, agli oneri finanziari.

²⁵ La rilevazione si effettua raggruppando tutti i dati che si riferiscono ad un determinato oggetto, ad esempio per ottenere il costo complessivo del personale si considerano tutti i costi ad esso relativi, quindi gli stipendi, le indennità, la formazione, i contributi, ecc.

base di tutti questi fattori si esegue, a fine esercizio, la valutazione finale ²⁶ e, qualora si riscontrino sostanziali scostamenti dalle ipotesi programmate, si effettuano verifiche in itinere.

Le strutture di controllo interno, operanti nelle diverse amministrazioni regionali attualmente svolgono diversi tipi di attività; tra queste le più diffuse sono il monitoraggio finanziario dei capitoli di bilancio e l'analisi di spesa. Il primo tipo di attività viene svolto in tutte le regioni in cui operano strutture di controllo di gestione (salvo il Friuli V.G. e Umbria) e si concretizza nella predisposizione dei rapporti annuali ed infrannuali di carattere generale e/o settoriale. L'analisi della spesa, invece, è di tipo gestionale, settoriale, territoriale, storico e riguarda enti diversi compresi gli enti a cui le regioni delegano i propri compiti; essa è formalizzata nella relazione annuale che accompagna sia il rendiconto che i rapporti annuali ed infrannuali di tipo gestionale generale e/o di settore.

Le regioni estendono la loro attività anche in altre direzioni: effettuano rilevazioni e controlli sui procedimenti amministrativi, analizzano l'incidenza delle leggi pluriennali per settore, esaminano gli atti normativi, effettuano un monitoraggio sui progetti e sui programmi, controllano l'applicazione di norme specifiche sulla privacy (Bolzano), o collaborano nella stesura dei documenti di programmazione (Marche). Inoltre, taluni servizi di controllo, in collaborazione con altre strutture regionali, effettuano un controllo di secondo livello sui fondi Ue ed analizzano la spesa sostenuta da altri tipi di enti.

Nel controllo di gestione assume particolare rilevanza l'analisi dei costi finalizzata, in particolare, a rilevarne quelli di funzionamento. Questa si differenzia dall'analisi sulla spesa, poiché mentre quest'ultima è di tipo finanziario, quella sui costi è di tipo economico e, come tale, consente di effettuare su determinati tipi di attività e relativamente a determinati centri, valutazioni sull'efficienza e sull'economicità.

Attualmente solo nell'ambito di alcune amministrazioni regionali quali la Liguria, la Lombardia, le Marche, il Piemonte, la Toscana, il Veneto e la provincia autonoma di Bolzano viene svolto il controllo dei costi o quantomeno si iniziano ad individuare i relativi centri ed a rilevarne i costi di funzionamento.

Da un'analisi sulle attività e sulle strutture interne del controllo nelle varie realtà regionali emergono le differenti concezioni di controllo di gestione; ad esempio, c'è chi affida alcune attività, anche tradizionali, come il monitoraggio finanziario o l'analisi della spesa ad altre strutture regionali (Bolzano); c'è chi, invece, cura direttamente attività generalmente svolte da altri organismi di

²⁶ DOCIMO L. e PORRELLI M.G., *Il controllo di gestione per migliorare l'efficacia e l'efficienza della regione Emilia-Romagna*, cit.

settore come il controllo della spesa sanitaria in Liguria o della spesa del personale in Toscana. Significativa all'uopo appare altresì l'analisi avviata dalla regione Veneto, con il progetto denominato "progetto carichi di lavoro all'interno della regione", volto a valutare l'impiego delle risorse umane, un tipo di verifica che, essendo strettamente legata sia all'identificazione dei centri di responsabilità ed alla valutazione dell'impiego delle risorse umane, costituisce un utile supporto al controllo di gestione.

Questa profonda diversità impedisce di compiere un'attività di utile confronto tra le attività di controllo svolte dalle strutture di controllo regionali.

Il controllo di gestione è un ciclo che, come anzidetto, ricomprende diverse fasi: quella di pianificazione strategica, quella di programmazione e budgeting; quella di rilevazione e controllo; infine, il reporting. Attraverso quest'ultima attività, quindi sulla base dei risultati del controllo, gli organi politici provvedono a ridefinire la pianificazione strategica, avviando così, senza soluzione di continuità, un altro ciclo di controllo.

L'attività di reporting si svolge sia durante la gestione con verifiche in itinere, sia successivamente. Essa si fonda, principalmente, sul flusso delle informazioni sia qualitative sia quantitative di cui si dispone. Le verifiche intermedie si rivelano particolarmente utili, non solo perché consentono di scambiare dati ed informazioni relativamente al grado e alla modalità di conseguimento degli obiettivi e di identificare gli eventuali scostamenti, ma perché attraverso esse è possibile definire immediatamente gli interventi correttivi, che possono tradursi in una ridefinizione degli obiettivi, oppure in un cambiamento nell'ordine delle priorità.

L'attività di reporting è composta da diversi rapporti periodici predisposti per fornire informazioni, relazioni e valutazioni, contenenti dati monetari, fisico-quantitativi che si riferiscono a centri di responsabilità e di costo o, in mancanza, alle singole unità organizzative prese in considerazione.

I documenti riepilogativi in questione devono avere due requisiti essenziali: devono essere comprensibili e soprattutto sintetici, ossia è necessario che le relazioni si focalizzino sugli aspetti fondamentali ²⁷.

Inoltre, è importante integrare le relazioni con dei grafici, degli schemi e delle tabelle riportanti gli indicatori finanziari ed economici per dimostrare il grado di liquidità, di realizzazione e impiego di risorse, la composizione dei costi e del patrimonio. Particolarmente significativi per quanto concerne l'economicità sono tutte le relazioni riguardanti il rapporto tra le immobilizzazioni e le

²⁷ Mentre alcune regioni, tra cui la Lombardia, hanno prodotto finora report particolarmente lunghi.

disponibilità, tra costi diretti ed indiretti e costo complessivo ²⁸, tra costi fissi e variabili e costo complessivo.

Altre tabelle possono invece mettere a confronto gli obiettivi raggiunti con i parametri qualitativi che si riferiscono ai tempi erogativi del servizio pubblico prestato, con quelli quantitativi riferiti al numero dei cittadini-utenti.

Attualmente i c.d. report prodotti dalle diverse realtà regionali assumono definizioni e caratteristiche differenti. Nella specie, alcuni enti, quali l'Emilia-Romagna, la Lombardia, il Molise ed il Veneto redigono una relazione al rendiconto, mentre altre regioni redigono rapporti sempre annuali ma relativi solamente all'aspetto finanziario, o a quello gestionale di settore. Più prolifera appare invece la produzione dei rapporti periodici, anch'essi di tipo finanziario, gestionale di settore, economici oppure specifici.

Da segnalare le regioni Emilia-Romagna e Lombardia: nella prima sulla base di tutte le informazioni ottenute, viene redatto un rapporto di valutazione complessivo in cui è possibile individuare le attività rispetto alle quali sono stati raggiunti gli obiettivi prefissati, mentre con riferimento a quelle per cui questi non siano stati raggiunti si evidenziano le cause e si formulano i suggerimenti opportuni. Nella seconda regione, invece, il controllo di gestione si conclude con la presentazione del "rapporto annuale di gestione" al presidente della giunta regionale, al fine di determinare l'allocazione ottimale delle risorse finanziarie.

4 La valutazione della dirigenza e dei dipendenti

Lo scopo della valutazione è di identificare gli obiettivi da raggiungere in coerenza con le strategie dell'amministrazione, di migliorare le prestazioni dei dipendenti, i risultati dell'organizzazione nonché di permettere una valutazione dei risultati ottenuti. Orbene, la valutazione così concepita si fonda, oltre che sul raggiungimento degli obiettivi preventivamente stabiliti, sull'analisi dei comportamenti assunti dal dipendente all'interno della struttura.

Il processo di valutazione si sviluppa sostanzialmente in diverse fasi che ricomprendono l'identificazione e la negoziazione degli obiettivi e dei comportamenti organizzativi attesi, le verifiche intermedie, la verifica dei risultati ed il colloquio di valutazione. Siffatta distinzione appare in maniera chiara nel sistema di valutazione adottato dai nuclei di valutazione della regione Lombardia.

²⁸ Si distinguono i costi relativi alle attività di funzionamento generale della struttura da quelli relativi ad attività che invece realizzano output finali.

Dapprima i valutatori procedono a fissare, di concerto con gli amministratori, gli obiettivi che possono essere di efficienza e risultato, di qualità o di innovazione. Questi devono essere coerenti con la strategia dell'amministrazione regionale, significativi per il livello della mansione, raggiungibili per le risorse disponibili ed infine concordati per quanto concerne il tempo, la qualità e la quantità. In questo modo gli obiettivi costituiscono le linee guida dell'attività del dipendente. Per poter procedere alla loro misurazione occorre la previa definizione dei relativi criteri di misura che all'uopo devono contenere lo standard, ossia l'indicazione del livello nel quale il risultato è ritenuto rispondente all'obiettivo prefissato.

Unitamente agli obiettivi vengono definiti i comportamenti attesi ed i rispettivi gradi di valutazione, che riguardano la flessibilità nella gestione del lavoro e del tempo, la motivazione, la promozione e la gestione dell'innovazione, la capacità della pianificazione e dell'organizzazione, nonché quella di analisi e di soluzione dei problemi²⁹.

La funzione di indirizzo e controllo comporta delle verifiche periodiche cui potrebbe conseguire l'intervento del superiore nel caso in cui l'operato risulti del tutto inadeguato al perseguimento dell'obiettivo prefissato. A fine anno viene effettuata una valutazione generale sui risultati conseguiti sulla base della quale si procede al colloquio, nell'ambito del quale valutato e valutatore discutono sui risultati attesi, su quelli conseguiti, sui problemi gestionali ed organizzativi e sugli interventi da effettuare per migliorare le prestazioni³⁰.

Nell'ambito della valutazione assume notevole importanza l'introduzione del sistema premiante ad opera dei nuovi contratti collettivi di lavoro. Il Ccnl del personale con qualifica dirigenziale fissa, all'art. 23, le modalità di valutazione dei dirigenti, mentre all'art. 43 disciplina la c.d. "retribuzione di risultato" per il conseguimento di livelli di particolare qualità della prestazione dei dirigenti. In questa direzione anche il Ccnl relativo al personale non dirigenziale del comparto delle regioni e delle autonomie locali, relativo al quadriennio 1998-2001, confermando il principio della incentivazione del personale (già introdotto dal precedente contratto con i c.d. progetti-obiettivo), prevede che le risorse stanziare per lo sviluppo del personale vengano utilizzate per promuovere miglioramenti nei livelli di efficienza ed efficacia degli enti, previo riscontro di effettivi incrementi di produttività e di miglioramento dei servizi pubblici (artt. 17, 18). Siffatto sistema presuppone obiettivi chiari e validi indicatori di misurazione dell'attività, quindi in sostanza un funzionante sistema di valutazione e controllo³¹.

²⁹ I suddetti fattori di valutazione sono contenuti nell'art. 43 del Ccnl della dirigenza.

³⁰ Sul sistema di valutazione, *Regioni e Autonomie locali. Come gestire il contratto di lavoro*, cit.

³¹ Di Cocco D., *I controlli interni e di gestione nelle autonomie regionali. Inquadramento normativo*, Convegno di Bologna, 7 maggio 1996 (sul tema vedi cap. 1).

In tema di valutazione occorre far riferimento alle norme introdotte dal d.lgs. n. 286/99, le quali distinguono la funzione di valutazione dei responsabili di 1° livello da quella riguardante gli altri dirigenti di livello inferiore.

A ciò consegue un'ulteriore distinzione tra la struttura che, oltre a svolgere un controllo di tipo strategico, valuta l'operato dei responsabili di 1° livello riferendo direttamente all'autorità politica, e quella che, collocata all'interno della struttura gestionale, effettua invece la valutazione della dirigenza, riferendo direttamente ai dirigenti posti al vertice delle singole strutture organizzative interessate ed ai responsabili di livello inferiore al primo.

L'analisi sull'attuazione dei sistemi di valutazione della dirigenza di competenza dei nuclei di valutazione e dei comitati ispettivi esistenti all'interno delle rispettive amministrazioni regionali rileva che i nuclei di valutazione, a differenza dei servizi di controllo interno, sono istituiti ed effettivamente operativi in: Abruzzo, Calabria, Campania, Emilia-Romagna, Lazio, Lombardia, Marche, Piemonte, Toscana, Umbria, Veneto, ed ancora in Liguria, dove la funzione viene svolta da due servizi rispettivamente per il consiglio e per la giunta; in Basilicata dove sono stati istituiti due nuclei, uno per il consiglio ed uno per la giunta; ed, infine, nella provincia autonoma di Bolzano dove esiste una struttura unica composta da due unità separate ed indipendenti, che effettuano, rispettivamente, controllo di gestione e valutazione del personale.

In tutte le altre regioni (Valle d'Aosta, Friuli Venezia-Giulia, Molise, Puglia, Sardegna e nella provincia autonoma di Trento, ad esclusione della Sicilia dove i sistemi di controllo di gestione e di valutazione non sono stati neppure previsti) i nuclei di valutazione sono solo da definire per essere effettivamente operativi.

Per quanto concerne, invece, i comitati ispettivi, che operano su richiesta della giunta o di singoli amministratori, questi rappresentano una vera rarità risultando operativi solo in Lombardia ed in Sardegna e previsti nella provincia autonoma di Trento³².

L'assenza di una struttura ad hoc non implica in molti casi la mancanza della corrispondente funzione di valutazione ed ispettiva, che quindi può essere anche svolta da altri organismi. Ciò è quanto si verifica ad esempio, oltre che nella provincia di Bolzano, dove il nucleo di valutazione svolge altresì funzioni ispettive, in Liguria dove sono previste due strutture di controllo interno, alle dirette dipendenze della giunta e del consiglio, che svolgono sia attività di controllo di gestione sia attività di valutazione della dirigenza.

Nella regione Lazio invece è prevista una struttura mista destinata, come tale, a svolgere la funzione di controllo e l'attività di valutazione della dirigenza.

³² I dati suesposti sono aggiornati ad ottobre 1999.

Per quanto riguarda la collocazione di tali strutture, queste si pongono, laddove esistenti, alle dirette dipendenze della giunta regionale. Solo nelle Marche e nella provincia autonoma di Bolzano sono situate nell'ambito della struttura gerarchica, precisamente nel primo caso nell'area risorse umane ed informatiche, mentre nel secondo sotto la direzione generale. Costituiscono delle eccezioni: la regione Basilicata, nella quale il nucleo dipende dal presidente della giunta; la Toscana, dove il suddetto organismo, invece, dipende dall'ufficio della presidenza del consiglio regionale; infine, la provincia autonoma di Trento, dove il nucleo è alle dipendenze della conferenza dei dirigenti generali.

Per quanto riguarda la collocazione dei nuclei, questi, talvolta composti anche da consulenti esterni, sono generalmente collocati fuori della struttura amministrativa ed in posizione di staff rispetto alla giunta.

I nuclei, pur cercando di salvaguardare la loro autonomia devono riuscire ad instaurare con la direzione politica e con quella amministrativa un rapporto di tipo dialettico. A tal fine è necessario che il nucleo non assuma forme di subaltermità nei confronti dell'organo politico, ma neppure di eccessiva distanza da quest'ultimo e dalla struttura amministrativa.

Le soluzioni adottate dalle diverse amministrazioni sono riassumibili in tre tipi: il nucleo può essere composto da tutti membri interni, da tutti membri esterni, oppure da una compagine eterogenea composta cioè sia da elementi interni che esterni, soluzione quest'ultima di fatto preferita dalla maggioranza delle amministrazioni regionali.

Generalmente la scelta dei consulenti esterni viene adottata dalle amministrazioni regionali nella fase di avvio dei servizi di controllo interno e dei nuclei di valutazione. La scelta di adottare tutti membri esterni o tutti membri interni presenta comunque dei risvolti negativi.

Per quanto riguarda la scelta dei consulenti esterni occorre considerare innanzitutto il costo che essi comportano; inoltre, l'intervento dei consulenti esterni soprattutto nelle realtà regionali e ancor più in quelle locali potrebbe rivelarsi, qualora venga ad assumere forme astratte, del tutto inutile ed inadatto a supportare l'amministrazione interessata nella soluzione dei problemi applicativi. Infine, una struttura di controllo composta esclusivamente da membri esterni potrebbe rivelarsi troppo distante e quindi non riuscire a collaborare con l'amministrazione quindi a controllarla e dirigerla³³.

³³ Sull'opportunità di inserire membri interni o membri esterni si veda DE CARLI M.L., *L'attuazione dei servizi di controllo/nuclei di valutazione negli enti locali*, cit.

Nelle regioni in cui la valutazione è stata introdotta da poco (Basilicata³⁴ e Campania), il nucleo risulta essere formato esclusivamente da membri esterni, soluzione altresì prevista, ma non ancora applicata, in Puglia ed in Valle d'Aosta.

Altrettante perplessità sorgono in merito all'opportunità di impiegare nelle strutture di controllo e di valutazione solo membri interni (soluzione attualmente adottata solo dalla provincia autonoma di Bolzano). In questo caso il problema che si pone è inverso poiché riguarda la completa assenza di autonomia.

Il criterio preferito, come anzidetto, è tuttavia quello misto che infatti viene adottato in Emilia-Romagna³⁵, Lazio, Lombardia, Marche, Piemonte e Veneto.

Nelle diverse amministrazioni regionali varia altresì il numero dei componenti il nucleo: si va infatti da un minimo di 3 membri ad un massimo di 7 membri³⁶.

Le singole amministrazioni regionali provvedono a definire i sistemi di valutazione attraverso i nuclei o organi di controllo. Alla luce della normativa vigente e del Ccnl del personale con qualifica dirigenziale, le amministrazioni in prima facie determinano i criteri che informano i sistemi di valutazione. A fine esercizio, o in corso d'anno, gli organi di controllo acquisiscono le informazioni necessarie, sulla base delle quali formalizzano la loro valutazione. Se questa non è positiva, i nuclei acquisiscono in contraddittorio le valutazioni del dirigente interessato che, per l'occasione, può farsi assistere da una persona di fiducia. Le conseguenze relative all'accertamento dell'inosservanza delle direttive o di risultati negativi della gestione possono essere, in ragione della gravità: a) l'affidamento di un incarico dirigenziale di valore economico inferiore; b) la perdita della retribuzione di posizione ed il collocamento in disponibilità per un periodo non superiore ad un anno. E' altresì rilevante la valutazione positiva, ossia la verifica del raggiungimento degli obiettivi predefiniti o i prestabiliti livelli di prestazione, poiché ad essa potrebbe conseguire sia un'eventuale progressione nella carriera sia la corresponsione degli emolumenti accessori. A tal fine, l'art. 43 del Ccnl stabilisce che una parte delle risorse finanziarie vengano destinate ogni anno per costituire una componente retributiva di risultato da elargire ai dirigenti le cui prestazioni raggiungono livelli di particolare qualità. In ogni caso il risultato della valutazione periodica viene

³⁴ In Basilicata il nucleo è provvisorio ed è formato da tutti ex coordinatori regionali in quiescenza.

³⁵ In Emilia-Romagna l'ex nucleo era formato da 3 membri, mentre dal 1998 il nucleo è stato sostituito dal comitato di direzione, composto da 14 direttori generali.

³⁶ Per quanto riguarda il numero dei membri del nucleo di valutazione: Basilicata 3 membri esterni; Campania 5 esterni; Emilia-Romagna l'ex nucleo era composto da 3 membri di cui 1 interno e 2 esterni, ora sostituito dal comitato di direzione composto da 14 direttori generali; Lazio 3 di cui 1 interno e 2 esterni; Lombardia 5 di cui 2 interni e 3 esterni; Marche 6 di cui 2 interni e 4 esterni; Piemonte 7 di cui 4 interni e 3 esterni; Puglia 3 esterni; Toscana 3 esterni; V. d'Aosta 3 esterni; Veneto 6 di cui 3 interni e 3 esterni; provincia autonoma di Bolzano 4 interni.

riportato nel fascicolo personale dei dirigenti e di esso se ne tiene conto nelle decisioni di affidamento degli incarichi³⁷.

I criteri fondamentali cui si rifanno gli organismi di valutazione sono il raggiungimento degli obiettivi assegnati e le capacità e le abilità generali, ossia i comportamenti.

Per obiettivo si intende non un'attività istituzionale dell'amministrazione in esame, ma un prodotto specifico, chiaramente identificato e soprattutto misurabile³⁸. Il valutato ed il valutatore, all'inizio dell'esercizio, oltre a concordare gli obiettivi, si accordano altresì sull'importanza da attribuire a ciascuno di essi, sul criterio di misurazione, ossia il parametro che poi consentirà di stabilire se, e in che misura, l'obiettivo prefissato sia stato conseguito.

I comportamenti o le capacità, invece, si riferiscono al *modus operandi* del dirigente nella programmazione, nell'organizzazione e soprattutto nella gestione delle risorse umane e materiali. All'inizio dell'esercizio il valutato ed il valutatore concordano quali siano le capacità oggetto di verifica ed il peso da attribuire a ciascuna di esse; per ogni comportamento preso in esame si considerano diversi gradi, il cui raggiungimento inciderà sulla retribuzione di risultato.

I parametri comportamentali generalmente utilizzati dalle amministrazioni regionali riguardano le capacità manageriali, quelle organizzative ed innovative, quelle relative allo svolgimento delle attività di controllo e le capacità di gestire situazioni di crisi e di emergenza³⁹.

Le regioni si differenziano tra loro per l'enfasi posta sull'uno piuttosto che sull'altro dei due criteri o sulla loro combinazione. Vi sono amministrazioni quali Basilicata, Friuli V.G., Molise e Umbria che sono ancora nella fase di definizione della metodologia e comunque anche nelle regioni in cui una metodologia è stata definita è in corso un aggiornamento⁴⁰, proprio perché in realtà ancora non si è arrivati alla definizione di un'analisi oggettiva, trasparente e non approssimativa. Tuttavia, in via semplificativa è possibile affermare che l'Abruzzo, il Lazio e la provincia autonoma di Trento effettuano una valutazione che fa riferimento soprattutto al criterio della prestazione-risultato (sebbene il

³⁷ Poiché i nuclei, laddove operanti, svolgono la loro funzione di valutazione sulla base delle relazioni predisposte annualmente dagli stessi dirigenti interessati, sembra viga, in sostanza, un sistema di autocertificazione (in tal senso Basilicata, Lazio, Marche, Puglia).

In alcune amministrazioni (Emilia-Romagna e Liguria) esiste una valutazione gerarchica: direttori-dirigenti-responsabili degli uffici, o anche Giunta-direttori-dirigenti.

³⁸ In Lombardia gli obiettivi vengono distinti in strategici e programmatici, definiti, rispettivamente, dalla Giunta e dall'assessore.

³⁹ La scelta dei diversi parametri, comunque, varia da regione a regione, soprattutto nella quantità: si va, infatti, dai 15 parametri utilizzati dal nucleo della regione Lombardia o dai 12 della Toscana, ai 5 dell'Emilia-Romagna, del Piemonte e delle Marche. Peculiare è la metodologia utilizzata in Puglia dove non esistono parametri fissi.

⁴⁰ Ci si riferisce in particolare alle regioni Liguria, Emilia-Romagna, Lombardia e Toscana.

Lazio attui altresì una valutazione dei programmi di attività), in Piemonte ed in Toscana sui comportamenti, mentre nelle restanti regioni la valutazione è “mista”⁴¹.

Ogni amministrazione regionale dovrebbe adottare metodologie permanenti per la valutazione delle prestazioni e dei risultati dei dipendenti, anche al fine della progressione economica e di carriera⁴².

All'uopo occorre accennare alle novità introdotte dal nuovo Ccnl relativo al quadriennio 1998-2001. Il Ccnl per la revisione del sistema di classificazione del personale⁴³ introduce a livello locale un nuovo assetto contrattuale ed ordinamentale comportante il superamento della rigidità del vecchio modello basato sulla qualifica funzionale attraverso la riduzione degli VIII livelli nelle nuove 4 categorie (A, B, C, D). Il nuovo sistema mira a semplificare le procedure di progressione verticale e quelle di progressione orizzontale relative ai passaggi di livello retributivo, nonché a mantenere un equilibrio tra la spesa per il personale e la spesa necessaria prevista per la formazione, la riqualificazione, il salario incentivante ed i percorsi di carriera.

Il sistema di valutazione dei dipendenti è un processo attraverso il quale i responsabili dell'amministrazione regionale, rispettando le linee strategiche stabilite dall'organo politico, fissano insieme ai propri collaboratori, all'inizio dell'anno, gli obiettivi da perseguire che poi diventano i criteri guida nella gestione e quindi nell'attività di controllo e di valutazione⁴⁴.

Il buon esito di questo processo dipende molto dalla collaborazione che riescono a raggiungere valutatore e valutato, sia nella fissazione degli obiettivi che nel colloquio di valutazione, in cui i soggetti interessati analizzano i risultati e discutono sui possibili interventi da effettuare per il miglioramento della gestione.

Il sistema di valutazione dei dipendenti attualmente non opera in tutte le amministrazioni regionali: nella specie questo non risulta neppure previsto in Calabria, Campania, Friuli V.G., Lazio, Liguria, Marche, Molise, Puglia, Sardegna e Sicilia.

Nelle amministrazioni in cui opera una sistema di valutazione dei dipendenti, i soggetti attivi sono i dirigenti, talvolta coadiuvati dal direttore generale (Lombardia), o da altre strutture di supporto (in Toscana il dipartimento organizzazione e risorse e l'area controlli interni di gestione).

⁴¹ Inoltre esiste una differenziazione tra i sistemi utilizzati dalle diverse regioni in merito alla rilevanza che le diverse amministrazioni attribuiscono ai due criteri.

⁴² Prevista dal Ccnl relativo al quadriennio 1998-2001.

⁴³ Il Ccnl per la revisione del sistema di classificazione del personale, siglato il 31 marzo 1999, disciplina il personale non dirigenziale dipendente dalle amministrazioni regionali e delle autonomie locali.

⁴⁴ Sul sistema di valutazione, *Regioni e autonomie locali. Come gestire il contratto di lavoro*, cit.

La metodologia seguita dalle diverse regioni risulta ancor più diversificata di quella dei dirigenti e quindi non risulta facilmente classificabile. Nella maggior parte delle amministrazioni si mira a valutare i comportamenti del dipendente, in modo particolare il rendimento e la qualità delle prestazioni individuali, talvolta accompagnata (Emilia-Romagna, Toscana) dalla contestuale valutazione del grado di raggiungimento degli obiettivi assegnati.

La tendenza attuale mira a dare maggiore rilevanza alla valutazione del raggiungimento degli obiettivi assegnati, e meno a quella comportamentale sia per quanto riguarda le verifiche dei dirigenti generali che dei dirigenti.

Nelle diverse realtà regionali varia altresì la frequenza della valutazione, in quanto in taluni casi è annuale, in altri ancora è mensile o è periodica.

Per quanto concerne i parametri a cui riferirsi nello svolgimento della valutazione, per un'esigenza di congruità interna dell'ente, si utilizzano di regola criteri omologhi a quelli adottati per i dirigenti che si riferiscono alla capacità di orientare il cliente esterno ed interno, all'integrazione, alla facilità del dipendente di lavorare in gruppo e di cooperare, alla capacità di realizzare obiettivi nuovi ed originali, alla flessibilità quindi l'adattamento alle mutevoli esigenze poste dal contesto lavorativo, alla capacità di pianificare ed organizzare od a quella di risolvere problemi.

Per quanto riguarda, invece, i quadri, la valutazione di questo tipo di dipendenti attualmente costituisce una rarità, venendo realmente effettuata solo nella regione Lombardia ed in via sperimentale in Umbria. La metodologia applicata nella regione Lombardia per la valutazione dei quadri sostanzialmente riprende, nei principi, quella dei dirigenti, solo che viene effettuata dal dirigente e dal dirigente generale sulla base degli obiettivi preventivamente assegnati e negoziati.

5 Corte dei conti e uffici di controllo interno

L'art. 3 della legge n. 20/94 attribuisce alla Corte dei conti, nell'ambito del controllo sulla gestione del bilancio e del patrimonio delle amministrazioni pubbliche, la verifica del funzionamento dei controlli interni.

Per quanto riguarda le regioni, il controllo concerne il perseguimento degli obiettivi stabiliti dalle leggi di principio e di programma ed il relativo referto viene trasmesso ai consigli regionali, con espressa valutazione sul funzionamento dei controlli interni.

Sulla legittimità di questa disposizione normativa è intervenuta, con la sentenza n. 29/95, la Corte Costituzionale, la quale respingendo tutte le

eccezioni all'uopo sollevate dalle diverse regioni, ha affermato che la verifica del funzionamento di preesistenti controlli interni lungi dal costituire un autonomo potere di vigilanza (quindi una forma di ingerenza per le autonomie regionali) chiarisce il senso e la portata del più complesso controllo sulla gestione.

Orbene, il supporto dei servizi di controllo interno si rivela essenziale all'espletamento della funzione del controllo sulla gestione; per questo la Corte dei conti deve avvalersi della collaborazione degli organismi di controllo interni alle stesse amministrazioni, poiché senza essi, quindi senza adeguati indizi, la funzione attribuita prevista dalla legge n. 20/94 rischia di rimanere di fatto inapplicata. Tra gli organismi che effettuano il controllo interno e quelli che effettuano il controllo esterno sulla gestione viene ad instaurarsi un rapporto di collaborazione, per effetto del quale la Corte assume un ruolo molto vicino a quello dell'inglese National audit office ⁴⁵ poiché trovandosi a svolgere un controllo di secondo grado sull'operato degli altri organismi, diviene a tutti gli effetti un controllore di secondo grado o "metacontrollore".

Assunta questa nuova veste la Corte si è data un'organizzazione a rete istituendo nelle regioni a statuto ordinario (con regolamento delle sezioni riunite della Corte dei conti approvato con deliberazione n.1 del 13 giugno 1997), i collegi regionali di controllo incaricati di esercitare le funzioni di controllo successivo sulla gestione delle regioni e delle amministrazioni pubbliche non statali, nonché al contempo sulla gestione dei comuni, delle province e delle altre istituzioni di autonomia operanti nel territorio. Per quanto concerne invece le regioni a statuto speciale sono state istituite quattro sezioni e sei uffici. Tali organismi si affiancano alle preesistenti delegazioni regionali e svolgono un'attività di controllo sulla gestione con esito referente al Consiglio regionale. L'attività svolta dai predetti collegi viene altresì integrata da quella della sezione enti locali della Corte dei conti che ogni anno riferisce al Parlamento non solo sui risultati dei controlli effettuati sugli enti locali ma anche sui referti che i diversi collegi regionali hanno reso ai rispettivi consigli.

Alla luce di quanto esposto appare evidente che per migliorare la qualità del controllo sulla gestione, o meglio per consentirne uno svolgimento omogeneo e diffuso, occorrerebbe potenziare ulteriormente i rapporti funzionali tra i suddetti collegi regionali di controllo e le rispettive amministrazioni, o meglio, costituire un adeguato collegamento informatico che consenta un monitoraggio continuo, un filo diretto e continuo tra i due organismi. La Corte dovrebbe definire gli stessi programmi di controllo anche sulla base delle valutazioni interne, poiché

⁴⁵ Quest'organo, operando secondo la logica del *system audit*, valuta il funzionamento dei controlli interni a ciascuna amministrazione.

sulla base di queste potrà distribuire le proprie energie, ossia concentrare le verifiche in quelle amministrazioni in cui gli uffici di controllo risultino poco funzionali⁴⁶.

Quanto detto fa comprendere perché il ritardo nell'attuazione dei servizi di controllo interno, riscontrato in diversi contesti regionali, abbia di fatto causato un inevitabile rallentamento dell'operatività dei collegi⁴⁷ e contestualmente mette in evidenza la necessità di dotare tutte le amministrazioni di un'adeguata struttura di controllo.

6 La conferenza permanente dei servizi di controllo interno delle regioni e delle province autonome

L'eterogeneità che caratterizza le amministrazioni regionali italiane si ripropone anche nella costituzione e nell'organizzazione dei sistemi del controllo di gestione. Da ciò la necessità di ricercare, per quanto possibile, forme di raccordo e di collaborazione tra le diverse istituzioni locali.

Per soddisfare tale esigenza si è pensato di creare, in via analoga a quanto è stato fatto per le amministrazioni dello Stato, un modello organizzativo attraverso il quale realizzare una forma di raccordo permanente tra le diverse amministrazioni regionali.

La conferenza permanente dei servizi di controllo interno delle regioni e delle province autonome nasce per avviare e consolidare all'interno delle regioni un comune modo di pensare il controllo di gestione. In particolare questo organismo si propone di risolvere problemi relativi all'interpretazione ed applicazione dei principi, di indirizzare le regioni nella scelta dei modelli organizzativi da adottare, nonché (e soprattutto) di aiutare le amministrazioni ad individuare gli indicatori ed i parametri da utilizzare nella valutazione.

Attraverso la conferenza si realizza un reciproco scambio di esperienze e di suggerimenti, che consentirà di aiutare al tempo stesso sia le regioni "più arretrate", le quali ovviamente potranno avvalersi delle esperienze e dei suggerimenti delle altre amministrazioni, sia le regioni più esperte le quali, in

⁴⁶ Al riguardo alcune regioni hanno pensato di realizzare tale collegamento in modi diversi: ad esempio, la regione Umbria incarica uno degli assessori di mantenere i necessari collegamenti con la Corte dei conti; un'altra soluzione adottata consiste nell'individuare per le regioni più grandi un corrispondente per ogni assessorato, mentre per le altre un funzionario responsabile dell'ufficio di presidenza o dell'assessorato al bilancio.

⁴⁷ Sull'argomento si rinvia all'intervento di Cogliandro G. e di Balsamo F. al Convegno del 3 dicembre 1998 avvenuto a Roma. Non a caso per l'anno finanziario 1997 solo i collegi regionali del Veneto e della Toscana risulta abbiano presentato in tempo i referti sui rendiconti generali delle rispettive regioni.

questo modo, potendo verificare le loro metodologie, avranno l'opportunità di migliorare la propria efficienza.

La neoistituita conferenza, nell'intento di diffondere e consolidare la funzione di controllo in tutte le regioni, si è subito posta degli obiettivi da realizzare rispettando un preciso programma di lavoro attraverso il quale sviluppare e far conoscere le metodologie di lavoro, diffondere informazioni utili, definire forme comuni di accrescimento professionale degli addetti, nonché articolare, per quanto possibile, una struttura informatica comune ed omogenea essenziale allo svolgimento del controllo ⁴⁸.

La conferenza permanente si è pertanto impegnata a produrre quanto prima: un manuale operativo contenente l'individuazione degli indicatori, degli strumenti e delle metodologie di controllo; un rapporto interregionale di gestione che, riassumendo gli elementi gestionali di ciascuna regione, potrà aiutare a decidere sulle successive modalità di lavoro da adottare; infine, un annuario del controllo interno della pubblica amministrazione ⁴⁹. Il manuale è già stato elaborato da un gruppo interregionale coordinato dalla regione Lombardia, con delle varianti, in quanto, anziché avere una natura operativa, offre alle varie regioni un modello complessivo di programmazione e controllo in coerenza con i principi enunciati dal d.lgs. n. 286/99 ⁵⁰.

La conferenza, inoltre, si propone di ricercare forme di collegamento con tutti gli enti e le associazioni che svolgono controllo di gestione od altre attività che, ancorché differenti, siano ad esso strettamente connesse, in particolare con istituzioni quali il CISIS ⁵¹, il CNEL. Tale organismo in sostanza mira ad instaurare una collaborazione con l'analoga conferenza dei servizi di controllo interno delle amministrazioni dello Stato e con i neoistituiti collegi regionali di controllo della Corte dei conti.

Nelle prospettive della conferenza rientra anche lo sviluppo di un coordinamento con gli enti locali per l'impianto di un sistema di controllo gestionale sulle funzioni trasferite dalle regioni per cercare forme di raccordo con le analoghe funzioni svolte dagli enti locali ⁵².

⁴⁸ La ricerca di forme di raccordo, informazione e confronto per le regioni è richiesta dall'art. 17 della legge n. 59/97 il quale prevede che ciascuna amministrazione pubblica organizzi un sistema informativo-statistico di supporto al controllo di gestione, cui ha fatto seguito il d.lgs. n. 112/98 relativamente al coordinamento delle informazioni.

⁴⁹ Informazioni tratte dal programma di lavoro per il 1999 della conferenza permanente interregionale dei controlli interni di gestione, presentato dal dott. Giuseppe Cortese in occasione del convegno svoltosi il 3 dicembre 1998, a Roma.

⁵⁰ *Manuale per il controllo strategico e gestionale*, cit.

⁵¹ La funzione statistica, che nelle regioni e negli enti locali si è diffusa a seguito del d.lgs. n. 322/89, è inserita nel SISTAN a sua volta coordinato dall'ISTAT.

⁵² Al riguardo si veda la relazione al convegno di Roma 3 dicembre 1998 di Gianfranco Traubio, dirigente del servizio controllo di gestione della regione Veneto.

7 Problemi aperti

L'indagine sull'attuazione dei controlli interni nell'ambito delle diverse realtà regionali rileva un panorama eterogeneo e complesso.

Il modello di controllo interno, laddove istituito ed operativo, ha già evidenziato taluni inconvenienti. Tra questi la concentrazione a carico di un'unica struttura di controllo di compiti diversi, il cumulo tra controlli collaborativi e repressivi e la tendenza delle amministrazioni ad utilizzare gli uffici di controllo interno per lo svolgimento anche dei compiti ispettivi o di verifica sulla legalità e regolarità amministrativa.

Al fine di superare i problemi emersi durante la vigenza della precedente normativa contenuta nel d.lgs. n. 29/93, pensata e costruita soprattutto per le amministrazioni statali e di grandi dimensioni, il legislatore delegato ha introdotto con il d.lgs. n. 286/99 una disciplina ispirata ad una certa flessibilità organizzativa per il sistema delle autonomie regionali e locali, che consente di progettare l'insieme delle funzioni di controllo in modo differenziato e funzionale alle dimensioni ed alle caratteristiche organizzative delle amministrazioni pubbliche⁵³. A tal fine, il nuovo decreto legislativo all'art. 1 distingue quattro tipologie di controllo: quello di regolarità amministrativo-contabile, che comprende i controlli sulla legittimità e correttezza dell'azione amministrativa; il controllo di gestione vero e proprio volto a verificare l'efficacia, l'efficienza e l'economicità dell'azione amministrativa; la valutazione del personale dirigenziale; l'attività di valutazione e controllo strategico che mira a verificare l'adeguatezza delle scelte compiute in sede d'attuazione dei piani, dei programmi e di altri strumenti di determinazione dell'indirizzo politico, in termini di congruenza tra risultati ottenuti e obiettivi predefiniti. Siffatte funzioni di controllo vengono affidate a distinte strutture di controllo, già esistenti o da istituire appositamente, al fine di evitare confusioni e per garantire la distinzione tra attività di supporto a quelle di indirizzo politico ed attività finalizzate all'ottimizzazione delle operazioni riguardanti la gestione.

Nei confronti delle amministrazioni regionali e locali le norme contenute nel decreto in esame sono applicabili nell'ambito della loro autonomia organizzativa e legislativa. Ne consegue che nelle varie regioni l'adeguamento al nuovo sistema dei controlli, così come disegnato dal d.lgs. n. 286, verrà affrontato mediante ricorso al regime delle fonti giuridiche interne e nell'ambito

⁵³ MIELE T., *Spettano alle strutture già esistenti i monitoraggi interni sulla regolarità*, Guida al diritto, n. 34, 1999, pp. 48-49-50.

delle risorse di bilancio disponibili, nel pieno rispetto non solo del principio di autonomia costituzionalmente previsto, ma anche della dimensione territoriale e demografica che caratterizza le diverse amministrazioni.

Per poter risolvere i problemi emersi nelle prime forme di applicazione di controllo, oltre ad un ripensamento dello stesso modello di controllo e delle relative strutture organizzative, è necessario intervenire su alcuni presupposti indispensabili allo svolgimento della funzione, di cui attualmente la maggioranza delle amministrazioni regionali sono deficitarie. L'implementazione del controllo direzionale non può prescindere infatti dall'esistenza di talune precondizioni tra le quali: una struttura amministrativa organizzata per centri di responsabilità, un adeguato sistema informativo in grado di fornire i dati e le informazioni necessari ed una contabilità di tipo analitico (quindi la previsione dei centri di costo), senza i quali i risultati restano completamente avulsi dalle risorse necessarie alla loro realizzazione.

La previa individuazione dei centri di responsabilità costituisce uno dei presupposti indispensabili per l'avvio della nuova funzione di controllo, costituendo questi un importante punto di riferimento sia nel momento dell'assegnazione degli obiettivi, che nel successivo momento della verifica.

Il centro di responsabilità è costituito da un'unità organizzativa dotata di autonomi poteri di gestione e di proprie risorse finanziarie che opera per raggiungere uno o più obiettivi dell'ente. Ogni amministrazione dovrebbe definire, all'interno della propria organizzazione, una mappa di centri cui attribuire diversi livelli di delega decisionale e la relativa responsabilità economica, una serie di parametri cui riferirsi nella verifica dei risultati, e le c.d. "leve di intervento"⁵⁴, ossia gli strumenti a disposizione del responsabile.

I centri di responsabilità possono essere di spesa, di ricavo, di profitto, di investimento e di costo; questi ultimi sono particolarmente rilevanti per lo svolgimento della funzione di controllo di gestione, poiché attraverso essi è possibile individuare tutti i costi imputabili al centro e le componenti di costo sulle quali il responsabile può esercitare il proprio intervento.

Un primo passo in tal senso è stato fatto dalla regione Lombardia⁵⁵, dove si è proceduto ad individuare i centri di responsabilità nei servizi della giunta regionale che poi si identificano con gli assessorati. Per ogni centro si è ricostruita la catena-leggi, ossia l'insieme delle disposizioni normative vigenti, le fasi del procedimento, l'andamento della spesa, l'aspetto organizzativo; sulla

⁵⁴ PACCHIAROTTI S., *I concetti fondamentali del controllo di gestione*, pp. 10-11.

⁵⁵ Il controllo interno di gestione è stato introdotto dalla l.r. n. 34/79, successivamente modificata ed integrata dalle l.l.r.r. n. 42/79 e n. 16/96, n. 21/96, assumendo sin dall'inizio il carattere di sistematicità e di globalità.

base dei diversi indicatori, definiti "lampeggiatori", sono stati appositamente redatti report periodici.

La contabilità analitica è la base sulla quale instaurare il sistema di controllo di gestione.

Nella maggior parte delle regioni attualmente vige un sistema di contabilità generale che, come tale, non consente di individuare i risultati riguardanti singole parti dell'ente o particolari attività. In attesa di una ridefinizione del sistema i dati, i parametri e gli indici di cui si ha bisogno vengono desunti dalla stessa contabilità finanziaria e da rilevazioni extracontabili, con riferimento a situazioni omogenee.

Per instaurare i sistemi di controllo di gestione è necessario passare da una contabilità di tipo finanziario ad una di tipo economico, poiché solo quest'ultima consente di raccogliere ed elaborare tutte le informazioni utili alla gestione.

Questo tipo di rilevazioni appare, dunque, indispensabile per lo svolgimento del controllo di gestione, poiché consente non solo di determinare facilmente i risultati economici conseguiti da singoli settori o da alcune particolari attività, ma, anche, di elaborare i necessari parametri economici. In ambito regionale, se si escludono la Liguria, la Lombardia, le Marche, il Piemonte, la Toscana, il Veneto e provincia autonoma di Bolzano, nelle quali, pur in assenza di una legge generale sulla contabilità, si è iniziato ad individuare i suddetti centri di costo e conseguentemente ad effettuare un'analisi dei costi, nelle altre regioni la mancanza di un adeguato sistema contabile di tipo analitico sta ostacolando, di fatto, l'avvio del nuovo modello di controllo.

Alla luce di quanto suesposto appare evidente l'urgenza di un intervento legislativo che adegui il sistema regionale ai principi contabili già introdotti sia a livello locale che statale⁵⁶.

Infine, l'avvio nell'ambito delle amministrazioni regionali del controllo interno di gestione richiede il perfezionamento dell'attuale sistema informativo.

Il controllo di gestione per poter effettivamente esplicitare la propria funzione di guida e di direzione deve disporre di un costante e dettagliato flusso di informazioni provenienti dalle diverse strutture organizzative.

A tal fine è necessario impostare nuovi sistemi informativi dotati di un'organizzazione a rete (intranet) per permettere rilevazioni on line, quindi modalità operative che consentano l'imputazione automatica delle attività ai

⁵⁶ A livello statale sono intervenute la legge n. 94/97 e il d.lgs. n. 279/97 le quali hanno riformato il bilancio dello Stato ed hanno istituito i centri di costo. Si veda, a riguardo, GRANELLI E., *Contabilità dei costi, contabilità delle attività. Strumenti di raccordo*, cit. A livello regionale si segnala la proposta di modifica alla legge quadro sulla contabilità regionale n. 335/76, che come la riforma sul bilancio dello Stato, introduce un bilancio politico su cui l'organo legislativo regionale è chiamato ad esprimere il proprio consenso, integrato da un bilancio gestionale con fini autorizzativi. Analogamente è opportuno introdurre anche sistemi di contabilità economica ed analitica per rappresentare le entrate e le spese in maniera trasparente e per supportare le scelte allocative e gestionali.

singoli centri di costo e l'imputazione di costi alle singole linee di attività. Per quanto concerne i contenuti, il sistema deve avere la capacità di scindere le valutazioni delle attività proprie del ciclo di controllo da quelle strumentali concernenti il funzionamento generale della struttura, tutto ciò al fine di distinguere i costi indiretti da quelli diretti.

L'assetto informativo dovrebbe inoltre garantire la connessione delle informazioni relative ai fatti gestionali delle diverse amministrazioni pubbliche. Tale esigenza è emersa soprattutto in seguito all'avvio del processo di decentramento delle funzioni amministrative ed alla conseguente frammentazione nella distribuzione delle competenze. Orbene, per avere una visione unitaria delle diverse funzioni, quindi al fine di individuare con chiarezza gli obiettivi e le responsabilità, c'è bisogno di un'effettiva collaborazione tra le diverse amministrazioni regionali e locali nonché, per permettere l'integrazione delle informazioni relative alla gestione delle attività condivise, occorrerebbe un effettivo collegamento tra i diversi sistemi informativi.

Il processo di decentramento in atto accentua questa esigenza, ancor più avvertita poiché gran parte delle funzioni operative, sulle quali la regione continua a svolgere attività di programmazione, vengono di fatto esercitate dagli enti locali.

Il sistema di controllo operante all'interno delle amministrazioni regionali deve prevedere ed impostare sistemi di controllo anche sulle funzioni delegate agli enti locali, poiché solo così le regioni potranno concretamente svolgere le funzioni di programmazione e vigilanza, attribuitegli dalla riforma Bassanini e, di conseguenza, esercitare poteri sostitutivi nei confronti degli enti inadempienti.

A tal fine occorrerebbe intensificare il flusso di informazioni finanziarie ed economiche relative ai servizi resi dagli enti locali, nonché costituire un gruppo di referenti cui far costante riferimento per avere la diretta percezione delle dinamiche finanziarie ed economiche in atto⁵⁷.

Sotto un diverso punto di vista, la realizzazione di un sistema informativo dovrebbe favorire l'espletamento della tecnica c.d. di benchmarking⁵⁸, particolarmente utile nella scelta delle strategie, poiché consente il confronto tra informazioni appartenenti alle diverse amministrazioni regionali. Ciò è quanto

⁵⁷ Le regioni per assolvere alle loro funzioni di indirizzo, regolazione e coordinamento, previste dal processo di riforma, dovranno migliorare ed intensificare i loro rapporti con le amministrazioni locali. In tal senso si evidenzia il lavoro svolto dalla regione Lombardia, la quale ha condotto un'analisi ed uno studio sulle politiche di spesa regionali, sulla distribuzione dei pagamenti ed in generale sul nuovo scenario della finanza locale e sulle possibili manovre delle amministrazioni locali, con lo scopo precipuo di intensificare le politiche di relazione con i soggetti esterni ed in particolare di sviluppare in modo proficuo il proprio rapporto con i comuni.

⁵⁸ Sebbene questa tecnica presuppone che le amministrazioni abbiano metodologie di misurazione comuni; MANCINI A., *Sistemi informativi per il controllo di gestione*, cit. e GRANELLI E., *Contabilità dei costi, contabilità delle attività. Strumenti di raccordo*, cit.

avviene nella regione Veneto⁵⁹ dove, per l'appunto, tra strutture che, per attività svolte e per le risorse effettivamente impiegate risultano tra loro comparabili, viene svolta un'attività di benchmarking interno. Dall'operazione di confronto, che si svolge in tre ambiti riguardanti i risultati ottenuti, le risorse finanziarie attribuite ed i costi dei servizi erogati o delle attività svolte, si ricavano utili informazioni che possono trasformarsi in strumenti per supportare le strategie decisionali e di indirizzo.

⁵⁹ Il controllo di gestione introdotto nella regione Veneto con l.r. n. 8/88.

Riferimenti bibliografici

A.A. V.V., Il controllo interno e la valutazione dei dirigenti: esperienze della regione Veneto, Atti del Convegno del 17 luglio 1998.

A.A. V.V. Indagine sui controlli interni di gestione e sui sistemi di valutazione nelle regioni e nelle province autonome, regione Veneto e regione Lombardia, Atti del Convegno di studi tenutosi a Roma, il 3 dicembre 1998.

ALLEGRETTI U., I controlli sull'amministrazione dal sistema classico all'innovazione: le problematiche generali, in ALLEGRETTI U. (A CURA DI). I controlli amministrativi, Il Mulino, 1995.

BATTINI F., Amministrazione e controlli, in Giornale di diritto amministrativo, n. 1, 1996.

BATTINI F., Le norme costituzionali su finanza pubblica e controlli, in Rivista della Corte dei conti, parte IV, 1993.

BATTINI F., Riforma del bilancio e riforma amministrativa, in Giornale di diritto amministrativo, n. 1, 1997.

BERTI G., Controlli regionali: alla ricerca di punti di orientamento, in Le Regioni, 1973.

CARABBA M., La nuova disciplina dei controlli nella riforma amministrativa, in Rivista trimestrale di diritto pubblico, n.4, 1994.

CARABBA M., Gli aspetti normativi della misurazione e del controllo, in L'Amministrazione italiana, nn. 7-8, 1994.

CASSESE S. e BATTINI F., L'attuazione del decreto legislativo n. 29/93: un primo bilancio, in Giornale di diritto amministrativo, n. 1, 1996.

CASSESE S., I moscerini e gli avvoltoi, in Giornale di diritto amministrativo, n. 2, 1993.

COLLEVECCHIO M., Il controllo interno nelle regioni: esperienze e problemi, Convegno di studi del COGEST, Roma 11-12 dicembre 1997: Il controllo interno nelle amministrazioni pubbliche: esperienze e prospettive, Biblioteca del CNEL.

COLLEVECCHIO M., Il controllo di gestione negli enti locali, Convegno di studi del COGEST, Roma 11-12 dicembre 1997: Il controllo interno nelle amministrazioni pubbliche: esperienze e prospettive, Biblioteca del CNEL.

D'AURIA G., Autonomie locali e controlli, in Foro Italiano, parte I, 1994, pp. 3309-3325.

D'AURIA G., I servizi di controllo interno: un primo bilancio, in Giornale di diritto amministrativo, n. 3, 1995.

D'AURIA G., I controlli, in CASSESE S. e FRANCHINI C. (A CURA DI), L' Amministrazione pubblica italiana, Il Mulino, 1994.

D'AURIA G., Modelli di controllo nel settore pubblico: organi, parametri, misure, in CASSESE S. (A CURA DI), I controlli nella pubblica amministrazione, (A CURA DI) S. Cassese, Il Mulino, 1993.

D'AURIA G., La Corte dei conti fra nuovi e vecchi controlli: fatti e problemi della transazione, in ALLEGRETTI U. (A CURA DI), I controlli amministrativi, Il Mulino, 1995.

DELLA CANANEA G., Indirizzo e controllo della finanza pubblica, Il Mulino, 1996.

DI COCCO D., I controlli interni e di gestione nelle autonomie regionali, inquadramento normativo, Incontro interregionale sul controllo di gestione, Bologna, 1996.

DOCIMO L. e PORRELLI M.G., Il controllo di gestione per migliorare l'efficacia e l'efficienza della regione Emilia-Romagna, Incontro interregionale sul controllo di gestione, Bologna, 1996.

FORTI U., I controlli dell'amministrazione comunale, Società Ed. Libreria, Milano, 1914.

GRANELLI E., Il controllo interno nelle amministrazioni pubbliche: esperienze e prospettive, Convegno di studi del COGEST, Roma 11-12 dicembre 1997, Il controllo interno nelle amministrazioni pubbliche: esperienze e prospettive, Biblioteca del CNEL.

GUCCIONE V. e PEREZ R., La riforma dei controlli al vaglio della Corte, in Giornale di diritto amministrativo, n. 4, 1995.

MARCHETTA D., I controlli successivi della Corte dei conti fra storia ed attualità, in ALLEGRETTI U. (A CURA DI), I controlli amministrativi, Il Mulino, 1995.

MARRA R., Le nuove strutture per il controllo di gestione nella pubblica amministrazione: i servizi di controllo interno e/o nuclei di valutazione, Convegno di studi del COGEST, Roma 11-12 dicembre 1997, Il controllo interno nelle amministrazioni pubbliche: esperienze e prospettive, Biblioteca del CNEL.

Resoconto della riunione del Gruppo di lavoro sul controllo di gestione, Ancona, 1999;
Resoconto della riunione del Gruppo tecnico interregionale sul controllo di gestione, Firenze, 1999.

Resoconto della riunione del Gruppo di lavoro interregionale sul controllo di gestione, Roma, 1999.

Resoconto della riunione del Gruppo tecnico interregionale sul controllo di gestione, Roma, 1999.

STALLONE M., Aspetti normativi sul controllo di gestione, in Regioni e Comunità locali, n. 5, 1998.

TRAVERSA G. e POTENTE M., Il Servizio di controllo interno: problemi e soluzioni organizzative. Elaborazione di un questionario, Convegno di studi del COGEST, Roma 11-12 dicembre 1997, Il controllo interno nelle amministrazioni pubbliche: esperienze e prospettive, Biblioteca del CNEL.

Gli enti locali

di Italo Borrello e Paolo Zanela ^(*)

Premessa

La ridefinizione dell'assetto dei controlli amministrativi e il loro orientamento ai risultati dell'azione pubblica rappresentano lo snodo fondamentale del vasto programma di riforme avviato negli ultimi anni nel nostro paese. Dalla complessa legislazione di riforma emerge una "filosofia" dell'amministrare completamente rinnovata. Gli enti locali, destinatari di ampie e rilevanti deleghe di funzioni e di compiti dall'amministrazione centrale, vedono mutare progressivamente il proprio ruolo nell'ordinamento amministrativo, anche a motivo del maggiore coinvolgimento nei processi di riequilibrio della finanza pubblica.

Il controllo orientato ai risultati dell'azione amministrativa, alla verifica dell'efficacia, dell'efficienza e dell'economicità della stessa, all'analisi dell'impatto e del grado di realizzazione dei programmi, alla valutazione delle performances dei soggetti responsabili dell'attuazione degli indirizzi posti dai vertici politici, diviene uno strumento essenziale a supporto del nuovo ruolo assunto dalle amministrazioni locali.

La riforma del sistema dei controlli è avvenuta, in questi anni, attraverso la stratificazione di una pluralità di interventi normativi. Ne sono derivate notevoli difficoltà a giungere ad un assetto definitivo della materia, le quali hanno rallentato sensibilmente la compiuta "metabolizzazione" dei forti cambiamenti istituzionali impressi dalle riforme e la concreta attuazione dei nuovi controlli.

Con l'emanazione del d.lgs. n. 286/99, il quadro normativo di riferimento per il sistema dei controlli appare ormai definito. Esso richiede, al momento, maggiore incisività e determinazione nella sua applicazione pratica. Occorre pertanto verificare se tale esigenza comincia, in concreto, ad essere soddisfatta e interrogarsi sui possibili sviluppi derivanti dall'integrazione delle esperienze finora realizzate nel tessuto di principi e regole comuni posto dalle nuove disposizioni sui controlli.

Dopo aver illustrato il quadro generale delle norme in materia e tracciato alcune riflessioni sullo stato di attuazione delle norme sui controlli e sui problemi ancora aperti (sulla base degli esiti di alcune indagini sul campo

^(*) L'introduzione, il paragrafo 2.6 e il capitolo 3 sono frutto di una riflessione comune. Italo Borrello ha curato il capitolo 1 e Paolo Zanela ha curato i restanti paragrafi del capitolo 2.

svolte tra il 1997 e il 1999), questo studio si sofferma sulle condizioni che ancora devono essere soddisfatte affinché si possa giungere alla implementazione di un sistema integrato di controlli all'interno degli enti locali. In tale ambito, particolare attenzione viene posta allo sviluppo delle reti telematiche e al contributo che esse possono offrire agli enti locali per realizzare un sistema di controlli interni funzionale e completo.

1 L'assetto normativo di riferimento

1.1 *Aspetti generali*

L'introduzione negli enti locali di forme di controllo amministrativo successivo e di risultato risale agli anni settanta e ottanta. In quell'arco temporale, mentre al livello delle amministrazioni centrali cominciavano ad emergere le prime esigenze di riforma del sistema dei controlli, numerosi enti regionali e locali già sperimentavano - con approcci operativi e impostazioni metodologiche diversificate - tecniche di controllo e di misurazione dei costi, dei risultati e dei rendimenti dell'azione amministrativa.

Successivamente, l'impulso all'introduzione di controlli di gestione e di risultato nelle amministrazioni locali è stato impresso da un complesso di norme che ha preso forma con la legge 8 giugno 1990, n. 142¹, con il d.lgs. 3 febbraio 1993, n. 29², e con la legge 14 gennaio 1994, n. 20³. Gli interventi normativi in questione hanno disciplinato, tra l'altro, l'istituzione di appositi servizi di controllo all'interno delle amministrazioni, legandone il concreto funzionamento ad alcuni principi chiave:

1. introduzione del controllo interno come elemento di collegamento e di "snodo" tra il livello di governo strategico delle amministrazioni, cioè il livello delle scelte spettanti agli organi di direzione politica, e quello delle scelte gestionali proprie degli apparati burocratici;
2. riferimento a specifici strumenti informativo-statistici a supporto del controllo, in vista della costruzione di indicatori di efficacia, efficienza ed economicità e della determinazione di standard qualitativi per i servizi resi;
3. svolgimento di valutazioni comparative all'interno dell'amministrazione e fra amministrazioni sui costi e i rendimenti dell'azione amministrativa;

¹ Ordinamento delle autonomie locali.

² Razionalizzazione dell'organizzazione delle amministrazioni pubbliche e revisione della disciplina in materia di pubblico impiego, a norma dell'art. 2 della legge 23 ottobre 1992, n. 241.

³ Disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti.

4. collegamento tra controlli interni e controllo esterno sulla gestione delle amministrazioni pubbliche, svolto dalla Corte dei conti.

Un'organica disciplina del controllo interno di gestione negli enti locali è intervenuta con il d.lgs. 25 febbraio 1995, n. 77, recante il nuovo ordinamento finanziario e contabile degli enti locali, che ha posto le basi per l'avvio di nuovi processi decisionali negli enti locali (secondo la sequenza programmazione–gestione–risultati) e ha riproposto il tema del controllo di gestione.

1.2 Il d.lgs. n. 77/95 e il controllo di gestione negli enti locali

Il d.lgs. n. 77/95, vero e proprio codice dei principi finanziari e contabili che regolano l'azione delle amministrazioni locali, ha ripreso e sviluppato, in termini di strumenti e procedure, i principi di decentramento e di potenziamento delle autonomie già sanciti dalla legge n. 142/90, rispondendo, tra l'altro, a esigenze di semplificazione e di razionalizzazione dei meccanismi di programmazione e di bilancio. Nel nuovo sistema di contabilità degli enti locali, il bilancio rappresenta il principale strumento di verifica della corrispondenza tra programma che l'ente intende realizzare e risorse disponibili, e tra queste e i risultati conseguiti. Esso è costruito secondo una struttura nuova (alla tradizionale contabilità finanziaria basata sul raffronto entrate/uscite si affianca la contabilità economico-patrimoniale impostata sul confronto tra costi e proventi), tale da consentirne la lettura per programmi, servizi e interventi.

L'unità elementare non è più costituita dal capitolo, ma dalla risorsa, intesa come individuazione dell'oggetto di ciascuna entrata ovvero come singolo mezzo finanziario di cui l'ente può disporre, e dall'intervento, inteso con riferimento alla natura economica dei fattori produttivi utilizzabili nell'ambito di ciascun servizio.

La ripartizione delle entrate e delle uscite di contabilità finanziaria e dei costi e dei proventi di contabilità economico-patrimoniale avviene per centro di responsabilità e per servizio/prodotto erogato. Il primo sistema di ripartizione si propone di gestire le singole componenti dell'organizzazione determinandone i principali elementi di costo e di ricavo. Esso fornisce al responsabile dati utili per correggere la gestione delle attività operative e per rendere più efficiente il processo di erogazione dei servizi. Il secondo, fondato sull'analisi dei costi e dei proventi dell'ente, serve, in particolare, per valutare l'efficienza e l'economicità dei singoli servizi e poter effettuare le scelte di utilizzo e di ripartizione delle risorse. L'attribuzione dei costi e dei proventi per servizi/attività

poggia essenzialmente sulla rilevazione delle singole fasi del processo di erogazione (dal momento iniziale di richiesta del cittadino o di avvio dell'attività del singolo operatore fino alla fase finale di concreta prestazione del servizio/prodotto), al fine di individuare la quantità di risorse impegnate.

I principi dettati dal d.lgs. n. 77/95 in materia di gestione del bilancio, legati alla necessaria evidenziazione del rapporto tra spesa dell'ente e finalità per le quali essa è stata prevista, trovano concreta traduzione in un sistema di programmazione e di controllo di gestione.

La programmazione dell'ente locale è articolata su tre livelli: 1) pianificazione strategica (planning), che ha sede nella relazione previsionale e programmatica, documento che esplicita le strategie generali e l'indirizzo politico di fondo dell'ente; 2) programmazione operativa (programming), che copre le parti più specifiche della relazione previsionale nonché il bilancio annuale di previsione, ed è volta a delineare le decisioni e a definire gli obiettivi e gli interventi di attuazione degli indirizzi strategici; 3) la pianificazione esecutiva di gestione (budgeting), che si esplica nella redazione del piano esecutivo di gestione, strumento fondamentale attraverso cui l'organo esecutivo dell'ente determina, prima dell'inizio dell'esercizio, gli obiettivi concreti della gestione, affidandoli (con le necessarie dotazioni) ai responsabili di ciascun servizio. Gli elementi generali della programmazione politico-finanziaria dell'ente trovano nel piano economico la loro traduzione concreta. Con il piano, infatti, si individuano, nelle loro componenti fondamentali, i centri di responsabilità dell'ente, cioè gli ambiti organizzativi e gestionali cui gli obiettivi sono assegnati formalmente, nonché le dotazioni finanziarie occorrenti per la gestione.

Il piano economico della gestione è un documento di budgeting, la cui funzione fondamentale è quella di responsabilizzare in ordine alla gestione delle risorse. Le strutture di responsabilità, infatti, sono definite a partire dai programmi di spesa: ogni centro di responsabilità imposta la propria azione attraverso l'individuazione di obiettivi specifici, quantificabili, contrattati e da raggiungere entro un certo termine.

Il piano fornisce dunque una sorta di mappa per la gestione, consentendo di evidenziare e verificare costantemente, per ciascun centro di responsabilità, il rapporto tra risorse utilizzate, obiettivi programmati e risultati raggiunti.

Per ciò che concerne il controllo, il d.lgs. n. 77/95 riprende e sviluppa la normativa dettata dall'art. 20 del d.lgs. n. 29/93, precisandone l'obbligatorietà e le finalità, indicando le modalità di esercizio e individuando i soggetti cui i risultati del controllo sono diretti.

Il controllo di gestione ha lo scopo di garantire la realizzazione degli obiettivi programmati, la corretta ed economica gestione delle risorse pubbliche, l'imparzialità, il buon andamento, la trasparenza della pubblica amministrazione.

La verifica dello stato di attuazione degli obiettivi, della funzionalità dell'organizzazione dell'ente e della realizzazione dell'efficacia, dell'efficienza e dell'economicità della gestione avviene attraverso la valutazione comparativa dei costi e dei rendimenti, secondo uno schema logico articolato in tre fasi: a) predisposizione di un piano dettagliato degli obiettivi; b) rilevazione dei costi, dei proventi e dei risultati; c) valutazione successiva, riferita al piano degli obiettivi e volta a verificare il loro stato di attuazione, nonché a misurare l'efficacia, l'efficienza e il grado di economicità dell'azione intrapresa.

Il decreto indica specifiche modalità di esecuzione del controllo: esso si riferisce ai singoli servizi e centri di costo e viene condotto "verificando in maniera complessiva e per ciascun esercizio, i mezzi finanziari acquisiti, i costi dei singoli fattori produttivi, i risultati qualitativi e quantitativi ottenuti e, per i servizi a carattere produttivo, i ricavi".

La struttura operativa incaricata della funzione di controllo invia referti periodici sull'esito del controllo sia agli amministratori che ai dirigenti dei servizi, onde renderli più consapevoli degli effetti delle relative azioni e porli in condizione di adottare gli opportuni correttivi nei processi di decisione e di gestione.

1.3 Il d.lgs. n. 286/99 e la definitiva razionalizzazione del sistema dei controlli

Sulla disciplina del controllo interno di gestione disegnata dal d.lgs. n. 77/95 è intervenuto il recente d.lgs. 30 luglio 1999, n. 286 che, a sua volta, costituisce un'ulteriore tappa (tendenzialmente conclusiva) del processo di riordino e potenziamento dei meccanismi e degli strumenti di monitoraggio e valutazione dei costi, dei rendimenti e dei risultati dell'azione amministrativa.

Il d.lgs. n. 286/99 ha delineato un impianto di controlli comune a tutte le amministrazioni, prevedendo contemporaneamente la possibilità, per quelle locali, di derogare ad esso in ragione delle specificità di ciascuna.

In particolare, esso ha previsto quattro distinte categorie di controlli interni:

- a) controlli di regolarità amministrativa e contabile, comprendenti le tradizionali verifiche di legittimità, regolarità e correttezza dell'azione amministrativa, svolti, per gli enti locali, dal responsabile del servizio finanziario e dal collegio dei revisori;

- b) controlli di gestione, per la verifica dell'efficacia, dell'efficienza e dell'economicità dell'azione amministrativa, al fine di ottimizzare il rapporto costi/risultati, svolti da apposite strutture costituite e dirette dai dirigenti, ai quali rispondono e riferiscono;
- c) valutazioni e controlli strategici, consistenti nell'analisi, preventiva e successiva, della congruenza tra le missioni dell'amministrazione (stabilite dalla legge), gli obiettivi (stabiliti dall'organo di direzione politica) e le scelte operative e allocative delle risorse umane e finanziarie (assunte dal dirigente), svolti da uffici dotati di autonomia, operanti in diretta collaborazione con il vertice politico, al quale esclusivamente rispondono e riferiscono;
- d) valutazioni della dirigenza, tese a verificare e favorire il miglioramento delle prestazioni del personale collocato in posizione di responsabilità, e svolte da strutture e/o soggetti (tendenzialmente distinti) collocati in modo da rispondere agli organi amministrativi posti al vertice dell'unità organizzativa interessata.

La nuova normativa poggia sui principi della distinzione tra controllo di gestione e controllo strategico (il primo supporta la funzione dirigenziale, mentre il secondo è di ausilio alla funzione di indirizzo politico), dell'integrazione delle varie funzioni di controllo e dell'incompatibilità tra controlli di regolarità e controlli di risultato.

I principi in materia di controllo di gestione sono stati riproposti, nel nuovo decreto, secondo modalità in linea di massima coerenti con l'impianto del d.lgs. n. 77/95. Quanto alla definizione e alle finalità, infatti, le nuove norme rimandano all'art. 39 del precedente decreto, individuando nel controllo di gestione la procedura tesa a verificare lo stato di attuazione degli obiettivi programmati, l'efficacia, l'efficienza e l'economicità della gestione, ed enfatizzandone i connotati di controllo economico, necessario per ottimizzare il rapporto tra costi e risultati. Quanto all'oggetto, per entrambi i decreti esso è rappresentato dall'azione amministrativa, da analizzare per servizi e centri di costo (art. 40, comma 3, d.lgs. n. 77/95), ovvero previa individuazione delle unità organizzative al livello delle quali si intende misurare l'efficacia, l'efficienza e l'economicità dell'azione (art. 4, comma 1, lettera b, d.lgs. n. 286/99). Quanto alle modalità di effettuazione del controllo, il d.lgs. n. 77/95 afferma la necessità di garantire i momenti della programmazione, della rilevazione dei costi e dei risultati e della valutazione dell'efficacia, dell'efficienza e dell'economicità dell'azione; il d.lgs. n. 286/99, invece, insiste sulla definizione della struttura responsabile, delle procedure di determinazione degli obiettivi, delle modalità di tenuta della contabilità analitica, degli indicatori e della frequenza di rilevazione

delle informazioni. Opportunamente, infine, il d.lgs. n. 286/99 sancisce la separazione tra controlli strategici e di gestione, al fine di evitare confusioni e sovrapposizioni tra strumenti rispondenti a logiche diverse, derivanti dalla ormai definitiva affermazione del principio della separazione tra politica e amministrazione.

Nel delineare i caratteri e i confini delle diverse tipologie di controllo interno nella pubblica amministrazione, il d.lgs. n. 286/99 ha posto le basi per la definitiva precisazione dei principi e dei contenuti del controllo. In tal senso, la derogabilità della nuova disciplina da parte degli enti locali non può essere intesa in senso assoluto. Essa non riguarda i principi generali del controllo posti dal d.lgs. n.286/99, ma solo le soluzioni organizzative individuabili da ciascun ente per la concreta realizzazione del sistema di controllo al proprio interno.

2 Il controllo interno negli enti locali: un'analisi sul campo

Negli ultimi anni, mentre il quadro normativo conosceva i mutamenti appena richiamati, numerose indagini sul campo hanno mirato a verificare l'attuazione dei controlli interni negli enti locali. L'esistenza di una pluralità di rilevazioni e di approcci di analisi è indicativa dell'ampio interesse suscitato dal problema dei controlli interni e della loro attuazione nelle amministrazioni locali.

Nel presente paragrafo, tenendo conto dei più significativi lavori di ricerca condotti di recente, nonché di rilevazioni condotte direttamente, si intende, da un lato, illustrare i caratteri fondamentali delle esperienze di controllo interno finora realizzate negli enti locali, articolandone la trattazione secondo i seguenti punti: stato dell'arte, tipologia di controllo interno in concreto prevalente, approcci organizzativi emergenti, riflessi dell'assetto prescelto dagli enti sulle relazioni tra politica e amministrazione; dall'altro, delineare le carenze e i problemi che la funzione di controllo interno negli enti locali ancora evidenzia.

2.1 Lo stato dell'arte

L'analisi delle esperienze di controllo interno negli enti locali evidenzia che il processo di attuazione delle norme in materia è ancora lento e difficile.

Elementi significativi, in questo senso, sono offerti dalla rilevazione condotta nel 1999 dalla Corte dei conti, sezione enti locali ⁴, che ha interessato tutte le province e i comuni superiori a 8.000 abitanti.

Dai dati della rilevazione (illustrati nella tavola 1) emerge che i controlli di risultato nelle amministrazioni locali, nonostante il forte impulso impresso dalla legislazione degli ultimi anni, non sono ancora pienamente decollati. Solo il 35% dei comuni che hanno risposto alla rilevazione ha istituito una struttura di controllo interno. Tale percentuale, per le province, sale all'85%.

Tavola 1 – Province e comuni che hanno istituito il servizio di controllo

Area geografica	Province di competenza	Province che hanno risposto (a)	Province che hanno istituito il servizio (b)	% (b/a)	Comuni di competenza (c)	Comuni che hanno risposto (c)	Comuni che hanno istituito il servizio (d)	% (d/c)
Nord	43	40	37	92	570	533	263	49
Centro	21	18	15	83	226	197	80	41
Sud	36	27	20	74	532	492	82	17
Totale	100	85	72	85	1328	1222	425	35

Fonte: Corte dei conti, sezione enti locali, Relazione al Parlamento sui risultati dell'esame della gestione finanziaria e dell'attività degli enti locali per l'esercizio 1997.

Il ritardo degli enti locali nell'attuazione dei controlli interni può essere collegato, da un lato, al fatto che le stesse norme non prevedono meccanismi atti ad incentivare, supportare o accelerare la fase attuativa; dall'altro, alle oggettive difficoltà organizzative per lo svolgimento dei controlli (dimensioni dell'ente, carenza di risorse finanziarie o professionali, ecc.), particolarmente sentite nelle amministrazioni del centro e del sud, per le quali sembra profilarsi anche una minore propensione all'innovazione amministrativa.

Ulteriori elementi negativi in ordine all'attuazione delle norme sui controlli interni emergono dalla ricerca di "Formelocali S.r.l." sulla misurazione, la certificazione e la rendicontazione dell'azione amministrativa negli enti locali territoriali, promossa nel luglio 1999 dal CNEL in collaborazione con la lega delle

⁴ Rilevazione pubblicata nella *Relazione al Parlamento sui risultati dell'esame della gestione finanziaria e dell'attività degli enti locali per l'esercizio 1997 – Allegato alla deliberazione n. 3/1999.*

autonomie locali, l'U.N.C.E.M. e "Dirigo" (Associazione dei dirigenti degli enti pubblici della Toscana).

Dall'indagine, che ha preso a riferimento un campione di oltre 300 enti (province e comuni con popolazione superiore ai 30.000 abitanti), emerge che l'attuazione dell'art. 20 del d.lgs. 29/93 è stata praticamente disattesa fino al 1995, conoscendo una fase cruciale nel biennio 97-98. Analogamente, il controllo di gestione, nei termini previsti dal d.lgs. n. 77/95, ha conosciuto il maggiore impulso all'avvio solo dai primi mesi del 1999. Dei circa 150 enti che hanno risposto all'indagine, i due terzi hanno istituito una struttura di controllo ricalcata sul modello delineato dal d.lgs n. 29/93. In buona parte delle esperienze analizzate, è presente anche una seconda struttura di controllo di gestione, istituita in base alle disposizioni del d.lgs. n. 77/95. Circa un terzo degli enti ha deciso di istituire un'unica struttura (nucleo di valutazione o controllo interno) coadiuvata da un'altra di supporto.

Il grado di operatività raggiunto dalle strutture di controllo attivate non è elevato. Da un lato, emerge che solo poco più della metà dei servizi istituiti ai sensi del d.lgs. n. 29/93 produce relazioni e report. Dall'altro, il controllo di gestione ai sensi del d.lgs. n. 77/95, pur essendo formalmente previsto, non sempre è operativo presso tutti i servizi e spesso si avvale di indicatori e parametri indiretti.

Dalle analisi considerate sembra possibile individuare tre esiti attuativi significativi.

Solo in un numero molto limitato di enti locali il controllo interno, essenzialmente nella forma di valutazione delle performance della dirigenza o di controllo di gestione, già opera e produce risultati, evidenziando la progressiva assimilazione, da parte delle amministrazioni, di una cultura di matrice aziendale. Il sistema dei controlli si mostra già in grado di orientare le strutture gestionali e gli strumenti operativi e contabili verso un'amministrazione di risultato.

Nella maggior parte dei casi, il controllo interno esiste solo sulla carta e non presenta alcuna connotazione specifica, rivelandosi un fatto meramente adempimentale.

Infine, in ulteriori esperienze, alla fase dell'entusiasmo iniziale è seguita una fase di riflusso che ha finito per privare di slancio il controllo, depotenziandolo. Tale esito è particolarmente evidente negli enti in cui, a motivo delle grandi aspettative riposte nel nuovo strumento gestionale, il controllo è stato caricato di una serie di compiti impropri e tra loro poco coerenti.

2.2 *Le soluzioni organizzative adottate*

Gli enti che hanno attivato il controllo interno hanno per lo più scelto di fare perno sullo staff del sindaco o del presidente. In molti casi, inoltre, il controllo è collocato presso il settore finanziario o quello del personale.

Dall'indagine della Corte dei conti emerge che le denominazioni prevalenti sono tre: nucleo di valutazione; servizio di controllo interno; ufficio controllo di gestione. Alle prime due sembra corrispondere l'individuazione di un organismo autonomo e distinto rispetto ai servizi preesistenti, che assume prevalentemente la forma di organismo in staff ai vertici politici o amministrativi. La denominazione di ufficio indica, invece, una collocazione all'interno dell'organigramma dell'ente.

La collocazione organizzativa e le caratteristiche strutturali del servizio sono piuttosto variegate. Dei 425 comuni e delle 72 province che hanno istituito il controllo interno, rispettivamente 199 e 22 prevedono un unico organismo deputato a svolgere, contemporaneamente, il controllo di gestione e la valutazione del personale. Solo 93 comuni e 34 province dispongono di due distinti organismi, uno per il controllo e l'altro per la valutazione dei dirigenti.

Gran parte degli enti che hanno istituito il servizio di controllo interno, lo intende come collocato a supporto del livello di decisione politica.

Quanto alla composizione dei servizi e/o nuclei, mentre nei comuni i componenti interni prevalgono su quelli esterni, nelle province il rapporto si inverte. Si rileva, in molte realtà, la presenza dei vertici amministrativi (segretario, direttore generale), mentre l'inserimento di personale di estrazione politica nei servizi è indicativo della difficoltà di interpretare correttamente la funzione del controllo interno.

I componenti esterni sono per lo più liberi professionisti, ovvero docenti universitari. L'innesto di professionalità esterne presenta aspetti positivi e negativi. Da un lato, infatti, è significativo l'apporto che agli enti locali può derivare da risorse non inserite nell'organigramma e dotate di particolari competenze tecniche; dall'altro, può contribuire a far sentire il servizio come un corpo estraneo e quindi nuocere alla sua accettazione da parte del restante personale, collocandolo in una posizione conflittuale con la struttura.

L'ampio spettro di professionalità inserite nelle strutture di controllo rende inoltre difficile considerare in modo omogeneo i risultati del controllo i quali, riflettendo l'apporto di expertise diversificate, rispondono di volta in volta a criteri e parametri tecnici diversi.

2.3 *Le tipologie di controllo prevalenti*

Due sono gli approcci attuativi prevalenti: il controllo interno, infatti, assume la configurazione di controllo di gestione ovvero appare esclusivamente strumentale alla valutazione dei dirigenti. L'attenzione esclusiva verso tali tipologie di controllo è confermata dalle risultanze dell'indagine della Corte dei conti, con riferimento ai parametri e ai fini che gli organismi collegano al controllo. Infatti, il 26% dei comuni e il 29% delle province che hanno risposto ha dichiarato di aver definito parametri e/o indicatori di riferimento solo per l'esercizio del controllo di gestione. Il 40% dei comuni e il 51% delle province ha invece dichiarato di aver definito unicamente criteri e parametri per la valutazione dei dirigenti.

Presso alcune amministrazioni locali operano due distinte strutture, deputate alle citate tipologie di controllo.

E' il caso del comune di Imola, che dispone di un servizio di controllo interno, composto dal segretario generale e da alcuni consulenti esterni e incaricato di svolgere la valutazione dei dirigenti, e di un'unità inserita nell'ambito del settore finanziario dell'ente e dedicata essenzialmente al controllo di gestione. Tale ultima tipologia di controllo si presenta maggiormente consolidata all'interno dell'ente, e ha il compito di monitorare l'efficienza delle strutture dell'ente, ma anche di supportare l'attività istruttoria dell'unità di valutazione della dirigenza.

In alcuni casi, i compiti assegnati alla struttura di valutazione della dirigenza si estendono anche all'audit interno e al controllo di gestione, ovvero si rileva una certa commistione di funzioni in capo a strutture differenziate.

Ad esempio, nel servizio di controllo interno del comune di Roma - caratterizzato da una struttura complessa, che prevede un organismo "centrale" con funzioni di indirizzo e coordinamento e varie strutture di controllo interno al livello delle singole circoscrizioni - sono incardinate, al contempo, le funzioni di controllo di gestione, di valutazione e sviluppo del personale direttivo, di analisi comparativa e, anche se in forma ancora embrionale, di misurazione della qualità dei servizi. Le funzioni di vera e propria valutazione della dirigenza sono peraltro demandate ad un collegio di controllo coadiuvato da cinque nuclei di valutazione con competenza su altrettante aree funzionali (amministrativo-contabile, tecnica, socio-culturale, circoscrizioni, vigilanza urbana). Tutte le strutture dedicate alla valutazione della dirigenza sono collocate in funzione di staff al dirigente generale.

Numerose sono le esperienze in cui più tipologie di controllo coesistono nell'ambito della medesima struttura. In tali casi, peraltro, la funzione di

valutazione della dirigenza finisce per “distrarre” gli organismi dall'elaborazione dei criteri e dei parametri a supporto del controllo di gestione.

Sono significativi, al riguardo, i risultati dell'indagine della S.D.A.–Bocconi sui sistemi di valutazione delle performance dei dirigenti negli enti locali, condotta nel 1999 su un campione di cinquanta enti, con l'obiettivo di verificare lo stato di attuazione dei meccanismi di valutazione della dirigenza introdotti con il d.lgs. n. 29/93. Dall'indagine emerge la prevalenza di metodi di valutazione dell'azione amministrativa fondati sulla considerazione congiunta del raggiungimento degli obiettivi (previa negoziazione, con la dirigenza, dei parametri di valutazione) e dell'adeguatezza del comportamento direzionale (sotto il profilo dell'espressione di capacità manageriali). La valutazione delle performance dei dirigenti costituirebbe, pertanto, il momento centrale del controllo interno, a scapito dei controlli di tipo strategico e di gestione.

Il fatto che in molte realtà la valutazione della dirigenza sia l'unica tipologia di controllo attivata, ovvero quella in concreto prevalente, sembra indicativo di una certa autoreferenzialità del controllo, orientato non immediatamente ai risultati ma prevalentemente alla definizione della produttività di fasce particolari di dipendenti dell'amministrazione.

Per quanto riguarda più specificamente il controllo di gestione, l'attenzione di molti enti locali sembra, per il momento, assorbita essenzialmente dalla necessità di realizzare un sistema di programmazione degli obiettivi. Ne costituisce testimonianza la preminente attenzione che il controllo di gestione rivolge alla costruzione e al monitoraggio del piano economico della gestione, percepito quale chiave di volta dell'azione amministrativa locale. Si pongono in secondo piano tanto l'adozione della contabilità analitica che l'implementazione di un sistema di indicatori di risultato.

Presso il comune di Roma, i compiti del servizio centrale di controllo interno sono ancora limitati alla stesura del piano economico di gestione e al suo monitoraggio tramite report trimestrali.

L'Ufficio qualità e controllo di gestione del comune di Firenze, operante in staff al sindaco, ha l'incarico di elaborare il piano economico della gestione e la relazione previsionale e programmatica, oltre che di effettuare il controllo di gestione.

Presso il comune di Trieste è attivo un sistema di programmazione gestionale e di controllo dell'attuazione dei programmi, denominato “Gepros” (gestione progetti strategici), volto a definire il quadro delle priorità strategiche e degli obiettivi dell'ente, i tempi e le modalità della loro messa in atto, la correlazione dei progetti ai dirigenti responsabili. Il sistema persegue il monitoraggio del

grado di realizzazione dei programmi, rendendo possibile il ricorso a meccanismi di intervento e di "riprogettazione" durante la fase di produzione.

Anche presso la provincia di Brescia il controllo interno di gestione (unica tipologia attivata) è legato essenzialmente alla definizione del piano economico della gestione e alle verifiche trimestrali e annuali della sua attuazione. Degna di nota è la costituzione, in collaborazione con l'associazione comuni bresciani, di un osservatorio per assistere le amministrazioni comunali nella realizzazione della programmazione finanziaria, nell'analisi dei bilanci consuntivi e nella costruzione di indicatori finanziari e gestionali per raffrontare i risultati di ciascun ente con i valori medi provinciali e razionalizzare le politiche di bilancio e di gestione.

Nella provincia di Lucca, la funzione del controllo interno di gestione, collocata in staff al presidente, risulta costruita su un processo di "pianificazione e verifica dei risultati", condotto sulla base dei principi della misurabilità e della responsabilizzazione.

In alcune esperienze, il controllo di gestione assume anche un ruolo di razionalizzazione della contabilità dell'ente

Presso il comune di Gorizia, il controllo di gestione si fonda sull'utilizzo di un sistema unico integrato di contabilità analitica e finanziaria. L'attività principale consiste nell'individuazione dei centri di costo ai vari livelli gerarchici nel cui ambito, in collaborazione con il dirigente preposto, si individuano indicatori di risultato e le fasi del monitoraggio degli stati di avanzamento. L'utilizzo del sistema integrato di contabilità ha finora consentito la semplificazione dei documenti contabili dell'ente (in particolare, si è avuta una notevole riduzione dei capitoli di spesa e dell'entrata corrente del bilancio, passati da circa 2000 a quasi 400) unificando nel servizio ragioneria l'elaborazione dei dati contabili.

2.4 Gli approcci metodologici

La messa a punto di una compiuta metodologia di controllo riguarda, per il momento, la sola funzione di controllo di gestione. Al riguardo, si rileva che l'approccio più diffuso è di tipo prettamente economico.

Presso il comune di Imola, il controllo di gestione si avvale degli strumenti tipici dell'attività aziendale: il budget, la contabilità analitica fondata su un vero e proprio "piano dei fattori produttivi", i report annuali per centri di costo e periodici sulle singole attività, il ricorso ad indicatori. Viene posta attenzione al confronto con le esperienze di realtà simili, in ambito sia regionale sia nazionale.

Presso il comune di Firenze, il controllo assume i dati finanziari risultanti dal bilancio, in base a indicatori di costo e quantitativi costruiti attraverso un sistema di contabilità analitica. La base informativa proviene da ciascuna direzione generale, presso la quale operano anche nuclei decentrati di ragioneria per l'analisi degli aspetti finanziari della gestione, che vengono a loro volta riferiti tanto all'ufficio controllo di gestione che alla direzione ragioneria. La direzione ragioneria sovrintende al controllo di regolarità contabile, mentre i revisori (esterni) svolgono un controllo successivo sul bilancio.

Nella provincia di Brescia, il controllo di gestione è svolto secondo il criterio dell'individuazione dei centri di responsabilità e l'uso di indicatori quanti/qualitativi, ancora fondati sulla contabilità finanziaria. Il controllo si avvale anche di indicatori "di contesto generale", volti a definire l'ambiente in cui l'amministrazione opera, offrendo una sorta di mappatura generale delle caratteristiche dell'ente, utile per effettuare confronti settoriali. Non risulta attivata la valutazione della dirigenza, né il controllo si estende alla misurazione dell'efficacia esterna dell'azione amministrativa e della qualità dei servizi.

Nella provincia di Pistoia, il servizio di controllo interno, collocato all'interno del settore "attività finanziarie ed organizzative" (unitamente al servizio ragioneria e al servizio economato), utilizza, per il controllo di gestione, i tipici strumenti aziendalistici (bilancio analitico per risultati; contabilità analitico-gestionale; parametri/indicatori; report; motivazione degli scostamenti; analisi costi/risultati, organizzative e procedurali).

Nella provincia di Lucca, il controllo di gestione ha il compito di monitorare l'attività finanziaria connessa a ciascun progetto, registrando le variazioni di bilancio, gli impegni di spesa e le liquidazioni effettuate sui capitoli corrispondenti. I dati di riferimento sono rappresentati dal sistema finanziario dell'ente, che la funzione di controllo raccoglie ed elabora in forma oggettiva. Altra fase del controllo, di tipo sia soggettivo che oggettivo, riguarda il sistema di attribuzione a ciascun progetto del costo delle risorse umane assegnate. Esso è svolto mediante schede di rilevazione compilate dai responsabili di ciascun settore. Il sistema informativo direzionale, che costituisce l'apparato informativo servente della struttura di controllo, è infine integrato da valutazioni (soggettive) dei dirigenti circa lo stato di attuazione dei singoli progetti, prescindendo dagli aspetti finanziari. I dati raccolti, elaborati e corredati da indicatori della velocità e della capacità di spesa e della capacità di previsione e di smaltimento dei residui, sono pubblicati trimestralmente e forniti agli organi di governo dell'ente e ai responsabili della gestione, allo scopo di offrire un quadro dello stato di avanzamento dell'attività gestionale.

Dunque, le metodologie di controllo utilizzate si fondano sull'analisi delle condizioni di efficacia degli interventi pubblici unicamente sotto il profilo delle condizioni e dei costi della loro realizzazione. In molti casi, le strutture incaricate del controllo di gestione svolgono (o hanno finora svolto) unicamente rilevazioni dei costi, procedendo, a tal fine, a riclassificazioni dei dati di bilancio. L'obiettivo del controllo, in questo senso, è la sola verifica dell'efficienza - intesa come relazione tra mezzi e risultati - dell'azione pubblica.

L'adozione di sistemi di contabilità più articolati e funzionali è piuttosto limitata. A tale conclusione, ad esempio, conducono gli esiti dell'indagine UPI-ISTAT sul controllo di gestione nell'amministrazione provinciale, svolta nel 1998 con l'obiettivo di testare la sperimentazione e la diffusione di nuove tecniche di controllo in unità operative omogenee. L'analisi, concentrata su due settori strategici dell'attività provinciale (viabilità e scuole), ha fatto emergere la carenza quasi generalizzata di sistemi di contabilità analitica e di contabilità economico-patrimoniale, nonché la difficoltà di individuare adeguate misure dell'attività e dei risultati.

I risultati dei controlli effettuati non vengono generalmente resi pubblici. L'assenza di rapporti con l'utenza rappresenta uno degli aspetti più significativi di tutte le esperienze analizzate. La domanda sociale relativa a determinati servizi o interventi, così come l'impatto degli stessi servizi o interventi sulla collettività amministrata non sono ancora oggetto di analisi dirette a fornire opportuni correttivi agli indirizzi di gestione.

2.5 I riflessi sul rapporto politica/amministrazione

Nelle poche esperienze in cui l'attuazione dei controlli interni si rivela più ampia e completa, la considerazione del controllo come fondamentale strumento di assistenza alla decisione, da utilizzare ai fini della programmazione delle politiche, è alla base di un atteggiamento piuttosto aperto dei vertici politici, i quali incoraggiano e promuovono la diffusione del controllo all'interno dell'ente, utilizzando le relative strutture anche per la soluzione di problemi contingenti.

Secondo l'indagine della S.D.A.-Bocconi sui sistemi di valutazione delle performance dei dirigenti negli enti locali, le esperienze di controllo, nella forma della valutazione della dirigenza, sarebbero condizionate da comportamenti sia del vertice politico incaricato della valutazione, sia della stessa dirigenza.

Sotto il primo profilo, verrebbero in considerazione l'eccessiva enfasi posta sui risultati raggiunti, a fronte dello scarso impegno nella definizione dei

processi valutativi; la scarsa attenzione per i profili negoziali comportanti la condivisione degli obiettivi e degli strumenti con la dirigenza; la tendenza a privilegiare criteri "soggettivi", considerando il processo di valutazione come indicativo della complessiva capacità gestionale del dirigente, piuttosto che della prestazione effettivamente resa nel periodo di riferimento.

Sotto il secondo profilo, emergerebbero la bassa disponibilità dei dirigenti a "mettersi in gioco", sottolineando soprattutto i vincoli alla propria azione; la ricerca, da parte della dirigenza, di forme di tutela e garanzia del proprio status; la scarsa fiducia nei valutatori e nello stesso sistema di valutazione, considerati politicamente condizionabili.

Ulteriore elemento condizionante sarebbe rappresentato dagli stessi procedimenti valutativi, non sempre efficaci nel cogliere i tempi e i ritmi dell'azione, poco attenti ai momenti di confronto diretto e spesso caratterizzati dalla non chiara definizione dei ruoli e delle responsabilità dei soggetti interni al processo.

Rispetto alla sfera decisionale dei dirigenti, il controllo opera in duplice modo: da un lato, esso, nel porre indirizzi e, conseguentemente, vincoli teleologici alle scelte gestionali, limita necessariamente tale sfera; dall'altro, responsabilizzando maggiormente i dirigenti nei confronti dei risultati e degli obiettivi prefissati, stimola in maggior misura la loro capacità propositiva.

Solo in alcuni casi, nei quali il controllo si estende anche alla valutazione dei vertici dell'organizzazione amministrativa, la dirigenza sembrerebbe dimostrare un certo spirito collaborativo. Nella maggior parte delle esperienze, i dirigenti guardano al controllo con sospetto e diffidenza, considerando pericolosi soprattutto gli aspetti valutativi.

2.6 Il quadro di sintesi

Dai paragrafi che precedono emerge che, a fronte di un contesto normativo ormai completo, l'attuazione dei controlli interni è ancora lenta e incoerente.

L'ambito entro il quale il controllo interno è chiamato a operare è ormai chiaramente delineato dalle norme ed evidenzia una sostanziale coerenza nei principi ispiratori e nei temi di fondo. L'idea di realizzare, anche a livello locale, apparati amministrativi efficaci, economici, efficienti e assoggettati ad un sistema di controlli successivi e di risultato non necessita di ulteriori sviluppi.

I problemi del controllo sono invece concentrati nella fase di concreta attuazione, evidenziando lentezze, incoerenze e difficoltà di approccio nelle singole amministrazioni. Si profilano, in particolare, carenze progettuali, di

iniziativa e di interesse, di approccio metodologico. L'attuazione dei controlli evidenzia inoltre aspetti critici riconducibili a una certa autoreferenzialità dello stesso controllo interno, ancora scarsamente orientato all'utenza e alla qualità dei servizi dell'ente.

2.6.1 Le carenze progettuali

Le esperienze di controllo interno realizzate non sembrano ancora pienamente integrate nella logica "programmazione – gestione – risultato" che la recente legislazione ha posto alla base dell'azione degli enti locali. In molti casi, il controllo è sentito come una sovrastruttura, ovvero come un fatto meramente adempimentale. Ne deriva una scarsissima attenzione alla sua progettazione, cioè alla definizione e corretta individuazione dei momenti, delle metodiche, degli strumenti e della messa in pratica del controllo. Manca la visione "globale" del controllo interno e la percezione del "ritorno economico" riveniente dall'effettuazione del controllo. In assenza di tali elementi, il controllo diviene un "costo" notevole per le amministrazioni.

Le sole previsioni legislative non possono assicurare né incentivare l'effettiva costruzione di compiuti sistemi di controllo nelle amministrazioni locali. Occorre che agli adempimenti imposti dalla recente normativa si accompagni un'intensa opera volta a far nascere, crescere e, infine, radicare nelle strutture amministrative una "cultura" e, insieme, un'"etica" del controllo. Quest'opera deve svilupparsi all'interno delle amministrazioni, attraverso la collaborazione tra burocrazia e politica. Se alla prima il controllo serve per razionalizzare la propria azione, e raggiungere più responsabilmente gli obiettivi prefissati, per la seconda esso costituisce l'elemento più importante cui riferire le scelte di programmazione e di governo.

2.6.2 Le carenze di iniziativa e di interesse

In molti casi, manca l'impulso all'attuazione del controllo sia da parte dei vertici politici sia da parte degli stessi vertici degli apparati amministrativi. Per i politici, il controllo è uno strumento "pericoloso" in quanto è in grado di evidenziare le carenze di strategia e di programmazione e le incoerenze dei programmi di governo, cioè la loro rispondenza più ad esigenze contingenti che alle reali necessità di sviluppo dell'ente. Per la dirigenza locale, l'impulso e la convinta condivisione degli obiettivi del controllo sono ostacolate dalla

percezione del controllo come aggravio operativo ovvero come strumento sanzionatorio. Ne derivano implicazioni negative sul rapporto tra il livello politico e il livello della gestione amministrativa.

2.6.3 Le carenze nell'approccio metodologico

Manca la consapevolezza di come costruire un sistema di controllo, a motivo, da un lato, dell'univocità degli apporti culturali in materia, ancora eccessivamente caratterizzati dall'approccio giuridico, dall'altro, dell'assenza di una chiara definizione dello strumentario necessario. Sotto quest'ultimo aspetto, sono indicative l'assenza pressoché generalizzata di una contabilità analitica per centri di costo all'interno degli enti e la mancata definizione di standard omogenei sulla quantità e qualità ottimali dei prodotti e sulle modalità di utilizzo delle risorse.

2.6.4 L'autoreferenzialità del controllo e la scarsa attenzione alla qualità dei servizi e all'utenza

La prevalenza della valutazione delle performance dei dirigenti è indicativa della scarsa vocazione dei controlli alla misurazione dell'efficacia dell'azione e della customer satisfaction. La misurazione dell'azione amministrativa, invece, è anche strumento democratico di conoscenza. Posto che la funzionalità di un'amministrazione non può che misurarsi, in ultima analisi, attraverso la capacità di risposta alle domande sociali provenienti dalla collettività, tanto gli strumenti che i risultati del controllo devono servire anche a rendere trasparenti all'esterno le decisioni e a incrementare il patrimonio di informazioni dell'utenza.

3 Le prospettive del controllo interno negli enti locali

3.1 *L'agenda per il futuro*

La materia dei controlli non sembra aver bisogno di ulteriori sviluppi a livello normativo. Essa richiede, invece, sforzi di sistemazione concettuale e maggiore incisività nell'applicazione pratica, per trasferirne nelle realtà locali i principi di base. Le problematiche con le quali l'attuazione delle norme sui controlli di

risultato negli enti locali dovrà confrontarsi nel prossimo futuro sembrano riconducibili ad alcuni punti di fondo che di seguito si riassumono.

3.1.1 Il rapporto tra controlli interni ed esterni

La caratteristica peculiare dei controlli interni va individuata nella natura essenzialmente “referente” nei confronti degli organi di vertice di ciascuna amministrazione. Il momento della esplicitazione dell’esito del controllo interno dovrà costituire il primo e più importante riferimento per lo svolgimento dei controlli esterni. Inoltre, il rapporto tra i due livelli del controllo amministrativo dovrà concretamente svolgersi in termini di complementarità e non di duplicazione.

3.1.2 I “manuali” del controllo

Occorrerà favorire la predisposizione e il consolidamento di regole tecniche di controllo, da trasfondere in veri e propri manuali, al fine della organica traduzione pratica dei principi legislativi. Le stesse amministrazioni locali possono sviluppare, al loro interno, attività di definizione metodologica e momenti di confronto sulla traduzione pratica dei principi-chiave del controllo. I “manuali” del controllo rappresentano uno strumento di indirizzo metodologico adattabile nel tempo e in relazione a diversi contesti operativi, flessibile nel focalizzare e risolvere problemi tecnici anche di dettaglio. La loro funzione può essere triplice: in primo luogo, prevenire il rischio di comportamenti tendenti a distorcere le informazioni utilizzate per il controllo; in secondo luogo, promuovere la diffusione delle best practices in materia di organizzazione della funzione gestionale e di tecniche di misurazione e di valutazione; infine, consentire la valutazione comparativa tra enti della pubblica amministrazione che svolgono compiti simili e offrono servizi omogenei. Si possono, in tal modo, offrire alle istituzioni di controllo linee-guida per operare e alle pubbliche amministrazioni incentivi ad agire in modo coerente con i propri fini.

3.1.3 L’efficacia del sistema dei controlli

Il controllo interno assume un fondamentale ruolo di integrazione dei processi decisionali degli enti locali e una valenza essenzialmente collaborativa e referente. Esso, inoltre, si sostanzia in un giudizio cui non seguono misure assunte dal

controllore; pertanto, non è interpretabile in chiave meramente sanzionatoria, bensì nei termini di processo di apprendimento e messa in opera di meccanismi volti ad analizzare le modalità d'azione dell'amministrazione, i fattori di impulso o di ostacolo, i risultati che si stanno producendo o che sono stati prodotti. In tale prospettiva, l'organo di controllo deve necessariamente arrestarsi alla fase della verifica e del giudizio. In assenza di momenti sanzionatori, dovranno individuarsi meccanismi e tecniche idonee a garantire, in concreto, "l'ottemperanza" delle amministrazioni ai referti degli organi di controllo.

3.1.4 L'efficienza del sistema dei controlli

Il concreto funzionamento dei controlli interni richiede risorse umane e finanziarie. Occorre che alla costruzione dei sistemi di controllo interno nelle amministrazioni locali si accompagni un'intensa opera di "incentivazione al controllo" volta a radicare nelle amministrazioni una "cultura" e un'"etica" del controllo. Tali elementi sono essenziali perché nelle amministrazioni vengano percepiti tanto "il ritorno economico del controllo", quanto la sua utilità per una corretta ed efficace gestione. In loro assenza, l'attivazione del sistema dei controlli non potrà che essere sentita, nelle amministrazioni, come un fatto meramente adempimentale e, soprattutto, come un costo ingente (come tale, da minimizzare).

3.1.5 L'autonomia di giudizio dei controllori

Occorrerà studiare meccanismi in grado di assicurare l'indipendenza e l'autonomia di giudizio nello svolgimento dei controlli interni, tenendo presente che l'autonomia del controllore va garantita sia nei confronti dei referenti istituzionali di ciascun controllo, sia nei confronti degli stessi soggetti controllati. La previsione della possibilità di attingere dall'esterno gli addetti a taluni controlli non sembra, di per sé, uno strumento sufficiente a svincolare l'azione dei controllori da possibili condizionamenti.

3.1.6 La "trasparenza" dei controlli

Atteso che alcuni controlli si svolgono unicamente nell'interesse dell'amministrazione agente, mentre altri sono svolti anche (o solo) nell'interesse dell'utente-destinatario dell'azione pubblica, dovranno essere

individuati meccanismi idonei a rendere pubblici gli esiti di questi ultimi, innescando processi di partecipazione e conoscenza degli stessi amministrati rispetto ai risultati dell'azione amministrativa e ai servizi resi.

3.1.7 La corretta collocazione dei controlli nei processi decisionali amministrativi

Passata "l'euforia legislativa" per i controlli di risultato, occorrerà che essi acquistino il giusto peso nei processi decisionali degli enti locali. Si dovranno prevenire due rischi: da un lato, che le amministrazioni locali, specie quelle di minori dimensioni, siano interamente assorbite dallo svolgimento di controlli molteplici ed eterogenei; dall'altro, che si inneschino perversi meccanismi di imputazione della cattiva gestione al malfunzionamento dei controlli, piuttosto che all'inefficienza degli attori.

3.2 *Il controllo interno nella "nuova" finanza locale*

La previsione di un sistema di controlli interni nelle amministrazioni locali risponde alla nuova "filosofia" dell'azione amministrativa, posta a fondamento delle recenti riforme e richiesta da ragioni di equilibrio di finanza pubblica imposte dall'adesione all'Unione europea.

Da un lato, infatti, il vasto programma di riforme avviato in questi anni risponde all'intento di redistribuire poteri e responsabilità tra amministrazioni centrali e locali, attraverso il decentramento e le istanze federaliste, tra politica e amministrazione, attraverso la responsabilizzazione della dirigenza, tra amministrazione e cittadini, attraverso la semplificazione dei procedimenti e l'attenzione all'efficienza e alla qualità dei servizi resi. Il controllo interno, inteso come sistema di misurazione, è funzionale a tutti e tre gli aspetti considerati.

Dall'altro, con la previsione del patto di stabilità interno, gli enti locali non sono più considerati centri di spesa periferici, la cui operatività dipende in misura esclusiva o preminente da trasferimenti erariali, ma divengono soggetti attivi della politica economica nazionale, coinvolti nel risanamento della finanza pubblica.

Il controllo interno assume un ruolo rilevante nella programmazione e nella realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica. Esso ha il compito di verificare la corrispondenza tra funzioni e risorse assegnate, in relazione ai processi di riduzione del disavanzo, in modo da non pregiudicare le condizioni di efficienza ed efficacia dell'attività amministrativa.

I due punti appena evidenziati necessitano di un approfondimento.

Nell'attuale momento, gli enti locali sono chiamati a contribuire al rispetto di vincoli di finanza pubblica sempre più stringenti. Ciò avviene in concomitanza con l'assegnazione delle nuove funzioni che comporteranno ulteriori oneri coperti con le risorse assegnate dallo Stato.

Considerato che il rispetto del patto di stabilità non è un obiettivo transitorio, ma perdurerà nei prossimi anni, è necessario apprestare per tempo tutti gli strumenti per rendere efficace il controllo della finanza pubblica locale. Inoltre, il trasferimento dei compiti dal centro alla periferia potrebbe interferire con l'esigenza di disporre di tempestive e attendibili informazioni sui conti degli enti locali, essenziali per ricomporre il mosaico dei conti nazionali. La costruzione di un sistema di controlli integrato è di fondamentale importanza, in primo luogo, per supportare l'efficiente organizzazione, a livello locale, dei servizi e delle funzioni cedute dallo Stato; in secondo luogo, ai fini della rilevazione e dell'analisi delle informazioni finanziarie e contabili necessarie alla costruzione di una "rete" di monitoraggio dell'andamento delle entrate, delle uscite e dell'indebitamento degli enti; infine, per ottenere informazioni "certificate" sul rispetto dei vincoli imposti dal patto di stabilità e ottenere il pieno coinvolgimento degli enti stessi.

In considerazione di quanto appena esposto e affinché il controllo interno sia definitivamente assimilato nella struttura e nell'azione degli enti locali è necessario che esso divenga "sistema", cioè sia costruito su una pluralità di tipologie di controllo e misurazione, teleologicamente differenziate ma tra loro coordinate e rispondenti ad una logica unitaria. Al momento, il recente d.lgs. n. 286/99 offre un importante modello di riferimento, al quale anche gli enti locali devono obbligatoriamente ispirarsi, in quanto propone un linguaggio comune in materia e chiarisce i fini e i confini di ciascuna tipologia di controllo, stimolando la condivisione e la salvaguardia dei principi generali. La derogabilità al decreto da parte degli enti locali, come già detto in precedenza, va intesa unicamente nel senso della flessibilità delle soluzioni organizzative, in considerazione delle specificità delle singole realtà locali.

Vi è il rischio che il recepimento di questa impostazione si presenti eccessivamente oneroso per molti enti locali, nella misura in cui la necessità di coprire l'intero impianto contenuto nel d.lgs. n. 286/99 implichi la creazione di strutture "dedicate" a ciascun tipo di controllo, l'acquisizione di risorse umane e finanziarie, la formazione professionale dei controllori, l'assunzione, da parte delle strutture di controllo interno già esistenti, di una configurazione organizzativa e di modalità operative tendenzialmente omogenee. Proprio sotto questo profilo, la soluzione della flessibilità si presenta importante e giustificata,

aprendo la strada a forme di collaborazione tra enti, come i consorzi, ovvero all'utilizzo di strutture esterne di cui avvalersi in comune (outsourcing).

Tali soluzioni - pur rischiando di collocare il controllo in una dimensione probabilmente diversa da quella di natura collaborativa che esso dovrebbe avere e non consentendo la piena esplicazione delle attività di "assistenza alla decisione" che pure qualificano il controllo - sarebbero in grado di superare agevolmente le difficoltà finanziarie e strutturali che si oppongono all'istituzione di una pluralità di organismi di controllo in ogni ente. Esse potrebbero presentare gli ulteriori vantaggi di favorire il collegamento tra più realtà simili e la costruzione di standard di misurazione comuni e di stimolare il costante confronto tra le realtà locali, l'individuazione delle best practices e l'avvio di processi competitivi.

L'esigenza del confronto è, d'altra parte, confermata dall'abbondanza di analisi e indagini sul campo che hanno visto la luce negli ultimi anni, spesso stimulate e condotte dalle istituzioni associative degli enti locali. Tali indagini vedono nella comparazione e nel confronto sistematico strumenti di crescita della cultura dell'efficienza e dell'autocorrezione.

Più in generale, è evidente l'apporto che una costruzione dei controlli interni locali in termini di sistema può offrire allo sviluppo del dialogo tra i diversi livelli di governo del territorio. Il linguaggio comune in materia e la condivisione dei principi, infatti, possono favorire l'oggettività e la circolazione degli strumenti tecnici di misurazione dei problemi e delle politiche, consentendo l'individuazione di soluzioni univoche, pur nel rispetto dei differenti livelli di competenza. Al riguardo, il coordinamento, in sede di misurazione dell'azione amministrativa, dei diversi livelli di governo incidenti sullo stesso territorio, può garantire la continuità della stessa azione amministrativa e l'ottimale esplicazione del principio di sussidiarietà, specie nella prospettiva della completa realizzazione del decentramento, riducendo i pericoli di duplicazione ovvero di frammentazione degli interventi.

Inoltre, in un contesto di equilibri di finanza pubblica tra loro collegati e interdipendenti, il sistema dei controlli interni diviene strumentale rispetto alle valutazioni dei risultati effettuate nelle diverse sedi istituzionali. Tra queste ultime, è necessario richiamare l'attenzione sul ruolo della Corte dei conti, cui la legge n. 20/94 attribuisce non solo il compito di fornire parametri di riferimento di carattere generale e uniforme, ma anche quello di accertare - sulla base degli esiti dei controlli interni - la rispondenza dei risultati dell'attività amministrativa agli obiettivi stabiliti dalla legge. In tale ottica, la previsione di un sistema dei controlli e di un linguaggio comune in materia può essere in grado di favorire lo sviluppo di una costante dialettica tra i servizi di controllo interno degli enti locali

e la Corte, allo scopo di stimolare progressivi arricchimenti e perfezionamenti dei sistemi di valutazione dei risultati.

3.3 Il contributo delle reti telematiche

Lo sviluppo tecnologico e l'avvento delle reti telematiche costituiscono la "cornice" entro la quale possono essere collocati i futuri sviluppi del sistema dei controlli interni negli enti locali.

L'informatizzazione e il collegamento in rete delle strutture pubbliche rappresentano uno strumento strategico per la maggiore funzionalità e modernizzazione dei pubblici poteri.

In un contesto di progressivo ridimensionamento delle forme di intervento pubblico diretto nell'economia e nel sociale, le amministrazioni si trovano a svolgere attività prevalentemente incentrate sull'utilizzo – e sul continuo trattamento – della risorsa "informazione".

Grazie anche al rapido sviluppo di soluzioni tecnologiche avanzate (in grado, quindi, di sostenere servizi di trattamento di dati e informazioni sempre più complessi), l'utilizzo diffuso, da parte delle amministrazioni, di sistemi informativi automatizzati può favorire la circolazione delle informazioni, la loro fruibilità diffusa e tempestiva, la creazione di apposite basi dati in grado di interloquire reciprocamente. Da questo circuito, che consente lo scambio continuo di servizi e di informazioni tra le amministrazioni e tra queste e il mercato, possono derivare effetti significativi in termini di riduzione dei costi organizzativi, di semplificazione e snellimento delle procedure, di maggiore capacità di elaborazione e di analisi, di tempestività e di completezza delle informazioni.

In questa prospettiva, assume rilievo la realizzazione – ormai avviata – della rete unitaria della pubblica amministrazione (RUPA), struttura tecnologica atta a garantire a ciascun utente abilitato ad utilizzarla, il dialogo e lo scambio di informazioni in condizioni di elevata sicurezza, mediante accesso ai dati e alle procedure residenti nei sistemi informativi automatizzati della propria e di altre amministrazioni, indipendentemente dalle reti attraversate e dalle tecnologie adottate dai singoli sistemi informativi.

Strutturata come un "insieme di domini" (costituiti dalle risorse hardware, di comunicazione e software, dai dati e dai servizi che cadono sotto la giurisdizione di una determinata organizzazione o ente), la RUPA si muove in tre grandi aree di intervento: a) l'area delle interconnessioni telematiche, che consentono, tramite "reti di trasporto e di servizi", il collegamento tra gli utenti e

le applicazioni in condizioni di sicurezza; b) l'area dell'interoperabilità, data da quei servizi che consentono di far comunicare utenti interni di una amministrazione con gli utenti o con le applicazioni di domini di altre amministrazioni, mediante l'utilizzo di protocolli e programmi standard; c) l'area dei programmi applicativi, che consente di far interagire applicazioni operanti nei domini di diverse amministrazioni, mediante la condivisione delle basi di dati e la reingegnerizzazione delle procedure.

Attualmente, la RUPA è in grado di collegare tra loro, in via telematica, le amministrazioni centrali dello Stato. Tuttavia, il modello policentrico disegnato dalla riforma del settore pubblico, imperniato sul decentramento delle responsabilità di governo del territorio, richiede che la struttura tecnologica sulla quale viaggiano i dati e le informazioni possa essere condivisa da tutti i soggetti pubblici. Si è parlato, al riguardo, di una vera e propria "federazione di sistemi informativi", cioè di una rete di sistemi informativi pubblici, capace di porre le amministrazioni in grado di dialogare ed interagire tra loro.

La realizzazione del "decentramento in rete" richiede pertanto l'adesione alla RUPA anche degli enti locali, strutturalmente deputati al presidio del territorio nella fornitura dei servizi.

I vantaggi, per gli enti in questione, possono essere significativi in termini di concreta realizzazione di un'amministrazione a rete, di condivisione delle informazioni, di trasparenza delle procedure, di chiara identificazione dei compiti e delle responsabilità, di rapidità dei processi, di miglioramento della qualità del lavoro, di consapevolezza, per gli interlocutori delle pubbliche amministrazioni, circa i servizi disponibili.

La creazione di una rete informativa tra tutte le amministrazioni pubbliche può contribuire a migliorare l'efficienza della gestione, in termini di contenimento dei costi e di potenziamento delle funzioni decisionali, e a innalzare la qualità dei servizi resi ai cittadini.

L'adesione alla RUPA da parte degli enti locali può altresì dare impulso all'implementazione di un sistema integrato di controlli interni.

Ogni ente, infatti, avrebbe la possibilità di accedere in modo completo ai dati relativi alla propria gestione, e di organizzarne la fruizione secondo le modalità e le finalità di volta in volta ritenute più opportune. La possibilità di scambiare informazioni con altri enti (o con livelli diversi di governo dello stesso territorio) consentirebbe il confronto tra le esperienze di controllo e l'emersione di linee-guida comuni per la relativa attuazione. Sarebbero quindi favoriti il dialogo tra le amministrazioni, l'adozione di un linguaggio comune, la diffusione e la condivisione di parametri e criteri per l'efficiente ed efficace svolgimento dei controlli, anche attraverso la proposizione di pacchetti informativi omogenei e la

diffusione in rete delle più evolute strumentazioni di controllo. Sarebbero potenziate l'oggettività, la trasparenza e la confrontabilità dei sistemi di controllo interno.

I vantaggi derivanti dall'accesso degli enti locali a dati e informazioni in rete e le più ampie possibilità di dialogo e confronto tra le esperienze di controllo, oltre ad accrescere la consapevolezza di ciascun ente circa la strumentazione a propria disposizione, consentirebbero - soprattutto agli enti di piccole dimensioni - di evitare l'eventuale ricorso all'outsourcing per l'effettuazione dei controlli, a favore di soluzioni autonome, ancorché "concertate" in rete. Inoltre, l'apertura delle amministrazioni locali resa possibile dall'adesione alle reti telematiche e il loro coinvolgimento in uno spazio potenzialmente comprensivo di tutte le esperienze di controllo potrebbero favorire il superamento dei meccanismi di autoreferenzialità che hanno finora caratterizzato i controlli interni in molti enti locali.

Tenuto conto che sono attualmente allo studio le condizioni alle quali la RUPA può connettersi con la rete nazionale interbancaria allo scopo di veicolare in via telematica non solo informazioni tra le amministrazioni ma anche tutti i flussi finanziari e informativi relativi ai pagamenti pubblici, la realizzazione di un "circuito di reti" informative unitario, interconnesso e cooperativo, che coinvolga anche gli enti locali, avrebbe ulteriori effetti in termini di potenziamento dei sistemi di controllo interno.

Potrebbero infatti derivarne benefici in termini di economicità ed efficienza della funzione di controllo dei flussi finanziari e dell'indebitamento delle pubbliche amministrazioni che, in un contesto di decentramento amministrativo, il sistema pubblico nel suo complesso è impegnato a garantire in ambito europeo. La possibilità di accedere ai dati informativi e finanziari in rete potrebbe offrire agli enti locali utili strumenti per la verifica degli equilibri finanziari ai fini del rispetto del patto di stabilità interno nel quale anche essi sono coinvolti.

Sarebbe inoltre agevolata la costruzione di un'adeguata programmazione finanziaria e contabile, richiesta dal nuovo ordinamento degli enti delineato dal decreto legislativo n. 77/95 e successive modificazioni. In tale ambito, potrebbero essere costituiti - e posti a disposizione degli enti - appositi archivi informativi da utilizzare per l'adozione di tecniche di benchmarking ovvero per la costituzione di "gruppi di riferimento" (a base dimensionale o geografica) rispetto ai quali rapportare e confrontare la propria attività di programmazione e di controllo. Un ruolo fondamentale, in questo senso, può essere svolto dalle associazioni degli enti locali (UPI e ANCI), anche avviando forme di collaborazione con l'associazione dei tesoriери bancari. Risulterebbe

ulteriormente potenziata l'individuazione dei parametri gestionali necessari per il controllo dell'attività amministrativa e dei risultati conseguiti.

Riferimenti bibliografici

AA.Vv., Finanza e contabilità: testo e commento del d.lgs. 25.2.1995, n. 77, Ordinamento finanziario e contabile degli enti locali, Roma, Ed. delle Autonomie, 1995.

AA.Vv., Il controllo di gestione nelle amministrazioni pubbliche, Rimini, Maggioli, 1997.

AA.Vv., Il controllo interno nelle amministrazioni pubbliche: esperienze e prospettive, Atti del V convegno COGEST, ora in Rivista trimestrale di scienza dell'amministrazione, nn. 3-4, 1998.

ANTHONY R. N. - YOUNG D. W., Controllo di gestione per gli enti pubblici e le organizzazioni non profit, New York, Mc Graw-Hill, 1992.

BALASSONE F. - FRANCO D., Public investment in the Stability Pact Framework, mimeo, Banca d'Italia, 1998.

BANCA D'ITALIA, Nuovo sistema di controlli sulla spesa pubblica, Atti del Convegno di Perugia, 9 giugno 1994.

BANCA D'ITALIA, I controlli delle gestioni pubbliche, Atti del convegno di Perugia, 2-3 dicembre 1999.

BORGONOV E., I concetti di controllo burocratico e controllo manageriale nella pubblica amministrazione, in Azienda pubblica, n. 1, 1988.

BORGONOV E., Una nuova cultura per gestire utilmente il nuovo ordinamento contabile, in La finanza locale, 1995.

BORRELLO I., La nuova disciplina dei controlli interni nelle pubbliche amministrazioni, in Giornale di diritto amministrativo, n. 1/2000.

BRANCASI A. - ANCILLOTTI A., L'ordinamento finanziario e contabile degli enti locali, Rimini, Maggioli, 1996.

BRUZZO A. - MORIGI P., Il controllo di gestione negli enti locali, Milano, Angeli, 1987.

CALOPRISCO A. - DE PAOLIS M. (A CURA DI), I servizi di controllo interno e i nuclei di valutazione delle pubbliche amministrazioni, Padova, Cedam, 1998.

CARABBA M., La nuova disciplina dei controlli nella riforma amministrativa, in Rivista trimestrale di diritto pubblico, n. 4, 1994.

CASSESE S., (1992), I moscerini e gli avvoltoi. Sistema dei controlli e riforma della Costituzione, Atti del convegno su Sistema dei controlli e riforma della Costituzione organizzato dalla Corte dei conti nel 130° anniversario della sua istituzione (Milano, 11-12 dicembre 1992), IPZS, Roma, 1995.

CNEL, Lavori del Gruppo di lavoro sulla misurazione dell'attività amministrativa, Roma, 1995-1999.

COLLEVECCIO M., Il sistema dei bilanci e della programmazione nel nuovo ordinamento finanziario e contabile degli enti locali, in *La finanza locale*, 1995.

D'AURIA G., I nuovi controlli della Corte dei conti davanti alla Corte Costituzionale, nota a Corte Costituzionale, sentt. nn. 29/1995 e 335/95, in *Il Foro Italiano*, 1996.

DENTE B. (A CURA DI), *L'efficacia dei poteri locali*, Bologna, Il Mulino, 1991.

FERRO P. - SALVEMINI G., *La riforma della pubblica amministrazione e la rilevazione di informazioni per il rispetto dei vincoli del patto di stabilità interno*, mimeo, Banca d'Italia, 1999.

GIANNINI M.S., *Controllo: nozione e problemi*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, n. 4, 1974.

GUCCIONE V., *La nuova fisionomia del controllo interno: modelli organizzativi e prime esperienze*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, n. 3, 1998.

MATTEUCCI F. - PECCHI A.R. (A CURA DI), *L'efficacia dei servizi pubblici*, Milano, Angeli, 1990.

MELONI G. (A CURA DI), *I controlli sugli atti amministrativi di regioni ed enti locali*, Giuffrè, 1998.

MORIGI P., *Il nuovo ordinamento finanziario e contabile degli enti locali*, in *La finanza locale*, 1995.

MORIGI P., *La "contabilità economica" negli enti locali*, Milano, Angeli, 1994.

PACCHIAROTTI S., *I concetti fondamentali del controllo di gestione*, mimeo, CNEL, 1996.

PAVAN A., *Planificazione e controllo di gestione nelle aziende pubbliche*, in *Rivista trimestrale di scienza dell'amministrazione*, n. 2, 1996.

PEREZ R., *Il nuovo ordinamento contabile degli enti locali*, commento al d.lgs. n. 77/95, in *Giornale di diritto amministrativo*, n. 5, 1995.

PEREZ R., *L'efficienza per decreto*, in *Giornale di diritto amministrativo*, n. 1, 2000.

PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI, DIPARTIMENTO PER LA FUNZIONE PUBBLICA, *Tecniche per la misurazione dei costi e dei rendimenti nelle pubbliche amministrazioni*, Roma, IPZS, 1994.

PUGLIESE F. - DALFINO E., *I controlli come composizione operativa di interessi pubblici*, in *La ponderazione degli interessi nell'esercizio dei controlli*, Atti del XXXIV° convegno di studi di scienza dell'amministrazione, Milano, Giuffrè, 1991.

REBORA G., Organizzazione e direzione dell'ente locale. Teoria e modelli per l'amministrazione pubblica, Milano, Giuffrè, 1983.

REY G.M., Sistemi informativi ed indicatori di efficacia, di efficienza e di qualità, in Rivista trimestrale di scienza dell'amministrazione, n. 2, 1996.

SCOGNAMIGLIO G. (A CURA DI), Modelli di governo locale, verifica dei risultati e controllo di gestione: esperienze e prospettive, Ed. C.E.L. - Scuola di Pubblica Amministrazione, Lucca, 1992.

SCOGNAMIGLIO G., Valutazioni, controlli interni e nuova organizzazione nella pubblica amministrazione locale, Ed. C.E.L. - Scuola di Pubblica Amministrazione, Lucca, 1998.

STADERINI F., Diritto degli enti locali, Padova, Cedam, 1996.

VANDELLI L., Ordinamento delle autonomie locali, Rimini, Maggioli, 1997.

ZULIANI A. - MANCINI A. - FILACCHIONE G., Sistemi di controllo e valutazioni di efficienza negli enti locali italiani, Bologna, Il Mulino, 1993.

ZULIANI A., La misurazione dell'attività amministrativa, in Rivista trimestrale di scienza dell'amministrazione, n. 2, 1996.

Le università

di Cinzia Circi

1. Istituzione dei nuclei di valutazione nelle università: il quadro normativo

1.1 *Autonomia universitaria e controlli*

La tendenza del legislatore che si è sviluppata sin dalla legge 9 maggio 1989, n. 168 ¹ è stata quella di riconoscere alle università autonomia sia statutaria ed organizzativa, per tutto ciò che è funzionale agli ambiti principali della sua attività quali quelli della didattica, della ricerca e dell'amministrazione, sia finanziaria.

L'autonomia riconosciuta dall'ordinamento alle università è garantita direttamente dalla Costituzione in quanto riferita alla esigenza di libertà di ricerca e di insegnamento prevista dall'articolo 32 della stessa. L'autonomia universitaria presenta, dunque, un carattere strumentale. Qualcuno ha infatti affermato che essa "trova la propria ragione giustificativa non in sé medesima, ma in un fine che la trascende: nell'obiettivo che, attraverso il suo riconoscimento, di volta in volta, intende perseguire la norma che la prevede. E' sempre autonomia per qualcosa, in funzione (o al servizio) di qualcosa" ².

L'autonomia universitaria è funzionale e di supporto all'autonomia didattica e di ricerca ed è inoltre correlata con la libertà della scienza, della ricerca scientifica e del pensiero in genere. Queste libertà trovano il loro luogo ideale di nascita e di crescita nell'università. Da qui la funzione "sociale" per eccellenza della stessa. Tale funzione incide, infatti, direttamente sullo sviluppo culturale della collettività il quale realizza anche il progresso libero della società. In definitiva, dinanzi all'autonomia universitaria non si è di fronte ad una opzione legislativa ma dinanzi ad un vero e proprio "dover essere" dell'università per ragioni storiche e costituzionali ³.

Da quanto osservato sino ad ora è facile comprendere come sia fondamentale nell'ambito universitario l'autonomia non soltanto sul fronte normativo ma anche su quello contabile, gestionale e finanziario. E' all'esplicarsi dell'autonomia sugli ambiti appena indicati che si collega l'effettivo

¹ Istituzione del ministero dell'Università e della ricerca scientifica e tecnologica.

² D'ATENA A., *Profili costituzionali dell'autonomia universitaria*, in *Giur. Cost.*, n. 4/1991, p. 2974.

³ MARCHETTA D., *Università, autonomia, controlli*, in *Rivista della Corte dei conti*, 1996, fasc. 2, p. 267.

conseguimento della libertà della scienza, della ricerca scientifica e del pensiero in genere ⁴.

Uno slancio verso un vera autonomia universitaria è pervenuto, poi, dalla legge 24 dicembre 1993, n. 537. Questa ha introdotto una forte responsabilizzazione in materia di spesa ed ha previsto ulteriori entrate per il settore universitario rafforzando, pertanto, l'autonomia finanziaria dell'università. Di grande rilevanza è inoltre il fatto che tale legge ha valorizzato i processi di controllo sull'attività degli atenei svolti dai nuclei di valutazione ⁵.

Quanto sino ad ora osservato pone in luce come sia forte l'esigenza autonomistica dell'università che si afferma con maggiore vigore nei confronti dell'esigenza di un controllo. Si è sostenuto, infatti, che, essendo autonomia e controlli tendenzialmente due termini che si pongono in antitesi, è proprio la difficoltà di coniugare questi due valori che rende problematico il coordinamento ed il governo della finanza pubblica allargata che è, allo stesso modo dell'autonomia, un valore costituzionale ⁶. La problematica da sciogliere è quella di garantire una autonomia reale all'università, coniugata con strumenti di controllo che consentano di rapportare le gestioni indipendenti con il più generale quadro di governo della finanza pubblica dotato di incisivi strumenti di conoscenza, indirizzo e coordinamento ⁷. Il controllo diventa, dunque, indice di responsabilità perché teso alla conoscenza ossia al raffronto delle varie gestioni, sia ai fini del governo della finanza pubblica sia ai fini di verifica dei risultati della gestione in termini di efficacia, efficienza ed economicità.

L'autonomia universitaria si sostanzia altresì nella potestà normativa di dotarsi di un proprio ordinamento attraverso l'emanazione di statuti e regolamenti di ateneo.

Gli ambiti di autonomia normativa e organizzatoria sono strettamente collegati. E' infatti attraverso l'autonomo esercizio della potestà normativa (statuti e regolamenti) che nell'università si disciplinano le attività di organizzazione, di gestione relative alla didattica e alla ricerca nonché quelle attinenti alla gestione amministrativa, finanziaria e contabile.

Ciò nonostante, ciascuno di questi ambiti ha una propria configurazione che dà luogo di conseguenza a diversi tipi di controllo.

Il controllo sull'esercizio della potestà normativa universitaria consiste in un vaglio di legittimità e di merito, esercitato dal ministro competente.

⁴ *Finanziamento e spesa dell'università italiana*, a cura del comitato di studi dei problemi dell'università italiana, vol. IV degli Studi dell'università italiana, il Mulino, 1963, p. 3.

⁵ CAMELLI M., *Autonomia universitaria e controlli della Corte dei conti: due riforme alla prova*, in Rivista della Corte dei conti, 1996, fascicolo 1, p. 319.

⁶ CARBONE G., *Autonomia e controlli: una necessaria antinomia*, in R. PEREZ (A CURA DI), *La gestione finanziaria e contabile degli enti pubblici*, Bologna, il Mulino, 1991, p. 131.

⁷ *Ibidem*, p. 132.

Al controllo interno è sottoposta la gestione amministrativa, finanziaria e contabile dell'università, assoggettata contemporaneamente anche al controllo esterno della Corte dei conti.

Quello che in questa sede interessa è in particolare il controllo sull'esercizio della potestà organizzativa universitaria in materia di didattica e ricerca che viene esercitato internamente dagli atenei e dal sistema universitario. Per impostare l'esercizio di tale controllo i nuclei di valutazione si sono avvalsi, nello stato di prima applicazione della legge, di una serie di indicatori quantitativi elaborati dall'osservatorio per la valutazione del sistema universitario nonché dalla conferenza unificata dei rettori (CRUI) per i quali si rinvia ai paragrafi 4.1 e 4.2.

1.2 Il regolamento di ateneo per l'amministrazione, la finanza e la contabilità

Ad uno studio sullo stato di attuazione dei nuclei di valutazione nell'ambito delle università si riscontra un vuoto di esperienza nonostante per queste amministrazioni il controllo interno abbia ricevuto una disciplina normativa molto anteriore al d.lgs. 3 febbraio 1993, n. 29⁸ che ha regolato la materia dei controlli interni specificamente per le università e per le amministrazioni pubbliche.

L'esigenza che le università, ai fini dell'incremento dell'efficacia e dell'efficienza nell'uso delle risorse disponibili, si dotassero di strumenti per la verifica e l'analisi delle attività svolte è stata evidenziata per la prima volta con la legge 9 maggio 1989, n. 168. Tale legge ha previsto, all'articolo 7, comma 7, che le università possano adottare un regolamento di ateneo per l'amministrazione, la finanza e la contabilità. Il comma 8 dello stesso articolo prevede che il regolamento disciplini altresì le forme di controllo interno sull'efficienza e sui risultati di gestione complessiva dell'università, nonché dei singoli centri di spesa.

Non pare un caso che la previsione di un sistema di vaglio sulla qualità dell'amministrazione universitaria sia contenuta nello stesso testo che ha gettato le basi per concedere l'autonomia finanziaria e contabile ai singoli atenei da perseguire, secondo il legislatore, congiuntamente ad una maggiore responsabilizzazione e ad un più puntuale vaglio delle iniziative attuate dalle singole università.

⁸ Razionalizzazione dell'organizzazione delle amministrazioni pubbliche e revisione della disciplina in materia di pubblico impiego, a norma dell'articolo 2 della legge 23 ottobre 1992, n. 421. Tale d.lgs. ha previsto per tutte le amministrazioni dello Stato l'istituzione di un servizio di controllo interno o nucleo di valutazione.

Nonostante la legge n. 168/89 abbia previsto come facoltativa l'adozione del regolamento di ateneo, tutte le università lo hanno redatto disciplinando l'istituzione di un organo di controllo interno. A quest'ultimo è stato attribuito negli atenei una varietà di denominazioni.

Il decreto rettoriale di approvazione del regolamento di ateneo per l'amministrazione, la finanza e la contabilità dell'università di Siena ⁹ ha istituito la "commissione valutazione e verifica" (CVV) composta di tre membri scelti tra esperti di contabilità pubblica o iscritti all'albo dei revisori dei conti ed esperti in discipline economico aziendali.

Tale organo svolge un'attività di certificazione dei risultati economici, patrimoniali e finanziari dell'università, effettua, inoltre, una valutazione a campione sulla funzionalità della gestione delle singole strutture in termini di economicità, efficienza ed efficacia. Peculiarità del regolamento dell'università di Siena (rispetto a quelli delle altre università delle quali si tratterà di seguito), è che esso fornisce l'indicazione precisa dei criteri per la misurazione dell'economicità e dell'efficienza, nonché dell'efficacia della gestione. Per la misurazione dei primi due aspetti la CVV compie analisi per singole strutture dei fattori produttivi impiegati, della modalità della loro utilizzazione e delle attività e dei servizi prodotti. Per la valutazione dell'efficacia, invece, verifica la qualità dei servizi erogati, avvalendosi altresì della partecipazione degli utenti, nonché il grado di raggiungimento degli obiettivi.

Le disposizioni illustrate, che hanno a che fare con la valutazione di economicità, efficienza ed efficacia, sono state completamente riprodotte nel decreto rettoriale per il funzionamento del nucleo di valutazione, adottato in seguito all'istituzione del nucleo stesso ex lege n. 537/93 ¹⁰.

Le procedure, gli strumenti e gli indicatori per la valutazione sono determinati dalla CVV in conformità agli indirizzi espressi dal consiglio di amministrazione, come avviene anche oggi a seguito dell'entrata in vigore della nuova disciplina. Nel d.r. è disposto altresì che per la valutazione della funzionalità delle singole strutture la CVV elabora standard minimi di economicità, efficienza e qualità dei servizi.

Una diversa denominazione acquisisce il servizio nell'ambito dell'università di Modena ¹¹, prendendo il nome di "ufficio di valutazione". Le competenze sono

⁹ Università di Siena, decreto rettoriale di approvazione del regolamento di ateneo per l'amministrazione, la finanza e la contabilità dell'università: d.r. n. 844/1991-92, in Bollettino Ufficiale del ministero dell'Università e della ricerca scientifica e tecnologica, anno II, n. 10, ottobre 1992, titolo III "controlli sulla gestione", artt. 23, 24, 25.

¹⁰ Università di Siena: d.r. n. 198/1995-6 di istituzione del nucleo di valutazione; d.r. n. 199/1995-96 di approvazione del regolamento per il funzionamento del nucleo di valutazione.

¹¹ Università di Modena, decreto rettoriale di approvazione del regolamento di ateneo per l'amministrazione, la finanza e la contabilità dell'università: d.r. n. 36/1992-93, in Bollettino Ufficiale del ministero dell'Università e della ricerca scientifica e tecnologica, anno II, n. 10, ottobre 1992, art. 58.

le medesime della commissione valutazione e verifica dell'università di Siena, ma diversa è la dipendenza funzionale. L'ufficio, infatti, informa dei risultati dell'analisi direttamente il rettore; sarà poi questi a segnalare a sua volta le irregolarità di cui è venuto a conoscenza al consiglio di amministrazione, per l'applicazione di provvedimenti conseguenti. Quest'ultimo dunque si pone quale controllore in seconda battuta, diversamente da quanto accade nell'università di Siena in cui è il diretto referente del CVV.

Al momento, la tendenza degli atenei è di rendere gli organi di direzione generale simultaneamente partecipi del risultato dei controlli svolti dai nuclei di valutazione interna.

Il regolamento dell'università di Modena contiene, inoltre, la previsione, inserita successivamente anche nel d.lgs. n. 29/93, della possibilità per l'ufficio di valutazione di stipulare contratti con esperti esterni all'amministrazione e/o con enti pubblici e privati specializzati in materia, al fine dell'assolvimento delle proprie funzioni.

La possibilità di stipulare convenzioni con enti pubblici di ricerca, al fine di una collaborazione, è prevista anche nel d.r. di approvazione del regolamento di ateneo per l'amministrazione, la finanza e la contabilità dell'università della Tuscia di Viterbo¹². In tale università l'ufficio di valutazione si avvale dell'attività di un sistema informativo ed opera in collaborazione anche con i centri di spesa.

Un'altra denominazione ancora assume l'organo di analisi interna dell'efficienza e dei risultati dell'amministrazione nel regolamento dell'istituto universitario di architettura di Venezia. Tale regolamento affida il controllo della gestione complessiva dell'amministrazione centrale nonché delle altre unità operative dell'ateneo all'ufficio programmazione e controllo (UPC) che risponde direttamente al rettore e al direttore amministrativo. Anche in questo caso l'organo è composto da esperti nel settore dei controlli e può avvalersi di consulenze esterne.

A differenza di tutti gli altri regolamenti sino ad ora illustrati, quello dell'istituto universitario di architettura di Venezia stabilisce che il controllo sull'efficienza e sui risultati di gestione si effettua attraverso un "sistema informatico di controllo". Ciò ricorda molto l'attuale sistema informatico statistico universitario (SIU) previsto dalla legge n. 59/97, art. 17, la cui disciplina più particolareggiata è stata prevista solo ora con il decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 286 di riordino e potenziamento dei meccanismi e strumenti di monitoraggio e valutazione dei costi, dei rendimenti e dei risultati dell'attività svolta dalle amministrazioni pubbliche.

¹² Università La Tuscia di Viterbo, d.r. n. 6042, 2 gennaio 1993, pubblicato dall'università La Tuscia, Viterbo 1993, art. 112.

Alla limitata operatività dell'originario disegno normativo di istituzione di un sistema di controllo di gestione il legislatore ha risposto con una norma generale (ovvero il d.lgs. n. 29/93) che ha disposto l'istituzione dei servizi di controllo interno o nuclei di valutazione nelle amministrazioni pubbliche. Il legislatore ha previsto inoltre a brevissima distanza, una disciplina specifica per le università, attraverso le previsioni dell'articolo 5, comma 21 legge 24 dicembre 1993, n. 537. Quest'ultima ha agito su più fronti perché, mentre ha stabilito l'ampliamento dell'autonomia organizzativa e finanziaria degli atenei, ha richiesto in maniera esplicita l'attivazione dei nuclei di valutazione interna.

1.3 Istituzione dei nuclei di controllo interno nelle università

Come accennato, in un secondo tempo rispetto alla legge n. 168/89, l'assetto del processo di valutazione sull'operato dell'amministrazione universitaria è stato rinnovato e specificato dall'articolo 20 del d.lgs. 3 febbraio 1993, n. 29, integrato e modificato successivamente dal d.lgs. n. 18 novembre 1993, n. 470, dal d.lgs. 24 dicembre 1993, n. 546 e dal d.lgs. 31 marzo 1998, n. 80.

Ad uno studio del quadro normativo dei controlli interni e dei nuclei di valutazione, la problematica che è stata posta in luce è che ogni livello di normazione in merito sia imprecisa, ridondante, incompleta e presenti altresì ingiustificate variazioni terminologiche di una stessa locuzione. La scarsa puntualità della normativa non ha comunque avuto ricadute di carattere interpretativo giacché si è ritenuto che le locuzioni usate esprimano in buona sostanza la medesima cosa. Le inesattezze della normativa hanno, invece, avuto riflessi sulla struttura dei nuovi organismi. Si è sostenuto che le strutture di controllo dovrebbero essere caratterizzate da una certa flessibilità. Da ciò deriva che le amministrazioni più che essere tenute all'adozione del modello indicato dalla norma dovrebbero essere lasciate libere di costruire il modello ritenuto più idoneo al loro assetto organizzativo e funzionale. Ciò potrebbe avere luogo sempre che i modelli costituiti discrezionalmente rispondano ai requisiti generali di autonomia del giudizio, di rapporto di dipendenza funzionale con il vertice politico, autonoma determinazione delle aree da sottoporre a verifica sulla base di una motivata programmazione, poteri di accertamento e di indagine, autorevolezza dei componenti della struttura anche al fine di stimolare processi di autocorrezione, possibilità di avvalersi, se necessario, di qualificate esperienze esterne. Requisiti immancabili in un

modello ideale di organo di controllo interno, individuato anche sulla base di esperienze estere¹³.

Per il controllo interno, ossia quel controllo svolto nell'ambito e ad opera della stessa amministrazione¹⁴, il d.lgs. n. 29/93 ha in realtà previsto (all'art. 20) due modelli: il servizio di controllo interno e il nucleo di valutazione. I due sono stati ideati presumibilmente per assolvere alle loro funzioni diversificandosi sulla base della natura e delle dimensioni delle amministrazioni presso le quali si sarebbero trovati ad operare.

La prassi seguita è stata quella di impiegare il modello del servizio di controllo interno o del nucleo di valutazione a seconda che si tratti rispettivamente di amministrazioni centrali dello Stato o delle altre amministrazioni pubbliche.

I due modelli non presentano, in effetti, differenze strutturali essendo entrambi articolazioni organizzative dell'amministrazione controllata e avendo ambedue carattere collegiale¹⁵.

¹³ V. GRUCCIONE, *La nuova fisionomia del controllo interno. Modelli organizzativi e prime esperienze*, relazione al seminario su Le procedure di audit e di controllo a raffronto tenutosi il 3 dicembre 1997 presso la sede di Roma del *British Council* nell'ambito della serie di incontri sul *New Public Management*, organizzato dallo stesso *British Council*, dalla Confindustria, dall'Istituto di diritto pubblico della Facoltà di Giurisprudenza dell'università degli studi di Roma La Sapienza e dall'ISTAT, pubblicato in rivista trimestrale di diritto pubblico, n. 3/98, p. 775.

¹⁴ Il controllo di gestione è stato indicato come "uno strumento per aiutare la decisione e per permettere ai responsabili degli uffici di controllare i costi ed evitare sprechi e doppioni, di allocare le risorse ai migliori usi, di misurare i risultati, di individuare e correggere gli errori commessi, di adattare le attività ai bisogni del pubblico". CASSESE S., in *Atti del Convegno su "Sistema dei controlli e riforma della Costituzione"*, Istituto poligrafico e Zecca dello Stato, Roma, 1995.

¹⁵ Al fine di verificare lo stato attuativo del decreto legislativo del 3 febbraio 1993, n. 29 e dell'attività contrattuale delle amministrazioni dello Stato, la Corte dei conti, nella deliberazione n. 122/1994 della sezione controllo Stato, ha stilato un programma, il quale prevede che la Corte compia specifiche indagini intersettoriali (successivamente poi disposte nella deliberazione n. 48/96 del 2 marzo 1997 della medesima sezione). Una delle indagini intersettoriali compiute nel 1997 dalla Corte ha avuto riguardo allo stato di attuazione del decreto legislativo n. 29/93 e successive modificazioni e integrazioni e si è conclusa con una relazione (approvata dalla Corte con la deliberazione n. 101/97 del 20 maggio 1997) che ha fatto il punto della situazione. Nella relazione la Corte riconosce che finalità di tale organo di controllo è, soprattutto, quella di mettere a disposizione di tutti i dirigenti delle amministrazioni le informazioni necessarie per gestire le risorse affidate e valutare i risultati della gestione in termini di efficienza, efficacia ed economicità. L'introduzione di un controllo interno di gestione vuole inserire nel circuito decisionale un meccanismo di autocorrezione finalizzato alla concomitante verifica dell'attuazione delle direttive generali del ministro ai fini dell'adozione degli eventuali correttivi (processo di *feedback*). Deroghe alla disciplina generale sono previste per la presidenza del Consiglio dei ministri e per le amministrazioni con competenza in materia di difesa e sicurezza dello Stato, di polizia e di giustizia. Per queste, è prevista l'adozione di specifiche normative regolamentari relative ai termini e alle modalità di attuazione del procedimento di verifica dei risultati. Ciò che rileva l'indagine è che l'attuazione della norma è lenta e piena di difficoltà, al punto che il dipartimento della Funzione pubblica è arrivato a costituire con un proprio decreto (del 14 settembre 1994), un gruppo di lavoro per l'esame dei problemi connessi all'istituzione, organizzazione e funzionamento dei servizi di controllo interno. È sintomatico il fatto che uno dei pochissimi servizi che inizialmente ha funzionato è stato quello istituito dalla presidenza del Consiglio dei ministri il 24 novembre 1993. Esso presenta anche aspetti anomali, essendo tale organo alle dirette dipendenze del Segretario generale, mentre dovrebbe operare in posizione di autonomia e rispondere solo agli organi di direzione politica. Nel 1994, sono stati emanati tre regolamenti per l'istituzione dei servizi di controllo interno dai Ministri degli Esteri e della Sanità (un autonomo servizio è stato istituito lo stesso anno presso I.I.S.P.E.S.L.). Nel 1995, ne sono stati emessi quattro riguardanti le amministrazioni delle Finanze, dell'Industria, delle Risorse agricole e del Tesoro. Nel 1996,

Dal punto di vista dell'organizzazione, il sistema di valutazione universitario si compone di tre soggetti fondamentali: i nuclei di valutazione presenti in ciascun ateneo, l'osservatorio per la valutazione del sistema universitario e la conferenza unificata dei rettori delle università italiane (CRUI).

Compito dei primi è quello di verificare, mediante analisi comparativa dei costi e dei rendimenti, la corretta gestione delle risorse pubbliche, la produttività della ricerca e della didattica, nonché l'imparzialità ed il buon andamento dell'azione amministrativa. I nuclei stessi dovrebbero determinare i parametri di riferimento del controllo da loro effettuato, anche sulla base di indicazioni degli organi generali di direzione a cui riferiscono con apposita relazione annuale. Gli organi deputati a ricevere tale relazione sono il ministro competente, il consiglio universitario nazionale, la conferenza permanente dei rettori e

sono stati istituiti i servizi di controllo interno presso i ministeri del Bilancio, per i Beni culturali, del Lavoro e della previdenza sociale, della Pubblica istruzione e dei Trasporti. Nel 1997, tali organi sono stati istituiti presso il ministero delle Poste, del Commercio estero, dell'Ambiente e dei Lavori pubblici. In altri organi, sono stati invece istituiti nuclei di valutazione: nel 1994 presso la Corte dei conti, nel 1995 presso l'Avvocatura generale dello Stato e presso il Consiglio di Stato. Un nucleo di valutazione è stato istituito anche presso il ministero dell'Università. Ciò che risultava nel 1997 è che a non aver istituito servizi di controllo interno o nuclei di valutazione, erano i Ministri della Difesa, delle Giustizie e dell'Interno, che si sono avvalsi della deroga prevista dal comma 8, dell'articolo 20 d. lgs 29/93. Con questa indagine intersettoriale, si è rilevato che fino ad allora (1997), su venti amministrazioni pubbliche diciassette avevano emanato il regolamento istitutivo, ma le disposizioni sulla istituzione dei servizi di controllo interno hanno avuto una applicazione più formale ed apparente che effettiva. Si è osservato che i nuclei sono stati disciplinati e previsti nella maggior parte delle amministrazioni dello Stato ma, anche quando attivati con la costituzione degli organi chiamati a dirigerli, hanno avuto uno scarso funzionamento o non hanno funzionato affatto, con diverse conseguenze negative, anche rispetto ai controlli sulla gestione spettanti alla Corte dei conti, la quale effettua un controllo di secondo grado sulle risultanze dei controlli interni. La Corte dei conti, riguardo ai controlli interni, nella sua relazione sul rendiconto generale dello Stato per l'esercizio finanziario del 1995, ha ribadito ancora l'assoluta urgenza della costituzione e funzionamento di tali servizi, essendo questi "gli interlocutori naturali della Corte dei conti stessa per la costruzione di un completo sistema di contabilità analitica, che renda significativa ai fini del controllo sulla gestione la lettura dei dati di rendiconto". Nella stessa relazione alla indagine intersettoriale la Corte ha manifestato la necessità di introdurre nella materia correzioni di natura legislativa e regolamentare. Se è vero che nel 1997 i servizi di controllo interno o nuclei di valutazione non avevano ancora trovato piena applicazione nelle amministrazioni pubbliche non c'è dubbio che c'era stato un miglioramento della situazione generale rispetto all'anno precedente. Da rilevazioni compiute nel 1996 risulta infatti che tra le amministrazioni centrali solo sette ministeri su venti, compresa la Presidenza del consiglio, avevano adottato il regolamento per l'istituzione del servizio di controllo interno, per una percentuale del 35%, ed in pochissimi casi il servizio aveva avviato la propria attività. Proprio sulla base di tali dati, il legislatore ha emanato la legge n. 273/1995 "per quelle amministrazioni che non hanno adottato il regolamento per l'istituzione del servizio di controllo interno". Mentre gli interventi normativi, invocati dalla riforma, sono stati posti in essere in ampia parte, si è rilevata invece una resistenza degli apparati pubblici alla piena realizzazione della riforma. Dall'indagine intersettoriale risulta dunque che il termine del 1° febbraio 1994 previsto dall'art. 20 del d.lgs. n. 29/93 per l'istituzione dei servizi di controllo interno o nuclei di valutazione è stato ampiamente disatteso. In conclusione, l'indagine esprime una valutazione negativa in merito al funzionamento dei servizi, benché istituiti. Il mancato funzionamento di tali organi emerge dalla constatazione che le amministrazioni non hanno inviato le richieste relazioni predisposte dagli stessi ai sensi dall'art. 20 del d.lgs. n. 29. Dall'indagine risulta che, nonostante siano passati quattro anni dall'avvio della riforma, i controlli interni o nuclei di valutazione vengono visti ancora come dei modelli ispettivi; si è così lontani dalla diffusione di un modello culturale adeguato alla vera logica della riforma. Tale logica considera il servizio di controllo interno come uno strumento finalizzato a mettere a disposizione dei dirigenti dell'amministrazione le informazioni adeguate per la proficua gestione delle risorse finanziarie affidategli, e per valutare i risultati delle gestioni in termini di efficacia, efficienza ed economicità, coerentemente da quanto disposto dal d.lgs. n. 29/93.

l'osservatorio per la valutazione del sistema universitario. La pubblicità della relazione rende possibile agli organi destinatari della stessa la valutazione dei risultati relativi all'efficienza e alla produttività delle attività di ricerca e di formazione, e la verifica dei programmi di sviluppo e di riequilibrio del sistema universitario, ciò "anche ai fini della successiva assegnazione delle risorse. Tale valutazione è effettuata dall'osservatorio permanente". L'istituzione dell'Osservatorio è stata prevista dalla legge n. 537/93; l'osservatorio è stato poi istituito con decreto MURST del 22 febbraio 1996.

Queste linee organizzative fanno capo ad una più generale proiezione verso finalità di efficacia e di efficienza dell'agire pubblico. L'istituzione dei nuclei non si pone, dunque, quale nuovo strumento organizzativo rispetto al tradizionale assetto bensì esclusivamente come uno strumento strategico per meglio orientare le decisioni e per una migliore allocazione delle risorse.

L'osservatorio ha, rispetto al nucleo, compiti di controllo esterno. La finalità del suo operato è quella di aumentare la comparabilità dei dati acquisiti dai nuclei standardizzando le tecniche di rilevazione. Da ciò deriverebbero degli indicatori nazionali e locali a cui ciascun ateneo potrebbe far riferimento per valutare il livello della propria performance al fine di adottare poi strategie mirate.

A questo quadro istituzionale deve aggiungersi la conferenza unificata dei rettori (CRUI), della quale si parlerà oltre, che ha predisposto un elenco di 70 indicatori, articolati in quattro categorie fondamentali, al fine di costituire una base di partenza per l'attività del nucleo.

Importante inoltre ricordare la carta dei servizi pubblici approvata dal Consiglio dei ministri nel 1993. In tale documento, nel paragrafo dedicato all'università, vengono elencate le aree di intervento su cui ciascuna di esse dovrebbe procedere alla definizione di standard specifici, generali e di qualità, ai fini di una verifica sistematica della qualità e dell'efficacia dei servizi prestati dagli atenei.

1.4 Le recenti riforme: la legge n. 370/99 e il d.lgs. n. 286/99

Nell'ottica di una più puntuale disciplina del sistema di valutazione (non può parlarsi di modifica perché il sistema, così come delineato dai nuovi provvedimenti di cui si dirà, non sembra essere cambiato molto nella sostanza ma solo aver ricevuto qualche aggiustamento), sia il governo, per tutto il settore della pubblica amministrazione, sia il Parlamento, specificamente per l'ambito universitario, considerata la particolarità del settore, hanno adottato recentemente due provvedimenti con l'intento in parte di ribadire dei principi già

espressi con la normativa precedente sui servizi di controllo interno o nuclei di valutazione e in parte di introdurre qualche influente correttivo. La legge 19 ottobre 1999, n. 370 di riforma del sistema di valutazione nelle università (che sarà analizzata puntualmente nel paragrafo 6), non sembra aver modificato sostanzialmente il sistema vigente sino al vigore della nuova legge. Molti aspetti restano infatti invariati, come quelli ad esempio che il collegio del nucleo di valutazione interno è disciplinato dallo statuto dell'università e che la presenza di esterni al mondo universitario continua ad essere prevista solo come possibile (art. 1). Le novità sono costituite da una diversa denominazione del nucleo, dalla sostituzione dell'osservatorio con un comitato nazionale con compiti più ampi, dall'acquisizione periodica delle opinioni degli studenti sull'attività didattica, infine, dall'importante introduzione di sanzioni a carico delle università che non applicano le disposizioni della legge di cui si tratta.

Il decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 286¹⁶ ha invece impegnato il legislatore delegato in un riordino e potenziamento del sistema di controllo nella pubblica amministrazione. Con tale norma si è provveduto pertanto ad una razionale e più puntuale organizzazione degli strumenti di controllo definendoli in relazione ai vari settori di indagine da svolgere all'interno delle varie amministrazioni. A tale fine si individuano: un controllo interno di regolarità amministrativa e contabile (art. 2); disposizioni sui controlli di regolarità amministrativa e contabile (art. 3); un controllo di gestione (art. 4); criteri di valutazione dei dirigenti (art. 5); attività di valutazione e controllo strategico (art. 6); tutti gli strumenti di controllo interno (artt. 7–10); infine, disposizioni inerenti la qualità dei servizi pubblici e carte dei servizi (art. 11).

2 I principali attori del sistema di valutazione

2.1 *La conferenza permanente dei rettori (CRUI)*

La CRUI, nel pieno rispetto dell'autonomia dei singoli atenei ed in attuazione dei principi sanciti dalla Costituzione e dalla "Magna Charta dell'Università"¹⁷ svolge attività di coordinamento e di indirizzo del sistema universitario nazionale, di promozione e approfondimento dello studio dei problemi dell'università. Inoltre, rappresenta le esigenze e gli orientamenti delle università

¹⁶ 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'articolo 11 della legge 15 marzo 1997, n. 59.

¹⁷ Sottoscritta a Bologna il 18 settembre 1988 dai rettori delle università europee convenuti per il IX centenario dell'ateneo bolognese.

grazie alla conoscenza obiettiva di interessi che superano quelli di singoli settori e di singole categorie.

A tali fini la CRUI:

- a) raccoglie dati sulle università;
- b) è organo consultivo nei confronti delle autorità dello Stato, e in particolare dei ministri competenti, nei casi espressamente previsti dalla legge nonché ogni qual volta sia ritenuto opportuno acquisirne il parere;
- c) formula valutazioni e proposte di provvedimenti, anche logistici, diretti al migliore ordinamento didattico e scientifico delle università ed al più idoneo funzionamento dei relativi servizi;
- d) mantiene rapporti con enti, associazioni ed organizzazioni nazionali ed internazionali, in particolare con organismi dell'Unione europea;
- e) promuove scambi internazionali ad ogni livello.

In osservanza alle leggi dello Stato, sono affidati altresì alla CRUI alcuni compiti specifici tra cui i pareri sui piani di sviluppo delle università, sulla ripartizione degli stanziamenti del bilancio statale per l'università, sul riequilibrio del sistema universitario.

La struttura organizzativa della conferenza dei rettori delle università italiane viene stabilita dal proprio statuto che ne definisce anche le funzioni e le finalità, ulteriormente esplicitate attraverso i regolamenti (regolamento amministrativo e regolamento degli organi collegiali).

Nella conduzione delle loro attività, gli organi statutari della CRUI (l'assemblea generale, il presidente, il comitato di presidenza, i vice-presidenti, il segretario generale) vengono coadiuvati dal segretariato, diretto dal direttore operativo.

Sono membri della CRUI i rettori delle università statali italiane e degli istituti universitari legalmente riconosciuti.

La CRUI ricopre anche un ruolo di servizio per i propri associati, impegnandosi in attività direttamente utili ai rettori.

Nel 1991 la CRUI ha iniziato una attività per dotare il sistema universitario italiano di una sua valutazione di efficacia e di efficienza, così come accade da tempo in altri paesi europei. A conclusione di questa attività la CRUI ha pubblicato un volume¹⁸ che raccoglie i dati quantitativi richiesti dalla CRUI agli atenei per gli anni accademici 1994/95. Con tale pubblicazione si è conclusa l'esperienza triennale prevista per il monitoraggio degli indicatori usati nelle università¹⁹.

¹⁸ Dati universitari 1994/95, collana *Documenti CRUI*. Gli stessi dati sono stati pubblicati per gli anni 1992/93 e 1993/94.

¹⁹ Il monitoraggio degli indicatori usati nelle università è stato effettuato dalla CRUI attraverso la predisposizione di un questionario preparato nel 1992. A tale questionario ha risposto nel 1995 il 91% delle università.

Di interesse è rilevare che i valori elaborati dalla CRUI per il 1994/95 sulla base della quasi totalità degli atenei non si discostano molto da quelli degli anni precedenti calcolati su dati parziali. Per l'approfondimento dell'aspetto relativo agli indicatori individuati dalla CRUI si rinvia al paragrafo 4.1.

2.2 L'osservatorio per la valutazione del sistema universitario

L'istituzione di un osservatorio per la valutazione del sistema universitario è prevista dall'articolo 5, comma 22 della legge n. 537/93. Esso è stato istituito presso il MURST con d.m. 22 febbraio 1996. I componenti²⁰ sono cinque: il presidente ed un altro componente sono professori ordinari; degli altri membri uno è professore associato e due sono esterni al mondo accademico, l'uno è componente della commissione tecnica della spesa pubblica del ministero del Tesoro e l'altro è il coordinatore generale tecnico del Politecnico di Torino. Quanto ai componenti esterni dell'osservatorio, la legge 23 dicembre 1996, n. 662²¹ dispone, all'articolo 88, che "per il funzionamento dell'osservatorio previsto dall'articolo 5, comma 23, della legge 24 dicembre 1993, n. 537, il ministro dell'Università e della ricerca scientifica e tecnologica, su proposta dell'osservatorio medesimo, può nominare esperti a tempo pieno tra persone aventi specifiche capacità professionali, nel limite dell'apposito stanziamento di bilancio".

Finalità dell'osservatorio è quella di valutare i risultati relativi all'efficienza e alla produttività della attività di ricerca e di formazione, nonché quella di verificare i piani di sviluppo e di riequilibrio del sistema universitario. Ulteriori compiti attribuiti ad esso dal d.r. che lo istituisce e da norme successive sono quelli di esprimere pareri sui criteri per la graduale separazione degli atenei sovraffollati e sui requisiti di idoneità delle sedi di dottorato di ricerca; verificare la disponibilità di risorse per l'istituzione di nuove università statali e non statali e dei nuovi corsi di studio in scienze motorie; adempimenti in relazioni al diritto allo studio, agli accessi all'istruzione universitaria, al nuovo regolamento sulla programmazione e allo sviluppo del sistema universitario.

Il decreto istitutivo ha inoltre assegnato all'osservatorio una segreteria amministrativa e tecnica per assicurargli un supporto operativo. Inoltre, per le esigenze derivanti dall'attività dell'osservatorio, possono essere affidati studi e approfondimenti a gruppi di ricerca e ad enti e società specializzati.

Ai sensi della legge n. 537/93 l'osservatorio deve presentare una relazione annuale sulla valutazione del sistema universitario italiano elaborata sulla base

²⁰ Nominati con decreto MURST del 2 marzo 1996.

²¹ Misure di razionalizzazione della finanza pubblica.

delle relazioni predisposte (o report) dai nuclei di valutazione delle quali è destinatario l'osservatorio. Al fine di adempiere a questo suo compito l'osservatorio ha costituito un database sulla nascita e organizzazione dei nuclei di valutazione da aggiornare attraverso un'apposita rilevazione annuale, in modo da verificare come istituzionalmente evolva il sistema. Inoltre, quando raccoglie tutte le relazioni dei nuclei relative ad un anno, analizza approfonditamente il contenuto della relazione per evidenziare le informazioni e, soprattutto, le valutazioni che esse riportano.

Come si vede, esiste uno strettissimo rapporto tra i vari atenei e l'osservatorio. Quest'ultimo, non solo tira le somme sull'operato delle università nell'apposita relazione annuale della quale si è detto, ma fornisce ai nuclei di valutazione interna un insieme minimo di indicatori per la preparazione delle rispettive relazioni. A tale fine l'osservatorio ha predisposto un'importante documento, portato a conoscenza dei vari nuclei, in cui sono contenute delle indicazioni per la preparazione delle relazioni e un insieme minimo di indicatori²², per il cui esame approfondito si rinvia al paragrafo 4.2²³.

La legge n. 370/99 ha introdotto norme di completamento al sistema di valutazione delle università. Tale norma contiene inoltre delle disposizioni che influiscono sull'osservatorio, disponendo all'art. 2 la trasformazione dello stesso in "comitato nazionale per la valutazione del sistema universitario". Dell'argomento si tratterà più approfonditamente nel paragrafo 6.

²² *"Indicazioni per la preparazione delle relazioni dei nuclei di valutazione interna e insieme minimo di indicatori"*, ministero dell'Università, della ricerca scientifica e tecnologica, osservatorio per la valutazione del sistema universitario, novembre 1998. Documento nato dall'incontro dell'osservatorio con i nuclei di valutazione interna, svoltosi il giorno 11 giugno 1998 presso l'Università La Sapienza di Roma.

²³ A titolo esemplificativo appare utile indicare alcuni provvedimenti attraverso i quali appare chiaro il ruolo svolto dall'osservatorio nell'ambito dell'attività universitaria: il d.p.r. 30 dicembre 1995 di approvazione del piano di sviluppo dell'Università per il triennio 1994-1996, all'articolo 19 ha previsto che ai fini della valutazione delle iniziative attivate dalle università ai sensi dei piani di sviluppo per i periodi 1986-90 e 1991-93, l'osservatorio permanente di cui all'art. 5, comma 23, della legge n. 537/1993 presenta al ministro dell'Università e della ricerca scientifica e tecnologica, un rapporto preliminare sulla verifica dei programmi di sviluppo e di riequilibrio del sistema universitario contemplati negli anzidetti piani; il decreto MURST 21 luglio 1997, n. 245 concernente Regolamento recante norme in materia di accessi all'istruzione universitaria e di connesse attività di orientamento, ha previsto all'articolo 2, comma 2 che "entro il 31 gennaio di ogni anno l'osservatorio, nell'ambito delle attività di cui alla legge 24 dicembre 1993, n. 537, articolo 5, comma 22, redige e aggiorna un rapporto sullo stato delle università italiane in relazione alle dotazioni di strutture, attrezzature e personale universitario, nonché alle provvidenze e ai servizi offerti agli studenti"; il decreto MURST 29 dicembre 1997, recante "Istituzione dell'Università degli studi del Sannio, in Benevento", ha disposto all'articolo 12 che "al termine dei tre bienni accademici di attività dell'Università degli studi del Sannio l'Osservatorio per la valutazione del sistema universitario provvederà ad effettuare una valutazione dei risultati conseguiti, anche sulla base dei rapporti annuali del nucleo di valutazione interna delle Università, previsto dall'art. 5, comma 22, della legge 24 dicembre 1993, n. 537; il d.p.r. 27 gennaio 1998, n. 25, recante il regolamento di disciplina dei procedimenti relativi allo sviluppo ed alla programmazione del sistema universitario, nonché ai comitati regionali di coordinamento, a norma dell'articolo 20, comma 8, lettere a) e b), della legge 15 marzo 1997, n. 59, all'articolo 2, comma 8, sancisce che "l'Osservatorio predispone ogni anno un rapporto sullo stato di attuazione della programmazione nonché, alla fine di ogni triennio, un rapporto sui risultati della medesima. I predetti documenti sono trasmessi al ministro e al Parlamento".

3 Organizzazione dei nuclei di valutazione interna

3.1 La collocazione organizzativa

Per ben 47 atenei il riferimento principale del nucleo è il rettore. Tale dato è confortante considerato che il d.lgs. n. 29/93 ha disposto che il servizio di controllo interno nella pubblica amministrazione risponde esclusivamente all'organo di direzione politica. Il rettore rappresenta pertanto la figura politica della realtà universitaria, accanto al ministro, espressione della divisione sancita dal citato d.lgs. n. 29/93 tra indirizzo politico affidato al ministro e gestione affidata ai dirigenti. Molti nuclei hanno l'obbligo di riferire inoltre al consiglio di amministrazione, al senato accademico o al direttore amministrativo.

Il nucleo opera in posizione di autonomia e risponde esclusivamente al rettore per l'università di Catania e di Pavia, Cagliari, Genova, Cà Foscari di Venezia, Verona, Genova, Trieste, Pisa, Sassari, per l'istituto universitario navale di Napoli, l'università di Napoli, per l'istituto universitario orientale di Napoli. In particolare nel regolamento per il funzionamento del nucleo di Pavia è previsto che tra i componenti dello stesso sia compreso un delegato del rettore che assume il ruolo di coordinatore delle attività dell'organo. Appare positivo che anche a tale previsione sia stata data effettiva applicazione; presso l'università di Cagliari è il rettore che successivamente alla ricezione del referto invia il documento agli organi di governo dell'ateneo. Rispondono agli organi di governo i nuclei delle università della Tuscia di Viterbo e quella per stranieri di Perugia, Milano, nonché, l'università di Firenze, Roma tre, Perugia, Camerino, l'Aquila, la Federico II di Napoli e l'università di Bologna. Riferisce agli organi generali di ateneo l'università La Sapienza di Roma. Risponde agli organi centrali di governo dell'ateneo il nucleo dell'università di Cassino. In alcuni casi il riferimento istituzionale è costituito dal rettore e dal direttore amministrativo, come è previsto per l'università di Siena. Vi sono alcuni casi poi in cui il nucleo dipende funzionalmente dal direttore, come per la Scuola normale di Pisa. Ciò non appare in linea con la necessità di una dipendenza funzionale degli organi di controllo interno dagli organi di direzione politica come poc'anzi ricordato.

3.2 Il modello e i compiti

Nelle università si è adottato esclusivamente il modello del nucleo di valutazione al quale è stata data in alcuni atenei una diversa denominazione come il caso delle università della Basilicata, nella quale si è istituito un

“comitato per la valutazione didattica”, un “comitato per la valutazione della ricerca” ed un “ufficio per la valutazione della gestione amministrativa”; dell’università di Modena dove si è prevista l’istituzione di un “ufficio di valutazione”. In altri atenei è stata prevista, poi, la presenza di più nuclei come ad esempio presso l’università di Lecce, l’istituto universitario navale di Napoli, la II università di Napoli, e il Politecnico di Bari. Anche lo statuto dell’università di Firenze prevede tale possibilità ²⁴ al fine di una valutazione dell’efficacia e dell’efficienza nell’organizzazione della didattica e della ricerca.

L’osservatorio per la valutazione del sistema universitario ha individuato ²⁵ tre ruoli fondamentali del nucleo di valutazione interna all’università, attraverso il riferimento all’autonomia dell’istituzione e alla natura pubblica della missione e dei finanziamenti ad essa concessi.

Una prima competenza è quella di fornire informazioni, ai soggetti interni e ai referenti sociali esterni. Tali informazioni devono essere tali da mettere in grado gli utenti, il Parlamento, il governo, le autorità locali e la società civile di formulare un giudizio sull’attività svolta nell’ateneo.

Le informazioni a disposizione dei nuclei trovano oggi (ma per alcuni atenei ancora dovrebbero trovare) la loro fonte in una sistematica raccolta di dati quantitativi e qualitativi su tutte le attività dell’ateneo, dati che dovrebbero provenire da tutti i livelli decisionali presenti nell’ateneo stesso. Tali informazioni non sono, infatti, prodotte necessariamente dal nucleo interno che spesso elabora soltanto i dati fornitigli dai diversi livelli decisionali interni. L’osservatorio ha sostenuto che questi ultimi dovrebbero dotarsi di sistemi di raccolta delle informazioni nell’ambito di un apposito sistema informativo–statistico d’ateneo. Sarà, dunque, sulla base di tali dati che i nuclei stenderanno le rispettive relazioni annuali.

Le informazioni utilizzate dal nucleo dovrebbero essere prodotte dalla direzione amministrativa, dal rettorato, dalle facoltà e dai dipartimenti, attraverso un apposito ufficio di supporto alle attività di valutazione centrali del nucleo.

In realtà non in tutti gli atenei sono stati istituiti gli uffici di supporto e in alcuni casi laddove sono stati istituiti non sono ancora funzionanti. In alcune università, invece, ci si avvale non solo dell’ufficio di supporto ma anche direttamente di altri uffici, come accade nell’università degli studi di Siena che oltre ad avvalersi dell’Ufficio Studi per la programmazione ed il controllo di

²⁴ Articolo 5, comma 3.

²⁵ MINISTERO DELL’UNIVERSITÀ E DELLA RICERCA SCIENTIFICA E TECNOLOGICA, OSSERVATORIO PER LA VALUTAZIONE DEL SISTEMA UNIVERSITARIO, *“Indicazioni per la preparazione delle relazioni dei Nuclei di valutazione interna e insieme minimo di indicatori”*, novembre 1998. Documento nato dall’incontro dell’Osservatorio con i nuclei di valutazione interna, svoltosi il giorno 11 giugno 1998 presso l’Università La Sapienza di Roma.

gestione (ufficio di supporto), ha intrapreso con buon esito uno scambio di esperienze e metodologie con le commissioni rettoriali.

Una seconda competenza è quella di far conoscere, all'interno e all'esterno, l'attività di valutazione ai vari livelli decisionali; il nucleo deve a tal fine rendere pubblici, attraverso la propria relazione annuale, i risultati dell'attività di controllo interno condotta. Per una gestione corretta, efficiente ed efficace l'amministrazione centrale, le facoltà e i dipartimenti dovrebbero utilizzare le informazioni così prodotte per valutare la propria attività.

La terza competenza è quella della valutazione vera e propria da parte del nucleo, che, a partire dalle informazioni elaborate e ricevute anche dagli altri uffici, dovrebbe essere in grado di valutare l'andamento delle attività delle singole strutture nonché di tutto l'ateneo²⁶. Occorre ricordare che "valutare" significa "assegnare un valore", per cui ci si aspetta che un'attività di valutazione comporti l'espressione di giudizi e commenti sull'attività del soggetto valutato.

I compiti del nucleo sono stati individuati ed indicati in vario modo dagli atenei: per alcune università sulla base di quanto disposto dall'art. 5 della l. n. 537/93, spesso riproducendo completamente nello stesso statuto o nel decreto istitutivo del nucleo le disposizioni dell'articolo citato; per altre attraverso la riproduzione dell'art. 20 del d.lgs. n. 29/93; per altre ancora attraverso un generico richiamo ai principi di efficacia, economicità ed efficienza²⁷; alcune

²⁶ Un controllo svolto dall'interno dell'amministrazione medesima assume, dunque, ruolo centrale nella verifica in concreto dell'attuazione dell'organizzazione voluta dal legislatore sia con riferimento al rispetto dei procedimenti che al conseguimento dei risultati. C'è chi ha rilevato che l'organo interno previsto dall'art. 20 del d.lgs. n. 29/93 svolge funzioni di "auditor" per effettuare le quali dispone di poteri di accesso ai documenti e di richiesta, agli uffici pubblici, delle informazioni ritenute utili per lo svolgimento dei propri compiti. Tali uffici di controllo risultano, pertanto, assumere una posizione di centralità e indispensabilità. CIACCIA M. e SERINO F., *Il controllo di gestione in Amministrazioni pubbliche: controlli gestori-misurazione dell'attività-strumenti di analisi-qualità dei servizi*, CEDAM, Padova, 1997, pp. 17 e 18.

²⁷ Il principio di buon andamento della pubblica amministrazione sancito dall'articolo 97 della costituzione si traduce generalmente nei concetti di efficacia, di efficienza e di economicità previsti dalla legge n. 241/90, come obbligatori nell'attività amministrativa. L'importanza di tali concetti viene ulteriormente sottolineata dalla l. n. 142/90 recante norme in tema di ordinamento delle autonomie locali, riproposta dal d.lgs. n. 29/93 relativo alla razionalizzazione dell'organizzazione delle amministrazioni pubbliche e alla revisione della disciplina in materia di pubblico impiego, e sancita esplicitamente anche come fondamento del controllo della Corte dei conti dalla l. n. 20/94. L'efficacia è individuabile sulla base del rapporto esistente tra risorse impiegate e prestazioni erogate al fine di raggiungere i risultati prefissati. L'efficienza, invece, viene da alcuni definita sulla base di due diversi indici: "l'efficacia complessiva" e "l'efficacia gestionale". Il primo riguarda la modificazione del bisogno dovuta all'attività resa dalla pubblica amministrazione. Esso quasi si distacca dal controllo di gestione, proiettandosi in altri processi come ad esempio quelli di pianificazione strategica e di ricerca. Il secondo indice è, invece, indirizzato ad un giudizio, sia qualitativo che quantitativo, sulla adeguatezza della produzione ed erogazione delle prestazioni agli obiettivi. Rivelandosi un ottimo indicatore della potenzialità e della validità dell'organizzazione. Ulteriore fattore alla base di una buona gestione è quello dell'autonomia-responsabilizzazione che, combinato con quello risorse-risultato, costituisce il classico misuratore dell'economicità. A fondamento di essa sono decisioni valutative di alternative possibili che rappresentano oggi il principio di azione dei dirigenti sempre più visti come dei *managers* dell'attività della pubblica amministrazione. Si perviene così ad una economicità complessiva del sistema che comprende entrambi i

università hanno riproposto in parte le disposizioni della disciplina generale ed in parte quella della disciplina specifica prevista per le università. Rientrano nella prima fattispecie ad esempio le università di Viterbo, Siena, Roma, Catania. In particolare, lo statuto dell'università La Tuscia di Viterbo²⁸ riproduce pedissequamente l'art. 5 della l. n. 537/93 stabilendo che i "nuclei di valutazione hanno il compito di verificare, mediante valutazione comparativa dei costi e dei rendimenti, la realizzazione degli obiettivi, la corretta ed economica gestione delle risorse finanziarie, l'imparzialità e il buon andamento dell'azione amministrativa, la produttività della ricerca e della didattica secondo le modalità e con i poteri regolati dalla legge"²⁹.

Il d.r. di istituzione del nucleo dell'università La Tuscia³⁰ nel definire i compiti del nucleo non si discosta dal dettato del proprio statuto.

Lo statuto dell'università di Siena, invece, non contiene una aggiornata differenziazione tra il nucleo di valutazione ed il regolamento di ateneo per l'amministrazione, la finanza e la contabilità il quale si pone ancora oggi quale fonte del nucleo di valutazione. Anche il d.r. di istituzione del nucleo dell'università di Siena³¹ si ripropone la definizione contenuta nell'art. 5 della legge n. 537/93 e, in più rispetto alle altre università, individua esattamente i criteri di verifica: per la misurazione dell'economicità e dell'efficienza il nucleo compie analisi anche comparative dei fattori produttivi impiegati, della modalità della loro utilizzazione e delle attività e dei servizi prodotti; per la valutazione dell'efficacia il nucleo verifica qualità dei servizi erogati, anche con la partecipazione degli utenti.

Anche per l'università La Sapienza di Roma possono valere le medesime considerazioni compiute per le università sopra citate a parte che nel d.r. di istituzione del nucleo³² è specificato che tale organo, ai sensi di quanto stabilito dalla normativa generale, ha il compito di valutare altresì l'attività dei dirigenti nei rispetto dei criteri e dei principi contenuti nell'art. 24 del vigente contratto collettivo nazionale del comparto università. Nell'università di Roma il nucleo è stato istituito solamente nel 1998 e sino ad oggi non ha ottenuto grandi risultati in termini di operatività.

concetti di efficacia e di efficienza. Tale economicità complessiva può essere dedotta analizzando la sequenza del processo di attività nella sua sintesi di obiettivi, risorse, attività, risultati e prestazioni. CAVALLUZZO G., *Brevi considerazioni sulle innovazioni in tema di controllo nella pubblica amministrazione-controllo di gestione-strumenti per il controllo di gestione*, in *La funzione amministrativa*, n. 4, 1997, pp. 419 e 420.

²⁸ Approvazione dello statuto dell'università La Tuscia di Viterbo, d.r. 29 luglio 1996, art. 42.

²⁹ Lo statuto della Tuscia continua a prevedere, all'articolo 18, il regolamento di ateneo per l'amministrazione, la finanza e la contabilità ma tra le previsioni di tale documento non rientra più quella della disciplina delle forme di controllo interno. Ad esse è oggi riservata una regolamentazione a parte nello statuto stesso.

³⁰ Istituzione del nucleo di valutazione dell'Università La Tuscia di Viterbo, d.r. 30 luglio 1997, n. 9432, art. 1.

³¹ Istituzione del nucleo di valutazione interna dell'Università di Siena, d.r. n. 198/1995-96 del 7 dicembre 1995.

³² Istituzione del nucleo di valutazione dell'Università La Sapienza di Roma, d.r. n.470, 7 aprile 1998.

Al contrario, nei due atenei sopra indicati l'organo di controllo interno ha operato ottenendo discreti risultati.

Lo stesso vale per il nucleo dell'università di Catania considerata, sotto il profilo del funzionamento del nucleo di valutazione, la perla nera del sud, con la precisazione però che la riproduzione dell'articolo 5 della l. n. 537/93 ha avuto luogo solo nello statuto. Al contrario il d.r. istitutivo del nucleo fornisce una precisa individuazione delle attività che spettano ad esso ³³.

Alcuni atenei, infine, si sono distaccati dalle definizioni fornite dalla normativa citata per individuare autonomamente i compiti dei nuclei, per molti di essi in materia generica, per altri in modo più dettagliato. Nel primo caso rientrano ad esempio: l'università per stranieri di Perugia, il cui nucleo oltre a verificare l'azione amministrativa dell'ateneo fornisce ausilio al rettore per la valutazione dei dirigenti; l'istituto universitario navale di Napoli, il cui nucleo formula proposte in ordine all'elaborazione di previsioni economiche relative agli obiettivi che si pone l'istituto e ne verifica contestualmente l'andamento; l'università di Sassari, il cui nucleo segue sia l'attività complessiva che quella dei singoli centri autonomi di spesa; l'università di Cassino, dove "il nucleo ha per obiettivo la valutazione dell'efficacia delle strutture e non dei singoli" ³⁴ e "dovrà richiedere nella sua attività anche la valutazione degli studenti e degli altri utenti del prodotto universitario" ³⁵; l'università di Verona, la quale dispone che il centro di pianificazione strategica e valutazione allestisce un sistema informativo idoneo a consentire un'attività di pianificazione dell'ateneo nel medio-lungo termine adopera, con i dovuti adattamenti, gli indicatori della conferenza dei rettori (CRUI), integrando i dati e le notizie disponibili con una serie di indagini sull'utenza ai fini di meglio interpretare determinati risultati; il centro predispone inoltre scenari di medio e lungo periodo entro i quale i collocare le scelte strategiche dell'università; l'università di Lecce, dove il nucleo viene sentito dal consiglio di amministrazione e dai dirigenti interessati al fine dell'approvazione del programma d'attività annuale. In maniera molto più puntuale sono individuati i compiti del nucleo ad esempio, come si è detto, per

³³ Il d.r. infatti stabilisce che il nucleo verifica, anche mediante analisi comparativa di costi e rendimenti: a) la realizzazione delle finalità e degli obiettivi della corretta ed economica gestione delle risorse, l'imparzialità e il buon andamento dell'azione amministrativa dell'amministrazione centrale e degli altri centri di spesa; b) il funzionamento, su base annuale e infrannuale, delle strutture dell'amministrazione, dei centri di servizio, delle strutture amministrative delle unità decentrate; c) la congruenza tra obiettivi programmati ed effettivamente raggiunti dalle strutture di cui al punto b), anche al fine di fornire agli organi di governo le indicazioni e gli elementi necessari al miglioramento dei livelli di efficacia, efficienza e della qualità della gestione amministrativa; d) la produttività e l'efficienza della ricerca e della didattica, nonché la congruenza tra obiettivi programmati ed effettivamente raggiunti delle strutture preposte allo svolgimento dell'attività scientifica e didattica; e) ogni altro aspetto del funzionamento dell'ateneo necessario all'espletamento del compito.

³⁴ Articolo 23, comma 4 del d.r. 28 maggio 1996.

³⁵ *Ibidem*, art. 23, comma 3.

l'università di Catania; nell'università di Pavia in cui lo statuto ³⁶ prevede semplicemente che il nucleo di valutazione interna sia istituito sulla base di quanto stabilito dalla normativa vigente ma che ha approvato un apposito regolamento, diverso da quello istitutivo, per la individuazione della disciplina e dei compiti del nucleo³⁷. La stessa considerazione può compiersi per l'università di Palermo dove l'ufficio per il controllo di gestione deve rendere noti gli obiettivi e specificare le problematiche inerenti alla loro realizzazione ³⁸.

Quanto agli obiettivi, il d.lgs. n. 29/93 dispone che il nucleo è chiamato a svolgere i suoi compiti anche sulla base delle direttive, dei programmi, delle indicazioni e degli obiettivi forniti dall'organo politico. Nella ricerca di dati da utilizzare per la stesura del presente lavoro non si è reperito alcun documento che contenesse indicazione sugli obiettivi dettati al nucleo dall'organo politico. Sarebbe pertanto che i nuclei abbiano dettato autonomamente proprie linee di condotta.

Per quanto attiene invece ai costi e all'allocazione degli stessi sulle diverse attività, sono state individuate sostanzialmente due strade percorse dalle università. Attraverso un'indagine condotta sullo specifico argomento ³⁹, i due diversi percorsi per un processo valutativo dei costi della didattica e della ricerca sono stati delineati dall'università di Bologna e dall'università di Siena.

La prima, utilizza un sistema di allocazione dei costi per determinare il costo dell'attività di ricerca svolta nei dipartimenti e il costo annuale d'esercizio dell'attività didattica svolta nella facoltà. Attraverso l'impiego di un sistema di ripartizione (50%), utilizzato negli anni 70 dall'ISTAT, compie sulla spesa complessiva di un dipartimento una serie di convenzioni per addivenire al costo d'esercizio delle differenti attività.

L'università di Siena invece ha adottato una determinazione più analitica dei costi partendo dalla contabilità generale. Si sono introdotti elementi di analiticità

³⁶ Articolo 21.

³⁷ Il regolamento per il funzionamento del nucleo dell'università di Pavia dispone che il nucleo, tenuto conto degli obiettivi che gli organi di governo dichiarano di voler raggiungere: a) propone agli organi di governo i criteri di valutazione delle attività scientifiche, didattiche ed amministrative; b) propone i parametri di riferimento dell'attività di controllo; c) verifica, anche mediante analisi comparative dei costi e dei rendimenti, gli effetti della gestione delle risorse, la produttività della ricerca e della didattica; d) analizza il funzionamento delle strutture amministrative e di servizio al fine di fornire agli organi di governo i supporti necessari per attuare gli interventi volti a migliorare l'efficacia, l'efficienza e la qualità; e) propone agli organi di governo un giudizio di qualità, efficacia ed efficienza delle attività delle strutture; f) predispone una relazione annuale sulla produttività delle attività di ricerca, di formazione e di gestione svolta nell'anno precedente, da sottoporre agli organi di governo e da inviare agli organi ed alle amministrazioni previste dalla normativa.

³⁸ L'ufficio per il controllo di gestione dell'università di Palermo, in particolare, deve dichiarare, sulla base di criteri esplicitamente individuati: a) il grado di raggiungimento degli obiettivi assegnati alle singole strutture amministrative e di servizio; b) la ragione della loro mancata o parziale realizzazione; c) le proposte per ovviare alle difficoltà riscontrate; d) i suggerimenti per una migliore utilizzazione delle strutture esistenti.

³⁹ CORRADINI G. e MANCHI P., *Istituzione, organizzazione e funzionamento dei servizi di controllo interno delle pubbliche amministrazioni*. Progetto finalizzato ISTAT, maggio 1997, p. 11.

nella contabilità finanziaria in modo da riferire le spese ai centri di costo individuati, oltre che alla loro natura.

Tra le attività dei nuclei di valutazione non vi è soltanto quella di un controllo oggettivo di gestione ma anche quello di una valutazione soggettiva relativa all'operato dei dirigenti (anche in relazione ai procedimenti sanzionatori previsti al comma 9 dell'art. 20, d.lgs. n. 29/93). Quest'ultima è capace di porre in luce le singole problematiche e responsabilità che compongono il risultato complessivo dell'intera attività amministrativa. Ecco perché i due sistemi di valutazione (oggettivo e soggettivo) sono strettamente legati.

Il primo principio affermato dalle normativa generale sui controlli interni (d.lgs. n. 29/93), è quello secondo il quale i dirigenti sono responsabili "del risultato dell'attività svolta dagli uffici cui sono preposti, della realizzazione dei programmi e dei progetti loro affidati in relazione agli obiettivi dei rendimenti e dei risultati della gestione finanziaria, tecnica ed amministrativa, incluse le decisioni organizzative e di gestione del personale". Tale principio ha trovato per il settore universitario una specificata disciplina nel CCNL, comparto università: contratto collettivo nazionale del lavoro (CCNL) dell'autonomia separata area di contrattazione per il personale con qualifica dirigenziale e relative specifiche tipologie professionali, dipendente dalle amministrazioni pubbliche ricomprese nel comparto del personale delle università⁴⁰.

L'articolo 24 del CCNL del comparto università prevede che debba essere definito nel proprio ambito un sistema di valutazione del risultato dell'attività dei singoli uffici dirigenziali. Il processo di valutazione dei dirigenti "è gestito dall'amministrazione tenendo conto dell'esito delle verifiche effettuate dai nuclei di valutazione" E' pur vero che la funzione fondamentale del sistema dei controlli interni è quella di analizzare le problematiche presenti nella gestione al fine di una successiva attività di autocorrezione (o feedback), ma è vero altresì che il comma 6 dell'articolo citato individua quale effetto del controllo interno, nel caso in cui esso evidenzii il mancato raggiungimento dei risultati da parte dei dirigenti cui erano stati affidati determinati obiettivi, quello dell'applicazione di sanzioni (fino al collocamento in disponibilità del dirigente). L'impostazione assunta dal legislatore è dunque quella di una responsabilizzazione di quei soggetti che svolgono attività fondamentali nell'amministrazione quali quelle tese alla realizzazione di programmi e progetti collegati agli obiettivi del rendimento e del risultato della gestione finanziaria, tecnica ed amministrativa, nonché quelli che assumono le decisioni organizzative e di gestione del personale. La conseguenza naturale di un simile contesto è che tra le funzioni

⁴⁰ Pubblicato nel supplemento ordinario della G.U. n. 51 del 3 marzo 1997, serie generale.

dei nuclei di valutazione rientri anche quella dell'audit ovvero che operino talvolta in modo ispettivo.

Appare opportuno sottolineare che l'originaria versione dell'articolo 20 d.lgs. n. 29/93, come modificato dall'articolo 20 del d.lgs. n. 470/93, prevedeva solamente l'istituto del nucleo di valutazione con il compito di valutare i risultati della gestione in funzione della responsabilità dei dirigenti. Il medesimo articolo prevedeva inoltre che il nucleo di valutazione fosse un organo collegiale, a differenza del servizio di controllo interno che si presentava come articolazione dell'organizzazione amministrativa. Nella realtà si è riscontrato tuttavia che, anche sulla base delle scelte effettuate dalle stesse amministrazioni nei provvedimenti istitutivi, vi è una equivalenza tra le due espressioni.

3.3 La composizione

Non vi è una regola uniforme relativamente al numero dei componenti il collegio del nucleo di valutazione; le scelte delle università sono infatti molteplici. Alcune università non indicano quale debba essere il numero esatto: così ad esempio le università di Siena, Venezia, Milano. Il d.r. dell'università di Siena ⁴¹ dispone solo che i membri siano scelti tra esperti di contabilità pubblica in discipline economico-aziendali, nonché tra personalità esperte nel controllo di gestione o nelle tecniche di valutazione dell'attività didattica e di ricerca (anche esterne al sistema universitario) e che almeno il 50% debba essere costituito da personalità esterne all'università stessa. Nella realtà i componenti nominati sono sei, incluso il presidente, il quale è professore associato di economia aziendale dell'università di Siena. In effetti, come previsto dal regolamento istitutivo del nucleo, del totale dei componenti, più della metà non fanno parte dell'ateneo senese. Due di essi appartengono comunque al mondo universitario provenendo uno dall'università Bocconi di Milano, facoltà di economia, ed un altro dall'università degli studi di Padova, facoltà di scienze statistiche. Gli altri due sono esterni al mondo universitario; l'altro componente fa parte dell'università di Siena quale professore ordinario della facoltà di economia e commercio.

Lo statuto dell'università di Venezia prevede soltanto che il nucleo possa essere composto da membri esterni. Lo statuto dell'università di Milano precisa soltanto che i componenti del nucleo debbano essere esperti altamente qualificati e in maggioranza non dipendenti dall'ateneo. Alcune università hanno

⁴¹ Università di Siena, d.r. n. 199/1995-96 del 7 dicembre 1995 recante il regolamento per il funzionamento del nucleo di valutazione interna.

posto soltanto un limite minimo: devono essere almeno tre, ad esempio, per la Scuola di Trieste. Si è scelta anche la via di un numero oscillante dei membri, oltre al presidente, che va da due a sei per l'università di Pisa ⁴²; nella scuola normale di Pisa, poi, il numero è generalmente di tre ma diventa di cinque quando occorre valutare la produttività della didattica e della ricerca. Alcune università hanno optato per un numero molto ristretto di componenti, come la Università di Napoli, la quale ha istituito uno specifico nucleo di valutazione per l'azienda universitaria policlinico, composto da tre membri anche esterni all'azienda, nominati con decreto del rettore e con mandato quadriennale. Altre università hanno stabilito che i componenti debbano essere cinque, come le università di Bologna, Cagliari, Campobasso e Messina. La prima comprende tra i cinque anche il presidente; nel nucleo della seconda è presente un dirigente dell'università e quattro esperti in tecniche di valutazione e nel controllo di gestione, interni ed esterni all'ateneo; nella seconda i membri possono essere anche esterni e sono scelti tra esperti in materia di organizzazione aziendale e valutazione dei pubblici servizi, di analisi e di valutazione dei bilanci nonché di contabilità pubblica, diritto amministrativo e controllo di gestione. Anche per l'università di Campobasso i componenti possono essere esterni all'ateneo; a Messina la composizione delle cinque unità prevede un dirigente e quattro professori di ruolo o fuori ruolo. Sono invece sei i membri di altre università come ad esempio quella di Genova, di cui almeno tre devono essere docenti, uno deve essere un dirigente o un funzionario, ed uno esterno all'università scelto tra esperti di riconosciuta competenza in organizzazione aziendale. Alcune università hanno optato per sette componenti come ad esempio le università di Roma (La Sapienza), di Reggio Calabria, di Pavia. Il decreto istitutivo del nucleo ⁴³ nell'università di Roma dispone che lo stesso debba essere costituito dal presidente e da sei membri tra cui un dirigente anche esterno all'ateneo; per il per triennio 1998–2000 è stato nominato un dirigente appartenente al MURST, mentre il presidente del nucleo è professore ordinario di psicologia dinamica; gli altri sei membri sono professori, anche fuori ruolo, della medesima università, nelle materie di fisica, medicina, economia monetaria, statistica economica, metodologie e scienze del comportamento; sempre il d.r. istitutivo del nucleo prevede che i componenti esterni che fanno parte dello stesso non possono intrattenere rapporti commerciali o prestazioni professionali con l'ateneo La Sapienza nel corso del loro incarico e nei successivi tre anni; presso l'università

⁴² Ai sensi dell'articolo 61 del proprio regolamento di contabilità e finanza.

⁴³ Università degli studi di Roma La Sapienza, d.r. n. 470 del 7 aprile 1998, istitutivo del nucleo di valutazione interno per il triennio 1998-2000.

di Reggio Calabria le sette unità componenti il nucleo sono due professori di ruolo di prima fascia non dipendenti dall'università e designati dal consiglio universitario nazionale e dal Cnr, uno è il presidente del collegio dei revisori o un altro membro designato dal collegio stesso, due sono professori di ruolo di prima fascia designati dal senato accademico, due sono membri designati dal consiglio di amministrazione scelti tra i dirigenti e il personale amministrativo dell'università con qualifica non inferiore all'ottava; presso l'università di Pavia l'art. 3 del d.r. recante il regolamento per il funzionamento del nucleo di valutazione ha stabilito che tra i sette componenti sia compreso un delegato del rettore il quale assume il ruolo di coordinatore delle attività dell'organo mentre gli altri componenti debbono essere scelti come segue: quattro tra docenti universitari, di cui almeno due appartenenti all'ateneo pavese, uno tra dirigenti o funzionari di amministrazioni universitarie, ed uno tra esperti di riconosciute competenze nelle metodologie di valutazione, esterno all'ateneo. Il d.r. che ha individuato i componenti per il periodo 1997–2000 ne indica nove, prevedendo che nel corso della durata in carica del nucleo si darà luogo a due sostituzioni. I quattro docenti universitari che come detto devono essere presenti nel nucleo, sono tutti professori dell'ateneo pavese nonostante il regolamento preveda che solo due devono appartenere obbligatoriamente all'università di Pavia. I professori sono ordinari o associati nelle materie di metodologia epidemiologica clinica, pedagogia generale, mineralogia, che verrà sostituito da un docente di chimica organica, politica economica e regionale; il coordinatore è anche esso ordinario dell'università di Pavia nella materia di controlli automatici; il componente esterno appartiene all'università di Trieste ed è professore straordinario di sociologia dell'educazione; il dirigente o funzionario di amministrazioni universitarie è assistente al direttore amministrativo presso l'università Commerciale Bocconi, e verrà poi sostituito da un dirigente dell'area dei servizi economici e gestione delle risorse dell'università di Siena. Quanto all'esperto di riconosciute competenze nelle metodologie di valutazione previsto dal d.r. che regola il funzionamento del nucleo, si ritiene che tale figura coincida nel caso specifico con il componente interno all'amministrazione. Contrariamente a quanto disposto dal decreto per il regolamento del nucleo che prevede tale figura sia ricoperta da un esterno all'ateneo. Ciò ha dato modo all'università di nominare un membro interno in più. Nel nucleo pavese, considerato il campo di appartenenza dei vari componenti, non appare essere presente una forte componente tecnica, al contrario di quanto si ritiene ad esempio per il nucleo di Siena; l'università di Catania dove tra i sette membri del nucleo è incluso il presidente e vi sono tre esterni all'ateneo. La presidenza spetta di diritto al delegato del rettore alla

valutazione. In alcuni casi si è rilevato che il numero dei componenti fosse di nove come ad esempio presso l'università di Perugia. L'università con il maggior numero di componenti, data la peculiare strutturazione del nucleo, è probabilmente quella di Viterbo. L'art. 42 dello statuto dell'università della Tuscia di Viterbo prevede che il nucleo possa essere diviso in tre sezioni. Il d.r. istitutivo del nucleo ⁴⁴ ha disposto infatti la divisione di esso nelle sezioni: didattica, ricerca e amministrativa. Il senato accademico ha demandato alle facoltà il compito di indicare un proprio membro per ciascuna sezione. Nella sezione didattica è presente anche un rappresentante degli studenti designato dal senato degli studenti. Due componenti del personale tecnico-amministrativo della sezione amministrativa sono invece indicati dal direttore amministrativo. Il coordinatore del gruppo è infine designato dal rettore. Nella pratica l'università di Viterbo ha dato attuazione a tutte le disposizioni poc'anzi indicate. Il coordinatore del nucleo è professore ordinario presso la facoltà di scienze. Tutte le sezioni sono composte da un membro per ciascuna facoltà ed esattamente facoltà di conservazione dei beni culturali, agraria, lingue e letteratura straniera moderna, scienze ed economia. Nella sezione amministrativa sono presenti in più, come previsto, due rappresentanti del personale tecnico-amministrativo, nella sezione didattica è presente una rappresentante degli studenti ⁴⁵. Quello che si rileva dall'indagine circa la provenienza dei membri del nucleo è che nella maggior parte dei casi essi vengono scelti tra i componenti interni (sono circa il 63% del totale).

Quasi sempre si tratta di professori ordinari o associati che rappresentano circa l'87% del totale dei componenti. Per circa il 69% dei casi il presidente è un professore interno ⁴⁶. Senza dubbio la tendenza a nominare quale membri del nucleo degli interni all'amministrazione non rispecchia le reali intenzioni del legislatore che sono quelle di costituire un organismo sì interno alla struttura universitaria in forza delle sue funzioni di autocontrollo ma il più possibile indipendente rispetto alla stessa in virtù proprio delle mansioni di vaglio sull'operato dell'ateneo che il nucleo è chiamato a svolgere sulla base delle direttive, dei programmi, delle indicazioni e degli obiettivi forniti dall'organo

⁴⁴ Università La Tuscia di Viterbo, d.r n. 9432 del 30 luglio 1997, istitutivo del nucleo di valutazione per il triennio 1997-1999.

⁴⁵ Per un'indagine generale sui nuclei di valutazione si vedano anche: G. COGLIANDRO, *Profili organizzativi del controllo interno nelle amministrazioni statali: nodi problematici*, CNEL, Roma, 7 febbraio 1996; COGLIANDRO G., *Il controllo nelle amministrazioni pubbliche: situazioni e prospettive*, COGEST. Convegno di studi "Il controllo interno nelle amministrazioni pubbliche: esperienze e prospettive", CNEL, Roma, 11-12 dicembre 1997.

⁴⁶ Dati tratti da MINISTERO DELL'UNIVERSITÀ E DELLA RICERCA SCIENTIFICA E TECNOLOGICA, OSSERVATORIO PER LA VALUTAZIONE DEL SISTEMA UNIVERSITARIO, *Ruolo, organizzazione e attività dei nuclei di valutazione interna delle università* (documento nato dall'incontro nazionale sull'organizzazione e sull'attività dei nuclei di valutazione interna, svoltosi a Roma il 19 settembre 1997, presso la Sala Convegni Banca di Roma).

politico. Tale indipendenza si presume garantita dalla presenza di esterni all'amministrazione controllata.

La tendenza di cui si è detto si riscontra anche dopo una indagine sul rinnovo dei nuclei o sull'istituzione di nuovi nuclei presso le università in cui ancora non erano stati previsti.

Il paradosso, poi, è palese quando si incontrano nuclei composti da tutti membri interni (rappresentano il 16% dei nuclei istituiti). Tale situazione si è però venuta attenuando negli ultimi tempi in cui si è passati dall'istituzione di nuclei con totalità di membri interni a nuclei composti dalla maggioranza di essi. Il concetto della necessaria presenza in seno al nucleo di esperti nel campo della valutazione, esterni al mondo accademico, è oggi ribadita dalla legge appena approvata dal Parlamento recante disposizioni in materia universitaria ⁴⁷.

Che sia stata introdotta la previsione della presenza di estranei meramente come "possibile" e non come obbligatoria è probabilmente sintomatico delle forti resistenze che si incontrano ancora oggi nel settore universitario relativamente alla materia dei controlli di gestione.

Il numero dei componenti i nuclei è, come osservato, molto variabile: esso oscilla tra un minimo di tre ad un massimo di quindici. Circa il 35% dei componenti il nucleo non dipende dall'ateneo, il 40% sono docenti di altre università, il 23% sono dipendenti di altri enti pubblici, il 28% sono privati. La presenza degli studenti è molto esigua. Quanto alla presenza femminile, fino al 1997 sono state nominate quali "valutatori" solamente 56 donne su di un totale di 388 circa. Inoltre, nessuna di esse ricopre la carica di presidente o coordinatore del nucleo ⁴⁸.

Si noti inoltre che tra tutti gli statuti analizzati, quello di Reggio Calabria è l'unico che cerca di affrontare il problema del raccordo tra il nucleo di valutazione e il collegio dei revisori dei conti.

Per quanto attiene ai criteri e alle modalità di elezione dei membri, nella maggioranza delle università la nomina avviene con decreto del rettore, come ad esempio nelle università di Napoli, Roma, Pavia, Venezia; la II università di Napoli indica il rettore quale soggetto deputato alla nomina del nucleo di valutazione per l'azienda universitaria policlinico; presso l'università degli studi di Roma La Sapienza la nomina dei componenti del nucleo ad opera del rettore dovrebbe avvenire, ai sensi del d.r. istitutivo del nucleo, sulla base di criteri di professionalità e competenza nei seguenti campi: analisi dell'efficienza,

⁴⁷ Legge 19 ottobre 1999, n. 370 recante Disposizioni in materia di università e di ricerca scientifica e tecnologica.

⁴⁸ Vedi nota 46, *ivi*, p. 6.

contabilità pubblica, diritto amministrativo, organizzazione aziendale, valutazione della didattica e della ricerca. Dalla precisa indicazione contenuta nel paragrafo precedente circa le rispettive competenze per materia dei membri del nucleo non parrebbe essersi seguiti i criteri ora indicati considerata ad esempio la presenza di docenti di psicologia; presso l'università di Pavia per la nomina del nucleo il rettore sente il parere del senato accademico; per l'università di Venezia la nomina avviene con decreto del rettore ma su designazione del consiglio di amministrazione. In alcune università il rettore ha facoltà di proporre i componenti solo dopo aver sentito il senato accademico e la nomina avviene poi con delibera del consiglio di amministrazione, è questo il caso ad esempio dell'università di Siena. Il d.r. dell'università di Siena che prevede il regolamento per il funzionamento del nucleo stabilisce che i membri sono nominati per non meno del 50% tra personalità esterne all'università stessa; la selezione avviene sulla base di dettagliati curriculum dei componenti designati; criterio guida è che questi ultimi vengano scelti tra esperti in contabilità pubblica o in discipline economico-aziendali, nonché tra personalità esperte del controllo di gestione o nelle tecniche di valutazione dell'attività didattica e di ricerca particolarmente qualificati nel settore. Quanto al presidente, esso è nominato dal rettore tra i membri del nucleo e segue le sue sorti, viene dunque rinominato a seguito delle elezioni del rettore. Alcune università invece non specificano quale debba essere l'organo o il soggetto deputato alla nomina dei componenti il nucleo, come avviene ad esempio a Catania dove il regolamento generale dell'ateneo prevede semplicemente che i membri siano individuati sulla base dei criteri di professionalità e competenza. Caso isolato si rivela quello in cui la nomina dei componenti il nucleo è stata affidata alle facoltà, come avviene presso l'università della Tuscia di Viterbo; ciò probabilmente in forza della peculiare composizione del nucleo che come si è precedentemente osservato è diviso in tre sezioni; a Viterbo il senato accademico ha demandato alle facoltà il compito di designare un proprio membro per ciascuna delle tre sezioni (didattica, ricerca, amministrativa). Nella sezione didattica è previsto anche un rappresentante degli studenti che viene indicato dal senato degli studenti stessi. Due appartenenti al personale tecnico-amministrativo della sezione amministrativa sono nominati dal direttore amministrativo. Il coordinatore dell'intero gruppo è, invece, designato dal rettore.

Anche nella durata in carica del nucleo le università si sono differenziate. Si parte da un minimo di due anni sino ad un massimo di sei. Vi sono poi delle università, come Cassino e Genova, che hanno legato la durata del nucleo al mandato del rettore (per l'università di Siena ciò avviene solo per il presidente

del nucleo). Ad avere il minimo di durata, due anni, è l'università di Reggio Calabria. La durata quasi standard è di tre anni, alla fine dei quali per alcune università è prevista una possibile riconferma dei membri mentre per altre è esclusa. Ad esempio l'università di Catania ⁴⁹ prevede che i componenti del nucleo possano essere riconfermati una sola volta; lo stesso è disposto con il d.r. di istituzione del nucleo dell'università di Roma, La Sapienza; nonché per l'università per stranieri di Perugia e di Campobasso; al contrario a Cagliari, Modena, Pisa, alla scuola normale superiore e all'istituto universitario di Napoli i membri dei nuclei vengono rinnovati ogni tre anni, laddove all'università di Venezia vengono rinnovati ogni tre anni accademici; all'università di Messina e Pavia possono ricoprire l'incarico per non più di due volte consecutive; alcune università non specificano cosa accada dopo i tre anni ma solo che, come l'università della Tuscia di Viterbo, il mandato dei membri dello stesso è legato all'appartenenza alla rispettiva facoltà per i docenti, ai ruoli del personale tecnico-amministrativo dell'università La Tuscia per i rappresentanti del personale tecnico-amministrativo, e allo status di studente dell'università della Tuscia per i rappresentanti degli studenti. In alcuni atenei il nucleo dura in carica 4 anni, come ad esempio Napoli e Siena, per i quali nulla si specifica circa la possibilità di un eventuale rinnovo dei componenti. Il mandato più lungo, sei anni, è quello del "comitato di valutazione amministrativa" della Scuola internazionale superiore di studi avanzati in Trieste i cui membri possono essere riconfermati.

Alcuni approfondimenti si sono compiuti anche con riferimento alle riunioni ed ai verbali delle sedute. Generalmente gli incontri dei nuclei avvengono con una media di sei riunioni all'anno. Anche se risulta da una indagine condotta nel 1998 dall'osservatorio che pur essendo stati istituiti nuclei in tutti gli atenei al momento sette di essi non si erano ancora mai riuniti.

Non tutti i nuclei stilano i verbali degli incontri. Per quelli che lo fanno, il destinatario di essi è nella maggior parte dei casi il rettore (40% circa), come prevede ad esempio il decreto istitutivo del nucleo di valutazione dell'università di Roma La Sapienza, mentre in altri casi è sia quest'ultimo che altri soggetti. Per una piccola percentuale destinatari sono solo i membri dei nuclei.

Quanto alla pubblicità dei verbali delle sedute non appare certo confortante che solo nel 10% dei casi essi vengono resi disponibili al pubblico su specifica richiesta. Tale ultimo dato appare comunque migliore rispetto a quelli dei primi anni di attività dei nuclei, benché i dati non siano particolarmente entusiasmanti

⁴⁹ Per l'università di Catania la composizione la durata ed il funzionamento del nucleo sono disciplinati dal regolamento generale di ateneo, art. 72.

sono senza dubbio indice di una maggiore diffusione delle informazioni rispetto al passato.

Molte università hanno adottato delle disposizioni ad hoc relativamente ai verbali delle riunioni mentre alcune nulla prevedono al riguardo, come l'università della Tuscia di Viterbo e l'università di Bologna. Altre prevedono puntuali disposizioni circa la validità delle riunioni dei nuclei come ad esempio le università di Siena e di Catania. Il d.r. istitutivo del nucleo della prima stabilisce che siano valide solo se vi abbiano preso parte la metà più uno dei componenti il nucleo, che esso si riunisca almeno una volta ogni tre mesi e trasmetta al rettore e al direttore amministrativo un rapporto sulla propria attività e sullo stato di avanzamento delle indagini in corso. E' prevista anche una sanzione per i componenti che non partecipino a più di due sedute consecutive del nucleo i quali possono, in tale circostanza, essere revocati su segnalazione del presidente e con decreto rettoriale; il regolamento generale di ateneo dell'università di Catania, all'articolo 72, prevede che il nucleo è validamente costituito se risulta presente la maggioranza assoluta dei suoi componenti e che le delibere sono assunte a maggioranza degli aventi diritto; all'inizio di ogni anno, il nucleo fissa il calendario di massima delle riunioni, l'assenza consecutiva non giustificata a due riunioni comporta l'immediata e automatica decadenza dall'incarico.

3.4 Gli uffici di supporto

Nel 1997, secondo le rilevazioni compiute dall'osservatorio nello stesso anno⁵⁰, ancora in 10 nuclei non era presente un ufficio di supporto di alcun genere e quasi il 40% di quelli esistenti aveva solo una persona a disposizione. I 44 nuclei dotati di un ufficio di supporto (che nell'anno precedente, 1996, erano solo 34) impegnavano complessivamente 88 unità di personale.

Oggi la maggior parte degli atenei si avvale di un ufficio di supporto con una dotazione di unità di personale che oscilla tra una e dieci unità.

Solo a metà del 1999 l'università degli studi di Roma La Sapienza ha istituito un ufficio di supporto che nel mese di luglio ancora non aveva cominciato ad operare a causa di un ritardo nell'assegnazione del personale. Non in tutte le università l'ufficio di supporto assume tale denominazione: l'università di Pavia, ad esempio, si avvale, ai sensi di quanto previsto sia dal regolamento per il funzionamento del nucleo sia dal d.r. di individuazione dei membri del nucleo, dell'ufficio per gli studi di valutazione costituito nell'ambito dell'amministrazione

⁵⁰ Vedi nota 46, *ivi*, pp. 1 e 5.

centrale ed il cui supporto è garantito per il tramite della direzione amministrativa; l'università di Bologna ha istituito una unità di controllo di gestione. Alcune università non fanno capo poi esclusivamente agli uffici di supporto ma usufruiscono della collaborazione altresì di altri organismi come ad esempio l'università degli studi di Siena che utilizza, quale ufficio di supporto, l'ufficio studi per la programmazione ed il controllo di gestione ma anche altri uffici dell'amministrazione che si sono rivelati validi collaboratori: uno scambio di esperienze e metodologie è stato infatti avviato con le commissioni rettoriali, portando a risultati positivi. In pochissimi atenei ancora non esiste un ufficio di supporto.

3.5 Utilizzazione di consulenti esterni

Il d.lgs. n. 29/93 all'art. 20, comma 3, stabilisce che le amministrazioni pubbliche possono avvalersi, per motivate esigenze, di consulenti esterni esperti in tecniche di valutazione e nel controllo di gestione. Al comma successivo l'articolo prevede che in casi di particolare complessità possono stipularsi convenzioni apposite con soggetti pubblici o privati particolarmente qualificati.

Molti nuclei (si veda il paragrafo 3.5) si sono avvalsi della collaborazione sia di esterni all'ateneo presso il quale hanno prestato o prestano la loro opera, sia di esterni al modo universitario. L'utilizzazione di tali soggetti è avvenuta attraverso l'inserimento dei loro nominativi nel decreto rettoriale istitutivo dei vari nuclei.

In un solo caso i membri esterni (sia all'ateneo che al mondo universitario) sono stati nominati attraverso l'utilizzo dello strumento della convenzione, presso l'università di Bologna. Il rettore di tale università ha stipulato una convenzione con un professore associato esterno, della facoltà di architettura di Venezia, con un esterno al settore universitario, presidente della società privata, nonché, con due professori ordinari presso l'università di Bologna e un professore a contratto presso la medesima università. L'approvazione della costituzione del nucleo nonché il testo della convenzione è avvenuta ad opera del consiglio di amministrazione⁵¹.

⁵¹ Delibera del consiglio di amministrazione del 13 marzo 1996, o.d.g. n. II/1 e delibera del consiglio di amministrazione del 23 aprile 1996.

4. Strumenti e attività

4.1 L'attività della CRUI

La conferenza unificata dei rettori (CRUI) ha avviato nel 1991 un'attività per dotare il sistema universitario italiano di criteri in grado di fornire una valutazione di efficacia e di efficienza sul sistema stesso. La CRUI ha a tal fine elaborato dei questionari ⁵² per effettuare un monitoraggio sugli indicatori usati nelle università per la valutazione dell'operato delle stesse.

Gli indicatori sono stati calcolati per l'aggregato di tutte le università che hanno compilato il questionario predisposto dalla CRUI. Alcune università utilizzano oggi i valori degli indicatori per confrontare le proprie performance rispetto alla media nazionale e alcuni risultati appaiono nelle relazioni annuali dei nuclei di valutazione interna. Tale attività comparativa e di referto è stata però svolta generalmente in modo non completo e non sistematico.

Sulla base degli estremi ottenuti tramite l'attività iniziata dalla CRUI nel 1991, la conferenza ha curato la pubblicazione di un volume sui dati universitari relativi all'anno accademico 1992-93. Ha pubblicato inoltre i dati relativi all'anno accademico 1993-94 nel giugno 1996, e i dati relativi all'anno accademico 1994-95 nell'aprile 1997 ⁵³.

Di interesse è rilevare che i valori elaborati dalla CRUI, sulla base della quasi totalità degli atenei, non si discostano molto da quelli degli anni precedenti calcolati su dati parziali.

In tali volumi sono stati individuati una serie di indicatori, per la precisione 70, raggruppati in quattro categorie fondamentali:

- a) indicatori di contesto (ovvero la realtà nella quale e sulla quale si agisce); la raccolta di tali indicatori consente di disporre di informazione sulle dimensioni dell'ateneo e delle facoltà, sulle principali caratteristiche degli immatricolati e sulle caratteristiche socio-economiche dell'area provinciale e regionale di riferimento dell'ateneo;
- b) indicatori di risorse, i quali hanno riguardo alla valutazione di quanto viene speso in media per ogni studente, come e dove vengono utilizzate le risorse, quanto personale è disponibile in rapporto agli studenti, ecc.;
- c) indicatori di processo, attraverso i quali si possono ricavare informazioni su quanto incidono le tasse studentesche sul bilancio delle università, in che

⁵² Il monitoraggio degli indicatori usati nelle università è stato effettuato dalla CRUI attraverso la predisposizione di un questionario preparato nel 1992. A tale questionario ha risposto nel 1995 il 91% delle università.

⁵³ Dati universitari 1994/95, collana "Documenti CRUI". Gli stessi dati sono stati pubblicati per gli anni 1992/93 e 1993/94.

misura l'ateneo "riesce a stare sul mercato" pubblico e privato, l'andamento degli esami, l'incidenza dell'abbandono ecc.;

- d) indicatori di prodotto, i quali prendono in considerazione la spesa media per laureato, il numero di esami condotti dai docenti, il tempo necessario per laurearsi, la rispondenza esterna dell'attività di ricerca.

La funzione assolta da tali indicatori consiste nel delineare ambiti di analisi, nonché, anche se in minor misura, una metodologia di valutazione delle attività ⁵⁴.

4.2 L'attività dell'osservatorio

L'attività di indirizzo promosso dalla CRUI nei confronti degli atenei è affiancata da quella dell'osservatorio per la valutazione del sistema universitario ma in modo diverso. L'osservatorio si pone quale organo che "controlla i controllori" ossia i nuclei di valutazione interna, ponendosi dunque quale controllore di secondo grado o "metacontrollore". Esso individua dei criteri per valutare l'operato dei nuclei di valutazione che a loro volta vagliano l'attività condotta all'interno delle università. In virtù di tale sua attività di "metacontrollore" l'osservatorio ha promosso il calcolo di alcuni indicatori quantitativi; tali indicatori si pongono quale mezzo atto ad acquistare informazioni sull'attività svolta dai nuclei interni.

E' l'attività stessa del nucleo che dovrebbe produrre una serie di indicatori e di altri dati quantitativi e qualitativi atti a fornire notizie sul proprio operato e a servire poi per il nucleo interno come base dalla quale partire per formulare un proprio giudizio complessivo sull'operato dell'ateneo. Nella fase di avvio del

⁵⁴ C'è chi ha osservato che l'introduzione nell'ambito della pubblica amministrazione di tecniche valutative della conduzione dell'amministrazione è stata mutuata dal mondo aziendale privato. Adattamento reso possibile dalla legislazione che ha assimilato gli enti istituzionali alle aziende private sotto il profilo della produzione dei servizi. La conseguenza è stata un trasferimento dall'uno all'altro settore di tecniche relative ad informazione e misurazione degli effetti particolari e complessivi dell'attività. GALIANI A., *Controllo di gestione (interno) e controllo sui risultati di gestione (esterno). Note analogiche e differenziali*, in Rivista della Corte dei conti, n. 1, gennaio-febbraio 1997, p. 278. C'è invece chi ha parlato di successo di un'impresa pubblica o privata quale effetto dello sviluppo equilibrato di due logiche distinte: la logica delle norme di regolazione o di legittimità formale e la logica economica. La prima è quella che definisce i vincoli al comportamento di persone ed unità organizzative, ma altresì le opportunità e le risorse messe a disposizione dal sistema. A rappresentare i vincoli e le opportunità sono le norme, i regolamenti, le circolari etc. che si configurano quali limiti che i diversi possibili percorsi e comportamenti organizzativi debbono rispettare. La seconda logica è, invece, quella che definisce obiettivi/risultati che si vogliono perseguire e che identifica e gestisce le risorse necessarie ad ottenerli. La logica economica responsabilizza persone ed uffici sui risultati conseguiti e sulle risorse che sono state impiegate per ottenerli; la logica delle norme, invece, responsabilizza su un altro fronte, quello del rispetto delle procedure. Le due logiche portano a due progetti quello normativo e quello organizzative che interagiscono tra di loro ed il loro equilibrio è critico perché possono distruggersi a vicenda oppure, creare delle vantaggiose sinergie. TRAVERSA G., *Il processo organizzativo e lo sviluppo culturale nel progetto del servizio di controllo interno*, COGEST convegno di studi "Il controllo nelle amministrazioni pubbliche: esperienze e prospettive", CNEL 10-11 dicembre 1997.

processo di valutazione interna del sistema universitario italiano, è stato proprio l'osservatorio ad indicare, attraverso un lungo documento⁵⁵, una base comune di indicatori sulla quale i nuclei hanno potuto costruire la loro relazione annuale, al fine di consentire una lettura del sistema nel suo complesso ed una comparabilità delle informazioni. In sostanza, i nuclei hanno fatto propri, al fine della loro valutazione sull'attività delle università, i criteri valutativi del loro stesso operato, individuati dall'osservatorio. Quest'ultimo ha evidenziato un insieme di indicatori quantitativi che costituiscono criteri valutativi della relazione annuale formulata dai nuclei nelle varie università. L'osservatorio ha evidenziato inoltre alcuni indicatori derivanti dai programmi di valutazione della produzione scientifica nelle università (programma VPS) e di valutazione della didattica da parte degli studenti (programma VDS) promossi dall'osservatorio stesso.

L'osservatorio, pur essendo consapevole delle diversità esistenti tra gli atenei in termini di situazioni, esigenze, sensibilità e autonomia dei nuclei di valutazione, ha ritenuto importante che questi ultimi facessero riferimento, in larga misura, a questa struttura della relazione. Infatti, il riferimento alla griglia prospettata, oltre a dare alle relazioni annuali dei nuclei di valutazione una maggiore completezza e una maggiore leggibilità, dovrebbe indurre una maggiore omogeneità nel contenuto e nella struttura delle relazioni che si rivela necessaria ai fini della stesura della stessa.

L'insieme minimo di indicatori quantitativi che i nuclei di valutazione dovrebbero calcolare, presentare e commentare nella relazione annuale sono:

- a) indicatori di risultato;
- b) indicatori di risorse;
- c) indicatori di processo;
- d) indicatori di contesto;
- e) valutazione complessiva sulla base degli indicatori;
- f) organizzazione per la gestione delle informazioni necessarie al calcolo degli indicatori.

Un'ultima sezione della relazione annuale (ruolo, organizzazione e impatto del nucleo di valutazione interna) dovrebbe contenere, secondo l'osservatorio, informazioni sulla posizione del nucleo nel contesto dell'istituzione in cui opera, sulle dotazioni assegnate, sull'attività svolta, sui programmi di sviluppo dell'attività di valutazione. A questo proposito, alcune informazioni che permettono un confronto rispetto alla situazione nazionale si possono ritrovare

⁵⁵ Vedi nota n. 46.

nella relazione sull'attività dei nuclei di valutazione che l'osservatorio prepara annualmente ⁵⁶.

Nelle relazioni dovrebbero essere riportate, inoltre, informazioni riguardanti le attività svolte dal nucleo relativamente alle nuove iniziative per il piano di sviluppo dell'università e per la valutazione dei dirigenti. La relazione dovrebbe riportare, infine, il parere del nucleo riguardo l'impatto che l'attività di valutazione sembra avere sulle scelte strategiche e sulla normale gestione delle attività didattiche, di ricerca e amministrative dell'ateneo.

Tale sezione sarebbe divisa come segue:

- a) posizione del nucleo nell'ateneo;
 - normativa locale relativa al nucleo di valutazione;
 - riferimento istituzionale;
 - nomina, mandato e scadenza;
- b) dotazioni del nucleo;
 - ufficio di supporto;
 - altre dotazioni;
- c) attività del nucleo;
 - organizzazione dei lavori del nucleo;
 - attività svolta (indagini, relazioni, ecc.);
 - programma di attività futura;
 - impatto dell'attività di valutazione sull'ateneo.

Sulla base degli indicatori elencati si può immaginare un ateneo attraverso alcuni indicatori di risultato, tenendo conto delle risorse che ha a disposizione (indicatori di risorse), del modo con cui tali risorse sono trasformate in prodotti (indicatori di processo) e dell'ambiente in cui si trova ad operare (indicatori di contesto).

L'osservatorio propone un insieme minimo di 22 indicatori (5 di risultato, 5 di risorse, 7 di processo e 5 di contesto), che derivano in gran parte da variabili già rilevate fin dalla prima versione del questionario della CRUI. Ciò significa che ciascun nucleo dovrebbe predisporre almeno tali indicatori nella formulazione qui specificata, proprio per assicurare la loro comparabilità.

Per quanto riguarda gli indicatori di risultato, è indispensabile avere informazioni su entrambe le attività principali di un ateneo: la didattica e la ricerca. Per gli indicatori fisici di risorse, ci si limita a richiedere indicazioni sulla dotazione di spazi (intesi come posti in aula) e di personale. Dal lato finanziario,

⁵⁶ L'analisi compiuta dall'osservatorio sulle relazioni degli atenei relative all'anno 1996 è contenuta in MINISTERO DELL'UNIVERSITÀ E DELLA RICERCA SCIENTIFICA, OSSERVATORIO PER LA VALUTAZIONE DEL SISTEMA UNIVERSITARIO, *Ruolo, organizzazione e attività dei nuclei di valutazione interna delle università*, novembre 1998.

si propone di rilevare la spesa media per studente in corso e, per la ricerca, la dotazione di risorse finanziarie totali per docente.

Gli indicatori di processo dovrebbero fornire informazioni sul modo con cui si passa dalle risorse ai risultati. Tra i numerosi possibili indicatori di contesto, l'osservatorio propone di considerare la dimensione, intesa come numero di studenti iscritti in corso, e un indice di rilevanza rispetto alla popolazione locale.

4.3 Il sistema informatizzato statistico universitario (SIU)

Al fine dell'organizzazione di un sistema informativo statistico si rileva estremamente utile la serie di indicatori (dei quali si è trattato al paragrafo 4.1) elaborati dalla CRUI calcolandoli per l'aggregato di tutte le università, i quali da un lato costituiscono degli elementi di confrontabilità tra i vari atenei e, dall'altro, sottopongono questi ultimi ad un'ampia attività statistica. Nonostante la gran mole di lavoro alla quale ciascuna università è sottoposta a causa della rilevazione dei dati alla quale deve provvedere per addivenire poi ad un risultato unitario, quest'ultimo presenta purtroppo comunque lacune informative "talvolta senza avere una ricaduta in termini di efficace interpretazione del dato"⁵⁷.

Al fine di superare i problemi principali che si pongono rispetto ad un sistema informativo delle singole università le cui indagini sono scarsamente integrate nonché piene di lacune informative l'ISTAT ha curato, per conto del MURST, la realizzazione di un sistema informativo universitario (SIU). Tale opportunità offerta agli atenei è di gran rilievo sia per la costruzione del loro sistema informativo gestionale, sia per il consolidamento del processo di valutazione basati sulla confrontabilità dei dati nel tempo e nello spazio.

Le principali fonti di informazione statistica disponibili sulla realtà universitaria sono rappresentate dalle rilevazioni correnti dell'ISTAT sui bilanci consuntivi, sugli studenti e la didattica.

Soltanto in via occasionale l'ufficio statistico del MURST provvede a svolgere un'indagine sull'edilizia universitaria e sulla provenienza geografica degli studenti.

Altri dati di rilievo sono, inoltre, quelli che forniscono informazioni sul personale e i dottorati di ricerca, contenuti negli archivi gestiti dal CINECA. Le università sono sottoposte ad una vasta quantità di attività statistiche a causa anche della separazione delle rilevazioni. Queste ultime spesso non riescono neanche a colmare le lacune informative. Al fine proprio di superare i problemi

⁵⁷ CORRADINI G. e MANCHI P., *Istituzione, organizzazione e funzionamento dei servizi di controllo interno delle pubbliche amministrazioni*, cit., p. 8.

dovuti alla scarsa integrazione delle indagini e alle lacune informative, l'ISTAT ha proceduto nel 1997 ad un riordino e ad una riorganizzazione della produzione dei dati sul settore.

Le informazioni sono state inquadrare in uno schema concettuale mediante il quale si sono precisate le entità, le relazioni e gli attributi fondamentali da considerare nel sistema informativo. I sottosistemi non hanno, però, un pari grado di sviluppo.

C'è chi ⁵⁸ ha rilevato che il sottosistema università, personale e studenti, considerata la sua derivazione da rilevazioni ISTAT ormai consolidate, presenta un grado più avanzato di definizione rispetto ai sottosistemi risorse finanziarie, immobili e contesto. In particolare, il sottosistema delle risorse finanziarie, fondandosi sulla rilevazione dei bilanci consuntivi ordinati secondo lo schema di classificazione disposto dal d.m. 2 febbraio 1996, presenta problemi di riparto delle spese tra attività didattiche e scientifiche ed attività di funzionamento generale, consolidamento a livello di ateneo delle spese dei dipartimenti ed istituti, classificazione economica della spesa.

Se dunque in un primo periodo il sistema di valutazione di ateneo si è basato su degli indicatori (forniti dalla CRUI), costruiti in modo tale da garantire la compatibilità nello spazio e nel tempo dell'attività dei diversi atenei tenendo conto delle caratteristiche specifiche, in un secondo momento il sistema informativo di valutazione interno potrà basarsi su degli schemi concettuali e sulle tecniche di rilevazione adottate dal SIU, sistemi che "partendo da un criterio ordinato secondo l'attività prevalente pervenga per scomposizione successiva a dati elementari riferibili a specifici centri di servizi ed ai relativi prodotti" ⁵⁹. Il sistema informativo universitario che si va sviluppando vuole costituire la base informativa per l'analisi delle dinamiche evolutive del sistema universitario e fornire un supporto all'azione valutativa ⁶⁰. L'impianto del SIU ha la finalità di assicurare le condizioni per la costruzione di indicatori capaci di coniugare ai corretti e coerenti livelli di scala, le informazioni relative alle singole entità ⁶¹. La produzione dei dati sull'università è alimentata nella quasi totalità tanto da dati provenienti dagli atenei, quanto da altre fonti. In particolare gli indicatori relativi alle risorse e al processo sono più spesso derivabili dalle fonti amministrative (centrali e periferiche), mentre quelli relativi ai risultati e al

⁵⁸ Ibidem.

⁵⁹ Ibidem. 12.

⁶⁰ ISTITUTO NAZIONALE DI STATISTICA, *Il quadro di assieme* in "Sistema informativo della formazione e della ricerca scientifica universitaria, orientato alla valutazione" stato di avanzamento dei lavori , 1° incontro 1998, Commissione mista MURST-ISTAT, Roma, 12 marzo 1998, p. iv.

⁶¹ Ibidem, p. v.

contesto, si appoggiano in misura più rilevante su fonti esterne preesistenti o su indagini ad hoc ⁶².

Ad una generale ridefinizione dei sistemi informativi di cui si è detto, introdotti dall'articolo 17 della legge n. 59/97, si cerca oggi di provvedere con il decreto legislativo n. 286/99 che oltre a ridefinire il sistema dei controlli interni nelle amministrazioni dello Stato inserisce, all'articolo 9, alcune previsioni inerenti i sistemi informativi.

In particolare, il decreto stabilisce che il sistema di controllo di gestione e il sistema di valutazione e controllo strategico delle amministrazioni statali si avvalgono di un sistema informativo-statistico unitario idoneo alla rilevazione di grandezze quantitative a carattere economico-finanziario. La struttura del sistema informativo è basata su una banca dati delle informazioni rilevanti ai fini del controllo e sulla predisposizione periodica di una serie di prospetti numerici e grafici (sintesi statistiche) che corredano le analisi periodiche elaborate dalle singole amministrazioni. Il sistema informativo-statistico è organizzato in modo da costituire una struttura di servizio per tutte le articolazioni operative del ministero.

Nel testo del provvedimento vengono poi individuate anche una serie di sistemi automatizzati e di procedure manuali rilevanti ai fini del sistema di controllo.

Il decreto legislativo in oggetto introduce, per i sistemi informativi, una disciplina molto più particolareggiata di quella contenuta nella legge n. 59/97. La speranza è che le disposizioni del nuovo provvedimento diano un forte slancio ad un reale avvio del sistema, considerate le attuali carenze dello stesso.

4.4 L'attività dei nuclei di valutazione interna

L'esigenza che le università, ai fini dell'incremento dell'efficacia e dell'efficienza nell'uso delle risorse disponibili, si dotassero di strumenti per la verifica e l'analisi delle attività svolte è stata evidenziata per la prima volta con la legge 9 maggio 1989, n. 168, di istituzione del ministero dell'Università e della ricerca scientifica. Tale legge ha previsto, all'articolo 7, comma 7, che le università possono adottare un regolamento di ateneo per l'amministrazione, la finanza e la contabilità. Il comma 8 dello stesso articolo dispone che il regolamento disciplini altresì le forme di controllo interno sull'efficienza e sui

⁶² Ibidem, p. vi.

risultati di gestione complessiva dell'università, nonché dei singoli centri di spesa.

Tale disegno normativo ha però avuto una limitata valenza operativa che è stata ridotta con la legge n. 537/93 (legge finanziaria del 1994). Quest'ultima, mentre ha stabilito l'ampliamento dell'autonomia organizzativa e finanziaria degli atenei, ha richiesto in maniera esplicita l'attivazione di sistemi di controllo di gestione. In particolare l'art. 5, commi 22 e 23, ha istituito i nuclei di valutazione interna "con il compito di verificare, mediante analisi comparativa dei costi e dei rendimenti, la corretta gestione delle risorse pubbliche, la produttività della ricerca e della didattica, nonché l'imparzialità e il buon andamento dell'azione amministrativa. I nuclei determinano i parametri di riferimento del controllo anche su indicazione degli organi generali di direzione, cui riferiscono con apposita relazione almeno annuale".

Questa norma è, dunque, il motivo primo che ha indotto le varie università alla redazione del rapporto annuale, in coerenza con quanto previsto dall'art. 20 del d.lgs. n. 29/93.

L'osservatorio ha presentato, in un suo documento del 1998⁶³, la lista degli argomenti che dovrebbe costituire la struttura e il contenuto della relazione annuale del nucleo di valutazione interna. Gli stessi vengono presentati in sei sezioni che corrispondono alle sei attività di base in cui può essere suddivisa l'attività di un ateneo: GS – gestione strategica dell'ateneo; D – didattica; R – ricerca; S – servizi complementari; A – attività amministrativa e gestione di routine; DS – diritto allo studio.

La sequenza delle sezioni è suggerita tenendo conto dell'importanza che, nell'attuale processo di progressivo ampliamento dell'autonomia, deve avere la gestione strategica dell'ateneo intesa come un'unica istituzione che si pone degli obiettivi autonomi di sviluppo e progetta le azioni conseguenti per raggiungerli. Seguono poi la presentazione e la valutazione delle attività che si rivolgono verso l'esterno (didattica, ricerca, servizi agli studenti e alle imprese) e di quelle più interne di amministrazione e gestione corrente.

Una sezione a parte è dedicata agli interventi per il diritto allo studio, in quanto servizi collaterali particolarmente importanti, oggetto di una legislazione apposita e non completamente di competenza degli atenei.

Per ciascuna di queste sezioni, la relazione annuale del nucleo dovrebbe articolarsi in varie parti, di cui alcune relative al ruolo di informazione e una contenente la vera e propria valutazione:

- a) presentazione delle informazioni disponibili;
- b) informazioni su attività di valutazione;

⁶³ Vedi nota 46.

c) commenti e suggerimenti del nucleo di valutazione interna.

Secondo l'osservatorio è importante che una specifica sezione (I – indicatori quantitativi) presenti in modo coordinato tutti gli indicatori calcolati per derivarne un commento complessivo sull'attività dell'ateneo, con comparazioni tra le sue varie articolazioni interne e, qualora possibile, con dati di altri atenei o di livello aggregato per l'intera nazione.

Infine, una sezione (N – ruolo, organizzazione e impatto del nucleo di valutazione interna) riguarda in modo specifico l'attività del nucleo di valutazione.

I nuclei dei vari atenei hanno orientativamente seguito l'impostazione individuata dall'osservatorio per la stesura delle relazioni. Tra le università che maggiormente si sono attenute allo schema proposto c'è ad esempio l'ateneo di Catania. Dalla relazione annuale per l'anno 1996-97 si evince che essa ha svolto analisi su:

- a) l'amministrazione centrale, rispetto alla quale si è proceduto alla valutazione dell'andamento finanziario nel triennio 1994-96, dell'adeguatezza del regolamento per l'amministrazione, la contabilità e la finanza alla luce della recente normativa, all'analisi e alla valutazione dell'azione amministrativa con riferimento alle deliberazioni degli organi di governo, infine, alla valutazione della gravosità finanziaria dell'azione amministrativa;
- b) il diritto allo studio, rispetto al quale si è valutato la situazione attuale e le prospettive tracciate dalla nuova normativa, la domanda di servizi per il diritto allo studio, gli interventi dell'università e quelli dell'opera universitaria;
- c) le strutture didattiche, sotto i vari aspetti: ateneo, facoltà, corsi di laurea, corsi di diploma, valutando per tutti la domanda di istruzione, l'offerta, il processo e i risultati;
- d) le strutture di ricerca scientifica, per le quali si è condotta un'analisi su risorse umane, laboratori, attrezzature, risorse finanziarie, risultati, sia a livello di ateneo che di dipartimenti e di istituti, raggruppati per facoltà, che di gruppi disciplinari CUN⁶⁴.

In questo ateneo sono state compiute valutazioni su tutte quelle attività a cui l'osservatorio ha dato, nel sopra citato documento, le sigle di D (Didattica), R (Ricerca), A (Attività amministrativa), DS (Diritto allo studio). Non si è presentata nella relazione una sezione specifica per il settore GS (gestione strategica dell'ateneo) che dovrebbe riguardare secondo l'osservatorio l'individuazione

⁶⁴ Nell'università di Catania sono state inoltre valutate le preferenze in ordine alla valutazione su: strutture didattiche, strutture di ricerca scientifica, azione amministrativa.

degli obiettivi dell'università nonché delle azioni conseguenti per raggiungerli. Tali informazioni sono comunque contenute diffusamente nell'intero documento. Nella relazione manca la sezione S, ovvero quella dei servizi complementari. Non si può non apprezzare comunque la buona qualità della relazione dell'ateneo di Catania.

Una relazione non strutturata nel rispetto della divisione in sezioni offerta dall'osservatorio, ma che risulta essere piuttosto valida nelle indicazioni che contiene è, ad esempio, quella dell'università di Siena ⁶⁵.

⁶⁵ Questa università dichiara nel proprio rapporto annuale del 1997 che finalità della relazione è non solo quella di adempiere alle indicazioni fornite dalla normativa vigente in materia di università, ma altresì quella di perseguire altri obiettivi. Le iniziative di ricerca, rilevazione ed elaborazione dei dati, le analisi dei processi e la produzione di documenti nelle quali si sostanzia l'attività del nucleo, vorrebbero fornire uno strumento per arricchire e migliorare la base di informazione a disposizione della comunità accademica. Il nucleo, attraverso la sua relazione, non vuole attribuire pagelle sull'operato dei vari organismi universitari ma fornire, al contrario, analisi ed utili suggerimenti per attuare un confronto nonché riflessioni da cui possano scaturire interventi di miglioramento. *Motivazioni e finalità del rapporto annuale in "Documento di supporto ed elaborazione di dettaglio"* pubblicato con il *Rapporto annuale per l'anno 1997*, università di Siena, 16 (reperito presso l'Osservatorio per la valutazione del sistema universitario). Il rapporto annuale del 1997 dell'università di Siena è strutturato come segue. Indica, innanzi tutto, le principali caratteristiche dell'università in termini di offerta formativa, struttura e risorse (capitolo 2). Tali dati sono confrontati con quelli rilevati in atenei di città limitrofe. Presenta, inoltre, una sintesi degli avvenimenti dell'anno 1996 e dei principali eventi dei mesi del 1997, nonché la composizione degli organi di ateneo. Quanto all'attività didattica, sono presenti in dettaglio (cap. 3) informazioni relative all'offerta, alla domanda ed ai risultati. A caratterizzare l'attività del nucleo è stato il confronto di esso con i vari organismi che svolgono attività accademiche, e con le esperienze di misurazione e valutazione già esistenti. Per la stesura della relazione annuale, l'università senese si è tenuta in stretto contatto con la *Commissione per la didattica*, la quale opera a Siena ormai da tempo. Tale organo ancora prima della istituzione del nucleo aveva l'incarico di occuparsi della valutazione della didattica da parte degli studenti. Quanto, invece, al settore della ricerca è stato creato presso l'ateneo una *Anagrafe delle Ricerche*, che permette di raccogliere dati sulle varie tipologie di pubblicazioni realizzate. Continuando con l'analisi della struttura del referato di Siena, in esso è presente anche un capitolo, il numero 4 in cui viene proposta un'analisi riassuntiva delle pubblicazioni di ciascuna unità organizzativa (istituto o dipartimento). Il capitolo 5 concerne, invece, le analisi economico-finanziarie nella quale non si può non intravedere una scarsa familiarità con tale materia, dichiarata dall'ateneo stesso nella premessa alla relazione. Per ciò che riguarda il reperimento dei dati su didattica e ricerca sono state utilizzate diverse fonti. In particolare, per l'organico dei docenti di ciascuna facoltà si è fatto ricorso al *Sistema informatico del personale*; per i corsi di laurea, relativamente agli indirizzi attivati e agli studenti iscritti, al *Sistema informatico segreterie studenti*; per le pubblicazioni dell'ultimo triennio *all'annuario delle pubblicazioni*. Per l'analisi economica e finanziaria, complicata dal fatto che la normativa vigente prevede che il bilancio sia formulato in termini finanziari, l'università ha dovuto effettuare impegnative rielaborazioni dei dati disponibili. Ad esempio, per ottenere indicazioni circa la spesa per studente, si è dovuto fare riferimento a sei distinti archivi di dati ovvero ai programmi gestionali della divisione ragioneria, dei dipartimenti, del servizio stipendi, delle missioni, dei compensi e dell'ufficio tecnico. Quanto al rapporto 1998, sempre dell'università di Siena, i risultati del lavoro svolto dal nucleo di valutazione di ateneo nell'ultimo anno sono stati presentati in consiglio di amministrazione. Il rapporto, strutturato in nove capitoli, prende in esame gli aspetti caratterizzanti dell'attività di ateneo. Il primo capitolo è dedicato all'analisi di alcuni profili attinenti l'attività didattica. Per ogni facoltà sono state presentate le caratteristiche dell'offerta didattica complessiva individuando, con riferimento agli anni accademici 1996/97 e 1997/98, il numero degli iscritti ai corsi e alle scuole della facoltà di riferimento; il numero e la tipologia di unità didattiche attivate e il numero dei docenti. La coerenza fra le linee guida dettate dagli organi di vertice dell'ateneo e le successive deliberazioni con le iniziative dell'amministrazione centrale sono state il tema sviluppato nel secondo capitolo. Nel terzo capitolo sono state presentate le iniziative intraprese dall'università nel corso dell'anno con riferimento alle questioni evidenziate dal nucleo nel rapporto 1997, in relazione alle seguenti aree: sistema informativo e qualità delle informazioni, attività didattica e di ricerca, strutture e dinamiche economico finanziarie. Il progetto di sperimentazione di un nuovo assetto del personale tecnico ed amministrativo dell'università di Siena è illustrato nel quarto capitolo, mentre il quinto è dedicato ad alcune riflessioni sulla struttura e sulle dinamiche economico-finanziarie. Nel capitolo successivo

Un lavoro, quello del nucleo di valutazione, che non serve solo a “dare i voti”, ma è una parte sostanziale per la scelta delle strategie dell'amministrazione.

Più in generale si è osservato che in alcune università sono presenti nuclei così detti “complessi”. Ciò significa che nell'ateneo è stato istituito più di un nucleo o diverse sezioni dello stesso nucleo, come ad esempio nell'università della Tuscia di Viterbo dove lo stesso nucleo è articolato in tre sezioni: la sezione didattica, la sezione ricerca, e la sezione amministrativa. La conseguenza è che alcuni degli atenei in cui i nuclei presentano questa particolare complessità hanno presentato agli organi superiori delle relazioni uniche, altri invece hanno optato per la presentazione di relazioni distinte.

Per quanto attiene invece i destinatari del referto, nella maggior parte dei casi esso è il rettore come avviene ad esempio per l'università di Cagliari in cui è poi egli che a sua volta invia il referto agli organi di governo dell'ateneo; lo stesso per Genova e Cassino. Diversi però sono i criteri nelle varie università; quella di Catania trasmette la propria relazione annuale al ministero dell'Università e della ricerca scientifica e tecnologica, al consiglio universitario nazionale e alla conferenza permanente dei rettori.

Il nucleo dell'università degli studi della Tuscia di Viterbo risponde agli organi di governo (rettore e consiglio di amministrazione); così anche l'università per stranieri di Perugia e l'università di Milano.

Per l'università La Sapienza di Roma referenti sono gli organi generali di ateneo; i referenti sono il rettore e il direttore amministrativo per l'università di Siena; “gli organi necessari dell'ateneo e il direttore amministrativo” per l'università di Perugia; il direttore della scuola, secondo quanto previsto dall'art. 22, comma 3 del proprio statuto, per la Scuola internazionale di Trieste; i componenti degli organi di ateneo e tutte le strutture didattiche, scientifiche e di servizio per l'università di Palermo.

Nulla dispone specificamente l'università di Pavia che nel regolamento per il funzionamento del nucleo sancisce che lo stesso opera in posizione di autonomia e risponde esclusivamente al rettore, esso è l'organo propositivo e consultivo degli organi di governo.

Destinatario della relazione per tutti gli atenei è l'osservatorio per la valutazione del sistema universitario il quale stila una propria relazione annuale avvalendosi dei dati fornitigli dagli stessi atenei. In tale documento

vengono presentate le risorse umane e finanziarie impiegate dai dipartimenti, dagli istituti e dai centri di ricerca nel 1997, nonché i dati di spesa e quelli di costo direttamente riferibili a queste strutture. Uno studio relativo alla determinazione del costo per studente iscritto è illustrato nella settima parte. Nel capitolo otto sono state fornite alcune indicazioni sulle iniziative di valutazione interne ed esterne all'ateneo di interesse del nucleo. Infine, l'ultimo capitolo, in conformità con le indicazioni fornite dall'osservatorio per la preparazione delle relazioni dei nuclei, presenta la griglia degli indicatori quantitativi minimi proposti dalla CRUI classificati in indicatori di risultato, indicatori di risorse, indicatori di processo e indicatori di contesto.

l'osservatorio espone il resoconto della "verifica dei risultati relativi all'efficienza e alla produttività delle attività di ricerca e di formazione" nonché della "verifica dei programmi di sviluppo e riequilibrio del sistema universitario, anche ai fini della successiva assegnazione delle risorse", così come disposto dall'art. 5, comma 22, legge n. 537/93.

Relativamente poi ai tempi del referto, la legge n. 537/93 prevede che i nuclei riferiscano sui risultati della loro attività agli organi generali di direzione con una relazione almeno annuale. Non può sfuggire quale differenza vi sia tra questa previsione e quella della norma generale (d.lgs. n. 29/93), la quale dispone che il referto agli organi generali di direzione sia trimestrale.

Le università hanno interpretato variamente la previsione che impone un referto che non superi l'anno. Per alcune la relazione è annuale: così per le università di Milano, Ferrara, Genova, Siena, Roma, Reggio Calabria, Cagliari, Palermo, il Politecnico di Bari, la Scuola normale superiore di Pisa e per il centro di pianificazione strategica e valutazione⁶⁶ nonché per l'università di Catania. Per quest'ultima, poi, la relazione deve essere presentata entro e non oltre il 30 giugno di ogni anno; il mancato rispetto del termine comporta l'immediata e automatica decadenza dei componenti, salvo casi particolari. Per altre università la relazione è almeno annuale: così per il nucleo dell'università per stranieri di Perugia e per quello di Messina. Per altre il termine si riduce a sei mesi: così per il nucleo dell'università per stranieri di Siena e per l'università della Tuscia di Viterbo⁶⁷. Per alcune università il termine è ridotto a sei mesi, così per la II università di Napoli la quale deve trasmettere, inoltre, una relazione riepilogativa annuale⁶⁸. Costituiscono una eccezione, nell'essersi adeguati ai termini di tre mesi previsti dal d.lgs. n. 29/93 per la presentazione della relazione, il comitato di valutazione e di controllo dell'università di Salerno e il nucleo di valutazione dell'università di Pisa. Quest'ultima presenta inoltre al rettore una relazione generale annuale da allegare al consuntivo. Nulla prevedono riguardo ai tempi del referto alcune università: così ad esempio Pavia, che non disciplina tale aspetto né nello statuto né nel regolamento per il funzionamento del nucleo, tanto meno nel d.r. di istituzione dello stesso. La relazione di fatto viene presentata ogni anno.

Nonostante ciascun ateneo abbia previsto un termine di scadenza per la comunicazione della relazione, non tutti hanno presentato la relazione di

⁶⁶ Istituito con il regolamento di contabilità e finanza (art. 29, d.r. 4/7/1996).

⁶⁷ L'università della Tuscia di Viterbo non ha adottato un regolamento che disciplini il funzionamento del nucleo di valutazione (come hanno fatto ad esempio altre università quale quella di Siena che con d.r. n. 198/1995-96 ha provveduto alla costituzione del nucleo e con d.r. 199/1995-6 ha approvato il regolamento per la disciplina dello stesso): compiti, poteri e organizzazione dell'organo vengono disciplinata direttamente nello statuto dell'università (articolo 42).

⁶⁸ Art. 117 del regolamento di contabilità.

competenza. Inoltre, nonostante sia prescritto che l'approvazione della stessa debba avvenire entro l'anno successivo a quello di stesura, sono stati molti i casi in cui l'approvazione è avvenuta dopo addirittura due anni. Ciò ha come naturale conseguenza il ritardo nella consegna della stessa agli organi competenti. A controbilanciare tale situazione c'è la puntualità di altre università.

C'è da aggiungere inoltre che, secondo una statistica condotta dall'osservatorio nel 1998⁶⁹ per il controllo sulle università che spazia per un periodo che va dal 1994 al 1997 e che ha riguardo a 55 atenei e ad una scuola speciale, nel 1994 almeno tre università hanno consegnato la relazione in ritardo su 24 relazioni in totale disponibili (le università Napoli I e Napoli orientale e l'università di Sassari); nel 1995 sono state invece 8 su un totale di 28 relazioni disponibili (le università della Basilicata, di Brescia, di Cagliari, di Genova, Napoli I, Napoli orientale, Roma III e Salerno); nel 1996 si contano 5 ritardi su un totale di 35 relazioni disponibili (Cagliari, Napoli I, Napoli orientale, Roma III e l'università per stranieri di Siena); per finire con il 1997 in cui il ritardo è stato generale: 29 relazioni, infatti, su un totale 29 università che hanno reso disponibile il proprio referto, non sono arrivate nei tempi debiti anzi, in alcuni casi il ritardo è stato notevolissimo (Politecnico di Bari, Napoli II, Napoli navale). Dai dati riportati si evidenzia che alcune università non hanno affatto presentato le loro relazioni e che molte altre le hanno predisposte ma consegnate in netto ritardo rispetto ai termini previsti.

5. Lo stato di attuazione

Il modello per l'organo di controllo interno adottato dalle università è dunque il nucleo di valutazione. Le domande da porsi rispetto all'istituzione di tale organismo sono varie e riguardano principalmente: quale sia lo stato di attuazione delle previsioni normative in merito; come si presenti oggi l'esperienza dei nuclei di valutazione nelle università; se siano stati istituiti ovunque e se funzionino; e nel caso in cui accada, se lo facciano bene oppure male; come siano strutturati ed organizzati e quale sia la loro composizione.

Dopo uno studio condotto sull'argomento si può sinteticamente rispondere a tali interrogativi nel senso che i nuclei sono stati istituiti ormai in tutte le università; in quasi tutte hanno funzionato tranne in qualche deludente caso come quello dell'università La Sapienza di Roma in cui il primo nucleo istituito è

⁶⁹ Il documento stilato nel 1998 dall'osservatorio fa parte della documentazione statistica interna dell'organo stesso e non è stato pubblicato.

rimasto inoperante, il secondo, quello per il triennio 1998–2000, nei primi mesi del 1999 non si era ancora quasi mai riunito e le poche volte che lo ha fatto non ha stilato il verbale di assemblea; in alcuni degli atenei in cui il nucleo ha funzionato la sua attività ha dato risultati soddisfacenti in quanto è stata in grado di fornire una relazione dettagliata e ricca di elementi indicativi del rapporto tra obiettivi prefissati dall'università e risultati raggiunti (ad esempio le università di Catania e di Siena); in altri invece il risultato dell'attività si è tradotto nella stesura di una relazione meramente compilativa, non in grado di fornire elementi approfonditi di indagine sulla gestione⁷⁰; il numero dei componenti oscilla tra un minimo di tre ad un massimo di diciannove.

Particolare attenzione merita la questione della composizione del nucleo ovvero della presenza in seno allo stesso sia di membri esterni sia di membri interni all'amministrazione universitaria. Punti di partenza per compiere un valutazione al riguardo sono, le disposizioni del d.lgs. n. 29/93 relative alla separazione tra funzione di indirizzo politico, assegnate agli organi di governo e le funzioni di gestione, attribuite ai dirigenti. Il secondo punto da tenere in considerazione è che ai sensi del decreto legislativo citato i servizi "operano in posizione di autonomia" e rispondono del loro operato "esclusivamente agli organi di direzione politica". In proposito, è stato autorevolmente sottolineato che in tal modo "il legislatore ha privilegiato l'impostazione di chi ritiene che i controlli interni costituiscono lo strumento per porre a raffronto (e quindi per verificare la corrispondenza e gli scostamenti fra) l'attività di gestione dei dirigenti e gli input (direttive, programmi, indicazioni di obiettivi e priorità, assegnazione di risorse finanziarie) provenienti dai ministri"⁷¹. Il nucleo compie dunque un'opera di raffronto tra obiettivi posti dall'organo di direzione politica e il perseguimento degli stessi ad opera dei dirigenti. Considerato ciò non può sfuggire la problematica legata alla provenienza dei membri che compongono il nucleo che rappresenta da un lato l'organo di autocontrollo dell'amministrazione, in quanto valuta i risultati raggiunti dalla gestione, ma che al contempo si pone in una posizione di indipendenza dalla stessa in quanto risponde direttamente al potere politico.

⁷⁰ Compito dei nuclei è quello di verificare, mediante analisi comparativa dei costi e dei rendimenti, la corretta gestione delle risorse pubbliche, la produttività della ricerca e della didattica, nonché l'imparzialità ed il buon andamento dell'azione amministrativa. I nuclei stessi dovrebbero determinare i parametri di riferimento del controllo da loro effettuato, anche sulla base di indicazioni degli organi generali di direzione, a cui riferiscono con apposita relazione annuale. Gli organi deputati a ricevere tale relazione sono il ministro competente, il consiglio universitario nazionale, la conferenza permanente dei rettori (CRUI) e l'osservatorio per la valutazione del sistema universitario.

⁷¹ D'AURIA G., *I servizi di controllo interno nella riforma amministrativa del 1993-94*, in *Giornale di diritto amministrativo*, n. 3/95, p. 285.

Sulla base di quanto sino ad ora osservato ci si chiede dunque se sia più opportuno che, data l'esigenza di indipendenza di cui si è detto, il nucleo sia composto da tutti membri esterni oppure sia più giusto che, data la sua funzione di organo di autovalutazione, sia formato da tutti membri interni all'amministrazione universitaria che rispettino le direttive dell'organo politico oppure se non sia invece auspicabile un compromesso che induca ad un giusto equilibrio tra presenza di membri esterni ed interni. Ma se il giusto compromesso fosse quest'ultimo, allora andrebbe chiarito se la presenza dei membri esterni debba intendersi come obbligatoria o soltanto come facoltativa.

Pare che il legislatore abbia optato per la seconda ipotesi sia nella normativa vigente sia nella nuova legge 19 ottobre 1999, n. 370 relativa al settore universitario (si veda il paragrafo 6). Le università hanno dato applicazione al disposto normativo seguendo vari orientamenti: alcune non hanno nominato all'interno del proprio nucleo nessun componente esterno facendo venire meno in tal modo l'esigenza di indipendenza dell'organo nel giudizio critico di valutazione; altre hanno nominato un solo membro esterno e ciò non appare esprimere l'equilibrio del quale si diceva (ad esempio nell'università di Pavia su sette membri nominati solo uno è esterno); alcune università hanno invece trovato il giusto compromesso nominando due o più esterni su di un numero totale di sei o sette (ad esempio nell'università di Siena su sei componenti due sono esterni; nell'università di Catania su sette membri tre sono esterni). Quanto alle esigenze di indipendenza è stato altresì sostenuto che "i controlli interni dovrebbero essere muniti di garanzie adeguate, in termini di indipendenza sia rispetto al potere politico sia rispetto al potere amministrativo, tanto più poi se agli uffici di controllo interno si giungesse a riconoscere poteri di correzione e repressione nei confronti degli uffici mal funzionanti e dei loro titolari"⁷².

In merito alla preparazione professionale sia dei membri esterni che di quelli interni in alcuni casi è apparsa molto lontana dalle esigenze di conoscenze tecniche necessarie per svolgere controlli di tipo economico – gestionale – contabile come richiesto dalla normativa sugli organi di controllo interno (nell'università di Pavia, ad esempio, dei nove componenti del nucleo, incluse le sostituzioni previste di due componenti, i professori sono ordinari o associati nelle materie di metodologia epidemiologica clinica, pedagogia generale, mineralogia, politica economica e regionale; il coordinatore è ordinario nella materia di controlli automatici; il componente esterno è professore straordinario di sociologia dell'educazione; il dirigente o funzionario di amministrazioni universitarie è assistente al direttore amministrativo); a volte invece la

⁷² Ibidem.

preparazione dei membri è apparsa confacente alla necessità di conoscenze tecniche (nell'università di Siena, ad esempio, dei sei componenti il presidente è professore di economia aziendale; altri due componenti sono professori presso le facoltà di economia e di statistica, altri due appartengono al modo privato).

In relazione, in ultimo, agli uffici di supporto, non in tutti gli atenei sono stati istituiti; in alcuni casi anche se istituiti non hanno mai funzionato; altre università non hanno istituito ex novo degli uffici di supporto ma si sono avvalse di organi già esistenti ai quali sono state attribuite maggiori competenze; alcune università non si sono servite solo degli uffici di supporto ma altresì della collaborazione di altri uffici già inseriti nella struttura organizzativa.

Interessante è osservare che molte università forniscono indicazioni sui nuclei e sulle rispettive relazioni attraverso i siti internet facilitando l'accesso alle informazioni e garantendo la massima trasparenza.

In conclusione, si osserva che il processo di riforma dei sistemi di controllo avviato ormai da sei anni ha fornito solo in parte i risultati attesi, tanto da indurre il Parlamento a delegare il governo ed a varare esso stesso dei nuovi provvedimenti sulla materia dei controlli di gestione. Uno ha riguardo al comparto dei ministeri ⁷³ e l'altro ha riguardo specificamente al settore universitario ⁷⁴. Quest'ultimo detta una nuova disciplina del sistema di valutazione degli atenei nonché trasforma l'osservatorio per la valutazione del sistema universitario in comitato nazionale per la valutazione del sistema universitario. Il Parlamento ha sostenuto che il provvedimento relativo alle università "è fondamentale per la piena realizzazione del processo autonomistico in atto e ne rappresenta, per alcuni versi, la conseguenza necessaria" ⁷⁵.

6 La nuova riforma dei sistemi di valutazione per le università

La nuova legge ⁷⁶ dispone norme volte a disciplinare più compiutamente la valutazione del sistema universitario. L'intento del legislatore è quello di prevedere delle disposizioni che rafforzino la valutazione del sistema

⁷³ Decreto legislativo 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'articolo 11 della legge 15 marzo 1997, n. 59.

⁷⁴ Legge 19 ottobre 1999, n. 370, Disposizioni in materia di università e di ricerca scientifica e tecnologica.

⁷⁵ Relazione del Sen. Monticone, relatore nella discussione in sede deliberante della Commissione VII del Senato della Repubblica del 16 settembre 1999.

⁷⁶ Vedi nota 74.

universitario, al fine di accrescere la qualità delle attività svolte dalle università, con attenzione in primo luogo alla didattica e al miglioramento del servizio nei confronti degli studenti. Attraverso tale dichiarato intento si scopre una deficienza del sistema alla quale si vuole riparare. Il testo del quale si discute si pone quale legge integratrice di tutta la normativa in materia (l. n. 168/98, d.lgs. n. 29/93, l. n. 537/93, l. n. 59/97).

Per comprendere le motivazioni che hanno portato all'adozione, nell'ambito della nuova legge, di disposizioni innovative del sistema dei nuclei di valutazione nelle università si deve muovere da un'analisi dei risultati di recenti valutazioni compiute dall'osservatorio sugli attuali nuclei di valutazione interna ai quali si è già accennato, che possono riassumersi come segue:

- a) pur essendo stati istituiti i nuclei in tutti gli atenei (54 su 56), 7 di essi non si sono mai riuniti, 10 operano senza personale di supporto, il 40% opera con una sola persona;
- b) la composizione è molto variabile (dai 3 ai 19 membri); prevalgono i componenti interni (sono circa il 63% del totale) e vi sono il 16% di nuclei costituiti da tutti membri interni;
- c) solo in 37 casi è stata inviata in tempo utile la relazione di valutazione di cui alla legge n. 537/93; inoltre, tali relazioni non consentono ancora di ottenere un quadro sufficiente dell'attività degli atenei (secondo un indice di completezza elaborato dall'osservatorio la media raggiunge il 31,3%). Per quanto attiene in particolare alla didattica, solo 12 relazioni danno notizie precise su specifiche attività di valutazione didattica.

E' sulla base di tali considerazioni che nasce l'esigenza di prevedere una norma generale circa l'adozione da parte degli atenei di un sistema completo di valutazione interna (assicurando il monitoraggio delle attività della didattica anche da parte degli studenti), di linee guida per la disciplina da parte delle università dei nuclei di valutazione interna, nonché la previsione di misure preclusive di finanziamenti alle università che non si dotino di un sistema di valutazione e che non trasmettano al MURST la relazione di valutazione.

In particolare, l'articolo 1, comma 1 del provvedimento prevede che le università adottino un sistema di valutazione interna della gestione amministrativa, delle attività di didattica e di ricerca, nonché un sistema di interventi di sostegno al diritto allo studio. Si individuano in tal modo esattamente i settori di interesse del controllo.

Al secondo comma dello stesso articolo in un primo momento era stato inserito il principio che il collegio del nucleo di valutazione interno si disciplinasse autonomamente; nel testo definitivo si è stabilito invece che esso venga disciplinato dallo statuto dell'università. Il provvedimento dispone inoltre

che il collegio del nucleo debba essere composto da un minimo di cinque membri ad un massimo di nove, di cui almeno due nominati tra esperti nel campo della valutazione "anche" in ambito non accademico.

La presenza di esterni all'amministrazione viene prevista nel provvedimento, come era stato anche per il d.lgs. n. 29/93, solo come "possibile" e non come obbligatoria. Probabilmente la presenza coatta di una percentuale di esterni all'amministrazione controllata avrebbe fornito una maggiore garanzia di indipendenza dell'organo controllante dall'amministrazione controllata. Proprio per questo appariva molto più confacente a tali ultime esigenze la prima stesura del testo che prescriveva la presenza obbligatoria di esterni per almeno un terzo dei componenti del nucleo. Le previsioni di cui si discute si ritiene non segnino un grande passo verso una maggiore autonomia del collegio rispetto alle pressioni provenienti dall'interno dell'ateneo che si autocontrolla.

Le università devono assicurare ai nuclei l'autonomia operativa. Il nucleo di valutazione interna assume la nuova denominazione di nucleo di valutazione di ateneo.

Una previsione nuova introdotta da questo provvedimento è quella secondo la quale i nuclei acquisiscono periodicamente (e non "sistematicamente" come era previsto nella prima stesura del provvedimento ma che forse è apparsa troppo impegnativa) le opinioni degli studenti sulle attività didattiche.

I nuclei poi trasmettono un'apposita relazione entro il 30 aprile di ciascun anno al ministro dell'Università e della ricerca scientifica e tecnologica e al comitato nazionale per la valutazione del sistema universitario (che come si vedrà sostituisce l'osservatorio per la valutazione del sistema universitario), unitamente alle informazioni e ai dati che i nuclei degli atenei sono tenuti a comunicare annualmente per le attività di monitoraggio e valutazione a livello nazionale informazioni determinate ogni triennio.

Il comma 3 del medesimo articolo contiene, infine, delle previsioni sanzionatorie. Dispone infatti che se le università non applicano le previsioni poc'anzi indicate, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore del provvedimento, sono escluse per un triennio dal riparto dei fondi relativi alla programmazione universitaria, nonché da ulteriori quote indicate nella norma. E' sanzionata altresì la mancata trasmissione al MURST della relazione, dei dati e delle informazioni individuate al comma due dello schema che comporta l'esclusione delle università dall'attribuzione dei fondi previsti ai successivi articoli.

Quanto in particolare all'articolo 2, esso istituisce il "comitato nazionale per la valutazione del sistema universitario" che prende il posto dell'osservatorio per la valutazione del sistema universitario, con compiti in parte analoghi a quelli

previsti per il comitato per la valutazione della ricerca (CIVR), di cui al decreto legislativo n. 204 del 5 giugno 1998. I membri devono essere nove, anche stranieri, di comprovata qualificazione e esperienza, scelti tra una pluralità di ambiti metodologici e disciplinari anche in campo non accademico. E' il ministro dell'Università e della ricerca scientifica e tecnologica a nominarli e a regolamentare le modalità di funzionamento dello stesso. I compiti del Comitato sono, in particolare, quelli di indicare i criteri di valutazione dell'attività universitaria, promuovere la sperimentazione, l'applicazione e la diffusione di metodologie e pratiche di valutazione, determinare ogni trienni le informazioni di cui già si è detto sopra, predisporre ed attuare, sulla base delle relazioni dei nuclei e delle altre informazioni acquisite, un programma annuale di valutazioni esterne delle università o delle singole strutture didattiche secondo criteri e metodi predeterminati e pubblicizzati, predisporre annualmente una relazione sulle attività svolte, svolgere su richiesta del ministro attività consultiva, istruttoria, di valutazione di definizione di standard, di parametri e di normativa tecnica, anche in relazione alle distinte attività delle università e a progetti e proposte da esse presentate.

Il secondo comma dello stesso articolo prevede che sin dall'anno 2000 il ministro dell'Università e della ricerca scientifica e tecnologica riservi una quota al fondo per il finanziamento ordinario ad incentivi per le università statali e non statali correlati però agli esiti dell'attività di valutazione demandata all'osservatorio per la valutazione del sistema universitario – comitato nazionale per la valutazione del sistema universitario. Si prevede altresì un'integrazione della dotazione per le spese di funzionamento a favore del comitato per la valutazione, atteso il sempre maggiore carico di lavoro che verrà attribuito a tale organismo rispetto a quanto previsto per l'osservatorio.

L'articolo 3, infine, estende alle università non statali l'applicazione della disposizione che rende obbligatoria l'adozione di un sistema di valutazione interna della gestione nonchè quello relativo alle sanzioni di cui si è detto sopra che si applicano in caso di mancata ottemperanza a tali disposizioni. Il ministro dell'Università riserva una quota di contributi per l'attribuzione alle università non statali di incentivi in relazione agli esiti dell'attività di valutazione.

Riferimenti bibliografici

CAMMELLI M. Autonomia universitaria e controlli della Corte dei conti: due riforme alla prova, in Rivista della Corte dei conti, 1996, fasc. 1.

CARBONE G., Autonomia e controlli: una necessaria antinomia, in R. PEREZ (A CURA DI) La gestione finanziaria e contabile degli enti pubblici, a cura di, Il Mulino, 1991.

CASSESE S., Dal controllo sul processo al controllo sul prodotto, IN PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI, DIPARTIMENTO PER LA FUNZIONE PUBBLICA, Il nuovo sistema di controllo interno nelle pubbliche amministrazioni, Roma, Istituto poligrafico e zecca dello Stato, 1993.

CASSESE S., Sistema dei controlli e riforma della Costituzione, Istituto poligrafico e Zecca dello Stato, Roma 1995.

CAVALLUZZO G., Brevi considerazioni sulle innovazioni in tema di controllo nella pubblica amministrazione - controllo di gestione - strumenti per il controllo di gestione, in La funzione amministrativa, n. 4, 1997.

COGLIANDRO G., Profili organizzativi del controllo interno nelle amministrazioni statali: nodi problematici, CNEL, Roma, 7 febbraio 1996.

COMITATO DI STUDI DEI PROBLEMI DELL'UNIVERSITÀ ITALIANA (A CURA DI), Finanziamento e spesa dell'università italiana, in Studi dell'università italiana, vol. IV, Bologna, il Mulino, 1963.

CONDEMI L. e CONDEMI N.M., Il sistema dei controlli nelle pubbliche amministrazioni, Rimini, Maggioli, 1996.

CORRADINI G. e MANCHI P., Istituzione, organizzazione e funzionamento dei servizi di controllo interno delle pubbliche amministrazioni, ISTAT, 1997.

CORTE DEI CONTI, Indagine intersettoriale sull'attuazione del decreto legislativo n. 29/93. Relazione della Corte dei conti, sez. controllo, Il collegio, deliberazione n. 101/97.

CORTE DEI CONTI, Relazione della Corte dei conti sul rendiconto generale dello Stato per l'esercizio finanziario 1995.

CRUI, Indagine conoscitiva sullo stato dell'università degli studi La Tuscia di Viterbo per l'anno accademico 1994/95.

CRUI, Dati universitari 1994/95, in Documenti CRUI, 1995.

CRUI, Organizzazione e metodi dei nuclei di valutazione nelle università italiane. Le proposte della Conferenza dei Rettori, in UR Università Ricerca, anno VI, n. 5/6, maggio-giugno 1995.

CRUI, Metodo di valutazione della ricerca svolta presso strutture scientifiche universitarie nell'ambito del macro-settore scientifico-disciplinare prevalente, 1998.

D'ATENA A., Profili costituzionali dell'autonomia universitaria, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 4/1991.

D'AURIA G., I servizi di controllo interno nella riforma amministrativa del 1993-94, in *Giornale di diritto amministrativo*, n. 3, 1995.

GOLA M., BERNARDI L., BONCORI L., MAGNI C., OTTAVIANI M.B., Rapporto del gruppo di ricerca sulla valutazione della didattica da parte degli studenti, Osservatorio per la valutazione del sistema universitario, Roma, 1998.

GORI E., FABBRI D., UKOVICH W., Rapporto del gruppo di ricerca costruzione di un sistema di monitoraggio dell'efficacia e dell'efficienza delle università, Osservatorio per la valutazione del sistema universitario, Roma, 1998.

GUCCIONE V., La nuova fisionomia del controllo interno. Modelli organizzativi e prime esperienze, Relazione al seminario su "Le procedure di audit e di controllo a raffronto" in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, n. 3, 1998.

ISTITUTO NAZIONALE DI STATISTICA, Stato di avanzamento dei lavori, I° incontro 1998 Commissione mista MURST – ISTAT. Sistema informativo della formazione e della ricerca scientifica universitaria, orientato alla valutazione, Roma, 1998.

JOHNES G., TAYLOR J., *Performance Indicators in Higher Education*, Open University Press, Buckingham, 1990.

MARCHETTA D., Università, autonomia, controlli, in *Rivista della Corte dei conti*, n. 2, 1996.

MURST – OSSERVATORIO PER LA VALUTAZIONE DEL SISTEMA UNIVERSITARIO, Ruolo, organizzazione e attività dei nuclei di valutazione interna delle università, Incontro nazionale sull'organizzazione e sull'attività dei nuclei di valutazione interna, Roma, 1997.

MURST – OSSERVATORIO PER LA VALUTAZIONE DEL SISTEMA UNIVERSITARIO (1998a), Programma di valutazione della ricerca universitaria nelle università (Programma VPS), in preparazione.

MURST – OSSERVATORIO PER LA VALUTAZIONE DEL SISTEMA UNIVERSITARIO (1998b), Programma di valutazione istituzionale delle università (Programma VIU), in preparazione.

MURST – OSSERVATORIO PER LA VALUTAZIONE DEL SISTEMA UNIVERSITARIO (1998c), Programma di valutazione della didattica da parte degli studenti (Programma VDS), in preparazione.

MURST – OSSERVATORIO PER LA VALUTAZIONE DEL SISTEMA UNIVERSITARIO, Indicazioni per la preparazione della relazione dei nuclei di valutazione interna e insieme minimo di indicatori, 1998.

NOTARMUZI C., L'attuazione dei controlli interni nelle pubbliche amministrazioni, in Rivista della Corte dei conti, n. 5, settembre-ottobre 1996.

PEREZ R., Le amministrazioni pubbliche, in Giornale di diritto amministrativo, n. 7, 1995.

RISTUCCIA S., I criteri di efficacia, efficienza ed economicità nei controlli interni ed esterni, in Atti del convegno Banca d'Italia su "Nuovo sistema dei controlli sulla spesa pubblica", Perugia, 1994.

SCIASCIA M., SCIASCIA M., Il controllo della Corte dei conti, Milano, Giuffrè, 1997.

TRAVERSA G., Il processo organizzativo e lo sviluppo culturale nel progetto del servizio di controllo interno, COGEST convegno di studi "Il controllo nelle amministrazioni pubbliche: esperienze e prospettive", CNEL, 1997.

UNIVERSITÀ CÀ FOSCARI DI VENEZIA, UFFICIO STUDI E PROGRAMMAZIONE, Rapporto sulla situazione dell'Ateneo alla fine del 1995, 1996.

UNIVERSITÀ DI SIENA, Documenti di supporto ed elaborazione di dettaglio del Rapporto annuale, in "Rapporto annuale dell'università di Siena", 1997.

UNIVERSITÀ DI SIENA, Funzioni, ruolo e piano di lavoro del nucleo di valutazione, in "Rapporto annuale dell'Università di Siena", 1997.

Gli enti pubblici di ricerca

di Sauro Angeletti

Premessa

Misurare e valutare la ricerca scientifica, i suoi prodotti, i soggetti e le strutture che in essa operano, i programmi e gli strumenti che ad essa fanno riferimento costituisce un esercizio tradizionalmente incerto, reso complesso dalla soggettività dell'attività scientifica, dalla scarsa programmabilità degli interventi, dalla difficile misurabilità dei profili qualitativi e spesso anche quantitativi, dalla presenza di personale "professionale", ecc. Di qui la tendenza all'affermazione di modalità di autovalutazione del tutto interne alla comunità scientifica, giustificate dalla separatezza del settore determinata dalla progressiva, crescente specializzazione della ricerca scientifica e tecnologica.

Il processo di riordino del settore della ricerca scientifica e tecnologica avviato nella seconda metà degli anni '90, innestato e integrato nell'ambito della riforma della pubblica amministrazione, ha posto le premesse per il superamento della tradizionale autoreferenzialità dell'attività di valutazione: le esperienze autovalutative interne alla comunità scientifica sono state affiancate da modalità di valutazione "esterne", di priorità, d'impatto, di coerenza, di efficacia e di efficienza, finalizzate all'esame degli effetti dell'agire scientifico sul mondo che circonda il settore della ricerca.

Per i motivi sopra esposti, i sistemi di valutazione e controllo sviluppati negli enti pubblici di ricerca sono ancora scarsamente consolidati e non offrono una copertura completa delle funzionalità tipiche del controllo interno e della valutazione sia sotto il profilo scientifico, sia sotto quello della gestione.

L'incompleto sviluppo degli impianti di controllo interno può essere colto sotto due distinti profili: a livello dei singoli enti di ricerca, laddove l'attività in oggetto è stata solo di recente affidata a servizi di controllo interno tardivamente istituiti e/o formalizzati; a livello di "sistema della ricerca", connotato dall'assenza di uniformità di linee di indirizzo e dalla carenza di strumenti settoriali di programmazione.

L'eterogeneità delle esperienze e dei risultati è principalmente determinata dalla numerosità e varietà dei soggetti che a vario titolo svolgono attività di ricerca: il settore contempla, infatti, due componenti principali, le università, definite sedi primarie di ricerca scientifica e gli enti di ricerca.

Il settore della ricerca pubblica, definito con d.p.c.m. n. 593/93¹ e successive modificazioni e integrazioni consta di enti estremamente differenziati quanto al profilo funzionale e alla forma giuridica². Rilevanti, inoltre, sono la natura e le modalità di esercizio del potere di indirizzo e controllo delle diverse amministrazioni vigilanti: mentre gli enti e gli organismi del comparto della ricerca vigilati dal ministero dell'Università e della ricerca scientifica e tecnologica (Murst) sono disciplinati da comuni principi generali relativi all'attività svolta, all'autonomia scientifica, organizzativa, finanziaria e contabile, gli altri enti di ricerca del comparto presentano assetti organizzativi differenziati e non sono inclusi negli interventi di programmazione settoriale.

Il superamento dell'assenza di una configurazione "sistemica" del settore della ricerca pubblica è stato avviato dal 1997 (leggi n. 59³ e 94⁴) attraverso un processo di riforma del settore connotato, in particolare, dalla riduzione del numero dei soggetti, dalla razionalizzazione delle funzioni loro assegnate e dal riordino dei principali enti. In tale quadro, le lacune negli strumenti di pianificazione, controllo e valutazione degli enti sono individuate come altrettante criticità da rimuovere per l'innalzamento del livello di efficienza, efficacia e qualità del settore.

La relazione alle camere del ministro dell'Università e della ricerca scientifica e tecnologica del 31 luglio 1997 ravvisa nell'assenza di una sistematica valutazione, nella limitata programmazione e nella scarsa propensione verso la valorizzazione e il trasferimento dei risultati altrettanti punti di sofferenza del comparto della ricerca pubblica. Specifiche lacune sono inoltre individuate nella

¹ Regolamento concernente la determinazione e la composizione dei comparti di contrattazione collettiva di cui all'art. 45, comma 3, del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29.

L'art. 8 include nella dizione "enti e le istituzioni pubbliche nazionali di ricerca", tra gli altri, gli enti scientifici di ricerca e sperimentazione di cui al punto 6 della tabella allegata alla l. n. 70/75 e successive modificazioni e integrazioni, l'Istituto superiore di sanità, l'Istituto superiore per la prevenzione e la sicurezza del lavoro, l'Istituto italiano di medicina sociale, l'Istituto nazionale di statistica, l'Ente nazionale per le nuove tecnologie, l'energia e l'ambiente e le altre istituzioni di ricerca di cui le pubbliche amministrazioni finanziano il funzionamento ordinario.

² Sono inclusi nel comparto della ricerca organi, uffici, servizi, centri e istituti di ministeri o di altre pubbliche amministrazioni, privi di personalità giuridica distinta dalle amministrazioni di riferimento, ma provvisti di forme più o meno accentuate di autonomia amministrativa, organizzativa e contabile e gli enti pubblici di ricerca o agenzie con propria personalità giuridica di diritto pubblico, disciplinati da leggi specifiche che dispongono margini più o meno ampi di autonomia amministrativa, finanziaria e contabile, vigilati da un ministero.

³ Delega al governo per il conferimento di funzioni e compiti alle regioni ed enti locali, per la riforma della pubblica amministrazione e per la semplificazione amministrativa.

⁴ Modifiche alla legge 5 agosto 1978, n. 468, e successive modificazioni e integrazioni, recante norme di contabilità generale dello stato in materia di bilancio. Delega al governo per l'individuazione delle unità previsionali di base del bilancio dello stato.

La legge in parola concorre alla riforma del settore della ricerca prevedendo (art. 7) "la fusione dell'Istituto di studi per la programmazione economica (Ispe) e dell'Istituto nazionale per lo studio della congiuntura (Isco) in un unico istituto, sottoposto alla vigilanza e all'alta direzione del ministro del Tesoro, del bilancio e della programmazione economica (...) dotato di autonomia scientifica, organizzativa, finanziaria e contabile, al quale sono attribuiti il personale, le risorse finanziarie e le sedi dei precedenti istituti (...)".

debole formulazione di scelte strategiche di indirizzo di lungo periodo e nello scarso collegamento tra le scelte programmatiche e i relativi finanziamenti; infine, nell'assenza di sedi e di strumenti di previsione e di valutazione. Di qui la necessità di attivare una serie di iniziative di contesto quali l'individuazione di obiettivi da perseguire con risorse e tempi definiti; la costituzione di un sistema informativo in grado di restituire e di cumulare nel tempo l'informazione conoscitiva sullo stato di avanzamento delle attività e di incrociare le informazioni di qualità scientifica a matrice bibliometrica con l'espressione dei giudizi qualitativi dei pari; l'introduzione procedurale di verifiche periodiche, sia a livello autovalutativo che sottoposte al vaglio di controllo delle istituzioni componenti il sistema scientifico nazionale.

Le leve del processo di riforma risiedono, in particolare, nell'introduzione di strumenti e funzioni di pianificazione, programmazione, controllo e valutazione (strumentazione tecnica, procedure organizzative, output formalizzati); nel rafforzamento dell'autonomia, della responsabilizzazione e della valutazione dei singoli enti; infine, nell'introduzione di una più ampia flessibilità normativa sull'assetto, nel rispetto delle diversità e dei compiti assegnati.

Le principali recenti tappe della riforma del settore della ricerca pubblica (le prime provviste del carattere di organicità dopo la riforma operata nell'89 con l'istituzione del ministero dell'Università e della ricerca scientifica e tecnologica) sono le seguenti:

- a) adozione di disposizioni per il coordinamento, la programmazione e la valutazione della politica nazionale della ricerca (d.lgs. n. 204/98⁵);
- b) riordino dei principali enti di ricerca (d.p.r. n. 374/98⁶, relativo all'istituzione dell'Istituto di studi e analisi economica; d.lgs. n. 19/99⁷, relativo al Consiglio nazionale delle ricerche; d.lgs. n. 27/99⁸, relativo all'Agenzia spaziale italiana; d.lgs. n. 36/99⁹, relativo all'Ente per le nuove tecnologie, l'energia e l'ambiente) ed estensione di disposizioni puntuali previste nei

⁵ Disposizioni per il coordinamento, la programmazione e la valutazione della politica nazionale relativa alla ricerca scientifica e tecnologica, a norma dell'art. 11, comma 1, lettera d) della legge 15 marzo 1997, n. 59.

⁶ Regolamento recante norme concernenti la fusione dell'Ispe e dell'Isco in un unico istituto denominato Istituto di studi e analisi economica (Isae), a norma dell'art. 7, comma 6, della legge n. 3 aprile 1997, n. 94.

L'Isae è ente pubblico di ricerca e sperimentazione inserito nel sistema nazionale della ricerca di cui al d.lgs. n. 204/98.

⁷ Riordino del Consiglio nazionale delle ricerche.

⁸ Riordino dell'Agenzia spaziale italiana - A.S.I., a norma degli articoli 11, comma 1 e 18, comma 1, della legge 15 marzo 1997, n. 59.

⁹ Riordino dell'Ente per le nuove tecnologie, l'energia e l'ambiente - Enea, a norma degli articoli 11, comma 1 e 18, comma 1, della legge 15 marzo 1997, n. 59.

singoli provvedimenti di riordino ad altri enti del settore della ricerca (d.lgs. n. 381/99¹⁰);

- c) attuazione e completamento del processo di riordino dei singoli enti attraverso la riforma di regolamenti di organizzazione, adottati nell'esercizio dell'autonomia organizzativa.

Il presente saggio illustra il percorso normativo e l'evoluzione organizzativa sopra descritta attraverso l'analisi dei sistemi di controllo di gestione sviluppati da tre enti pubblici di ricerca: il Consiglio nazionale delle ricerche (Cnr), di gran lunga il maggiore ente pubblico di ricerca italiano a carattere generalista, l'Ente per le nuove tecnologie, l'energia e l'ambiente (Enea) e l'Istituto nazionale di statistica (Istat).

Si tratta di alcuni dei principali enti pubblici di ricerca, rappresentativi di un universo variegato, i quali differiscono non solo dal punto di vista dei settori scientifici di riferimento, dei contenuti dell'attività di ricerca e dell'impianto delle reti scientifiche, ma anche sotto il profilo del modello organizzativo e dell'amministrazione pubblica vigilante.

L'analisi proposta illustra le caratteristiche dei sistemi di controllo interno nel quadro dei riferimenti normativi generali (relativi alle organizzazioni pubbliche) e settoriali (riferiti all'area della ricerca scientifica e tecnologica); tiene conto delle determinazioni adottate dagli enti nell'esercizio della potestà di autorganizzazione loro riconosciuta; è infine inquadrata nell'ambito degli interventi di riforma del settore tesi alla riconfigurazione delle reti scientifiche, al decentramento funzionale e all'accentuazione del livello di autonomia finanziaria delle strutture scientifiche e di quelle periferiche di supporto.

Il decentramento funzionale prevede, per gli enti con una rilevante articolazione sul territorio, lo svolgimento in periferia di tutte le funzioni di supporto amministrativo alle attività di ricerca.

La riconfigurazione della rete scientifica mira a superare l'attuale frammentazione attraverso la concentrazione delle risorse umane, strumentali e finanziarie in un numero limitato di grandi iniziative di ricerca. La riduzione della numerosità delle strutture organizzative preposte all'attività scientifica punta al

¹⁰ Istituzione dell'Istituto nazionale di geofisica e vulcanologia, nonché disposizioni concernenti gli enti di ricerca vigilati dal ministero dell'Università e della ricerca scientifica e tecnologica, a norma dell'art. 11 della legge 15 marzo 1997, n. 59.

Il provvedimento estende ad altri enti di ricerca disposizioni incluse nel provvedimento di riordino del Cnr relative, in particolare, alla definizione di un piano triennale di attività, alla redazione di un bilancio di previsione secondo obiettivi programmatici, all'adozione di un sistema di contabilità economica e all'istituzione di un comitato per la valutazione della ricerca.

potenziamento della loro dimensione operativa, in modo che ogni centro disponga della necessaria “massa critica” di ricercatori e di tecnologi¹¹.

Le implicazioni emergenti per i sistemi di controllo muovono verso un decentramento funzionale da realizzarsi attraverso il mantenimento a livello centrale delle sole funzioni a supporto delle decisioni strategiche e di quelle relative alla gestione delle risorse.

1 Quadro normativo di riferimento

1.1 Riferimenti normativi precedenti la riforma di settore

L'assetto organizzativo degli enti e degli istituti pubblici di ricerca risulta direttamente disciplinato da due principali fonti normative: i provvedimenti istitutivi (come successivamente modificati e integrati dagli interventi di riforma o di riordino) e le prescrizioni dei rispettivi regolamenti di organizzazione. Residuale, per lungo tempo, è stato il contributo di provvedimenti di carattere generale relativi al sistema della ricerca scientifica e tecnologia e agli enti operanti nel settore.

Il primo intervento di riforma connotato di valenza strategica è contestuale alla istituzione del ministero dell'Università e della ricerca scientifica e tecnologica (l. n. 168/89¹²). Il provvedimento individua nel nuovo ministero la sede di indirizzo e di coordinamento della ricerca nazionale; promuove tuttavia un intervento di riforma al di fuori di un organico processo di ridefinizione dei compiti e delle funzioni della ricerca, interessando i soli enti soggetti alla vigilanza del ministero stesso.

Nello stesso periodo (fine degli anni '80 e inizio degli anni '90) vengono comunque emanati puntuali provvedimenti di riordino di singoli enti: la riforma dell'Istituto nazionale di statistica, contestuale alla creazione del sistema statistico nazionale, è del 1989 (d.lgs. n. 322¹³); nello stesso anno viene parzialmente riformato il Consiglio nazionale delle ricerche, nell'ambito dell'istituzione del ministero dell'Università e della ricerca scientifica e

¹¹ Il d.lgs. n. 19/99 di riordino del Cnr, ad esempio, nel riservare all'ente l'adozione di un riformato regolamento di organizzazione, contempla un assetto organizzativo semplificato, disciplinato “secondo principi di snellimento delle strutture centrali e comunque di supporto, di contenimento delle spese generali, di decentramento amministrativo e gestionale, di razionalizzazione degli istituti di ricerca (...) utilizzando, quando utile al perseguimento delle proprie finalità, modelli innovativi di organizzazione” (art. 8, comma 1). Sulla base di tale indicazione, l'orientamento maturato dal Cnr è stato quello di ridurre drasticamente il numero degli istituti, destinati a passare dagli attuali 316, a circa un terzo—un quarto.

¹² Istituzione del ministero dell'Università e della ricerca scientifica e tecnologica.

¹³ Norme sul sistema statistico nazionale e sulla riorganizzazione dell'Istituto nazionale di statistica, ai sensi dell'art. 24 della legge 3 agosto 1988, n. 400.

tecnologica (l. n. 168/89); il riordino dell'Ente per le nuove tecnologie, l'energia e l'ambiente è del 1991 (l. n. 282 ¹⁴).

L'istituzione del ministero dell'Università e della ricerca scientifica e tecnologica contempla, tra le innovazioni più significative, l'assimilazione degli enti di ricerca a carattere non strumentale ¹⁵ alle università; ad essi, in particolare, viene conferita un'autonomia che presenta lo stesso fondamento costituzionale ¹⁶.

Il modificato ruolo di tali enti prevede la loro trasformazione da sedi di formazione degli indirizzi generali a sedi di organizzazione puntuale dell'attività di ricerca che per dimensione, carattere disciplinare, specializzazione, ecc., non abbiano sufficienti possibilità di sviluppo nelle università.

Tale configurazione determina esigenze contrastanti nei rapporti tra l'amministrazione vigilante e gli enti di ricerca. Da un lato, presuppone la dismissione dei tradizionali poteri di indirizzo e degli strumenti di controllo di norma riconosciuti alle amministrazioni dotate di poteri di vigilanza sugli enti in virtù della loro origine strumentale (la riforma tende all'introduzione di un tipo di amministrazione che si limita alla redistribuzione tra gli enti delle risorse finanziarie e all'emanazione di atti di indirizzo generale, non puntuale). Dall'altro, la ristrutturazione del sistema degli enti di ricerca non strumentali, necessaria per corrispondere pienamente al ruolo di seconda rete scientifica complementare e integrata con quella universitaria assegnato a tali enti, presuppone un'attività di valutazione più riavvicinata dei compiti, degli obiettivi e delle risorse da parte dell'amministrazione centrale. I provvedimenti di riforma degli enti adottati negli anni successivi, pertanto, presuppongono e muovono anche dal ripensamento del ruolo del ministero dell'Università e della ricerca scientifica e tecnologica (Murst) e delle altre amministrazioni centrali in quanto vigilanti.

Per quanto attiene in maniera specifica alle attività di controllo, il riorientamento del sistema dei controlli delle amministrazioni pubbliche è negli anni considerati appena all'inizio. I provvedimenti normativi cui si è fatto cenno, maturati all'inizio degli anni '90, sono pertanto privi di specifiche indicazioni riguardo alle funzioni di controllo interno. Le poche previsioni normative si

¹⁴ Riforma dell'Enea.

¹⁵ Il settore della ricerca pubblica presenta due componenti: l'area "non strumentale," nella quale la ricerca è autoprogrammata dalla comunità scientifica, anche in rapporto dialettico con i poteri di indirizzo politico e di finanziamento pubblico, e quella "strumentale", volta invece a consentire il migliore esercizio di funzioni pubbliche assegnate alle amministrazioni cui gli enti di ricerca si riferiscono.

¹⁶ In base all'art. 9 della Costituzione gli enti di ricerca sono strutture di promozione della ricerca di per se rilevante, non legata ad altri interessi pubblici; in quanto istituzioni di alta cultura, gli enti di ricerca hanno lo stesso potere riconosciuto alle università di darsi ordinamenti autonomi, nei limiti fissati dalla legge statale (art. 23, ultimo comma, Costituzione).

limitano a porre l'accento, da un lato, sull'introduzione di strumenti di pianificazione pluriennale delle attività e, dall'altro, sull'affermazione di modalità di controllo esterno (valutazione e validazione dei principali atti gestionali da parte dell'amministrazione vigilante, introduzione di organi di controllo per i profili finanziari e contabili quali i collegi dei revisori dei conti, ecc.).

La disciplina normativa riferita all'ordinamento dell'Istituto nazionale di statistica (Istat) è, tra quelle considerate, la più "datata" e riserva pochi cenni alle funzioni di programmazione e controllo delle attività.

Ai sensi del d.lgs. n. 322/89 il consiglio dell'Istat delibera, entro il 30 aprile di ciascun anno, un piano annuale che evidenzia gli obiettivi, le spese previste per il successivo triennio e le previsioni annuali di entrata, con indicazione separata delle entrate proprie e da quelle derivate, seguendone periodicamente lo stato di attuazione. Pochi sono i cenni relativi ad attività di valutazione e controllo: attività di vigilanza del Parlamento, esercitata sulla base dell'esame della relazione del presidente sull'attività svolta dall'Istat, trasmessa dal presidente del Consiglio dei ministri al Parlamento; verifica della regolarità delle scritture contabili e dei risultati conseguiti rispetto agli obiettivi programmati da parte del collegio dei revisori dei conti.

Il regolamento di organizzazione dell'Istituto si limita ad esplicitare le attribuzioni in tema di programmazione, indirizzo e controllo del consiglio (organo di governo). Non fa cenno a strumenti e strutture preposte al controllo interno, eccezion fatta per il dipartimento "controllo regolarità contabile" incaricato della verifica della regolarità contabile e procedurale degli atti che comportino impegno di spesa, peraltro mai istituito e soppresso in sede di successiva revisione del regolamento di organizzazione.

Contenuti informativi analoghi presentano i già citati provvedimenti normativi adottati in quegli anni, relativi alla riforma dell'Enea e del Cnr. Per l'Enea, ad esempio, la l. n. 282/91 prevede la definizione di un programma triennale aggiornabile annualmente per scorrimento e di piani annuali di attuazione del programma deliberati dal consiglio di amministrazione. All'organo collegiale è inoltre affidato il compito di deliberare il bilancio di previsione e il rendiconto consuntivo, corredato dalla relazione illustrativa dei risultati conseguiti e dello stato di avanzamento delle attività, nonché l'organizzazione interna dell'ente, l'attribuzione di risorse umane, strumentali e finanziarie alle unità organizzative.

L'avvio del processo di riforma dei sistemi di controllo interno nelle pubbliche amministrazioni non conosce un formale recepimento nella disciplina dei singoli enti. L'assenza di specifici riferimenti normativi non esimeva peraltro gli enti in parola dall'applicazione delle prescrizioni in tema di controllo interno: i principi

contemplati dal d.lgs. n. 29/93¹⁷ come successivamente modificato e integrato, infatti, sono da ritenere, per espressa disposizione del legislatore, immediatamente estendibili a tali enti pubblici¹⁸; l'applicazione, al contrario, è rimessa alla potestà di autorganizzazione degli enti, in virtù del grado di autonomia riconosciuto agli stessi.

L'art 2 del d.lgs. n. 29/93, come riformato dal d.lgs. n. 80/98¹⁹, considera fonte tipica per l'attuazione delle disposizioni di cui al decreto stesso la potestà di autorganizzazione delle amministrazioni²⁰. Il d.lgs. n. 80/98 (art. 27 bis) stabilisce inoltre che gli enti pubblici non economici nazionali si adeguino alle prescrizioni normative di cui al d.lgs. n. 29/93 e successive modificazioni e integrazioni anche in deroga alle speciali disposizioni di legge che li disciplinano, adottando appositi regolamenti di organizzazione.

Autonomia organizzativa, finanziaria e contabile sono tipiche dell'ordinamento degli enti di ricerca non strumentali. L'Istat è ente con personalità giuridica di diritto pubblico e ordinamento autonomo; il consiglio dell'Istituto delibera il piano annuale delle attività, il bilancio preventivo, le variazioni di bilancio e il conto consuntivo, il disegno organizzativo, il regolamento di organizzazione e la pianta organica del personale, nonché i regolamenti sulla gestione finanziaria, economica e patrimoniale²¹.

Il Cnr ha personalità giuridica di diritto pubblico e ordinamento autonomo. Il consiglio direttivo, preposto alla pianificazione e al controllo delle attività dell'ente, delibera i regolamenti di organizzazione, funzionamento, contabilità e finanza, il piano triennale e i suoi adeguamenti annuali, nonché i bilanci dell'ente²².

L'autonomia organizzativa attribuita all'Enea si risolve nella potestà del consiglio di amministrazione di disciplinare con appositi regolamenti le modalità della gestione patrimoniale, economica, finanziaria e contabile interna, anche in

¹⁷ Razionalizzazione dell'organizzazione delle amministrazioni pubbliche e revisione della disciplina in materia di pubblico impiego, a norma dell'articolo 2 della legge 23 ottobre 1992, n. 421.

¹⁸ Il d.lgs. n. 29/93, art. 1, include nella dizione "amministrazioni pubbliche" (la quale circoscrive il suo ambito di applicazione) "le aziende e amministrazioni autonome dello stato ad ordinamento autonomo, (...) tutti gli enti pubblici economici nazionali, regionali e locali". Tra questi rientrano, tra gli altri, gli enti e le istituzioni pubbliche nazionali di ricerca di cui all'art. 8 del d.p.c.m. n. 593/93 e successive modificazioni e integrazioni (enti scientifici di ricerca e sperimentazione di cui al punto 6 della tabella allegata alla l. n. 70/75 e successive modificazioni e integrazioni).

¹⁹ Nuove disposizioni in materia di organizzazione e di rapporti di lavoro nelle amministrazioni pubbliche, di giurisdizione delle controversie di lavoro e di giurisdizione amministrativa, emanate in attuazione dell'art.11, comma 4, della legge 15 marzo 1997, n. 59.

²⁰ Secondo il disposto di tale norma, "le amministrazioni pubbliche definiscono secondo principi generali fissati da disposizioni di legge e, sulla base dei medesimi, mediante atti organizzativi secondo i rispettivi ordinamenti, le linee fondamentali di organizzazione degli uffici; individuano gli uffici di maggiore rilevanza e i modi di conferimento della titolarità dei medesimi; determinano le dotazioni organiche complessive".

²¹ Così il d.lgs. n. 322/89.

²² Così il d.lgs. n.19/99 e, prima ancora, la l. n. 168/89.

deroga alle disposizioni sulla contabilità generale dello stato, nonché i criteri generali relativi all'organizzazione e al funzionamento dell'ente²³.

Le iniziative di autoregolazione adottate dagli enti in parola in tema di controllo interno hanno tuttavia rivestito, in generale, una funzione secondaria, di specificazione delle prescrizioni (poche) contemplate nei provvedimenti istitutivi o di riforma degli enti. Tranne alcune eccezioni, rinvenibili in occasione dell'istituzione dei servizi di controllo interno, in nessuno dei casi considerati le determinazioni di autoregolazione degli enti hanno tradotto o esteso principi, modalità operative e strumentazioni tecniche previste dal legislatore nell'ambito del processo di riforma della pubblica amministrazione²⁴.

1.2 Contenuti della riforma

I riferimenti normativi in tema di programmazione delle attività, consuntivazione e valutazione dei risultati nelle pubbliche amministrazioni presentano ormai una serie di varianti introdotte da specifiche norme riferite a distinte tipologie di organizzazioni.

Per gli enti e gli istituti di ricerca, al contrario, è mancata per lungo tempo un'esplicita previsione normativa. Tale lacuna è stata solo in parte colmata nei regolamenti dei singoli enti dagli interventi di riforma succedutisi negli anni; solo di recente il processo di riordino del settore della ricerca scientifica e tecnologica, attivato dalle leggi n. 59/97 e 94/97, ha promosso l'affermazione di principi guida comuni in tema di programmazione delle attività e valutazione dei risultati. L'operatività di tali principi dipende tuttavia dal completamento di un percorso normativo in cui centrale è il ruolo di riformati regolamenti adottati dai singoli enti.

La legge n. 59/97 (art. 14) ha conferito al governo la delega ad emanare uno o più decreti legislativi diretti a riordinare, razionalizzare, promuovere e sostenere il settore della ricerca scientifica e tecnologica e gli enti operanti nel comparto della ricerca. L'esercizio della delega è stato correlato, oltre che ai criteri generali contemplati nella legge n. 241/90²⁵ e nel decreto legislativo n.

²³ Così il d.lgs. n. 36/99 e, prima ancora, la l. n. 282/91.

²⁴ Le eccezioni più significative attengono al disegno organizzativo dell'ente, riformato secondo i nuovi principi della flessibilità e della funzionalità rispetto ai compiti istituzionali. Così, ad esempio, il regolamento di organizzazione dell'Istat riformato nell'aprile 1996 e recepito con d.p.c.m. del 9 dicembre dello stesso anno stabilisce che "l'organizzazione degli uffici si conforma ad un criterio di flessibilità e si adatta allo svolgimento di compiti anche non permanenti ed al raggiungimento di specifici obiettivi programmatici. La direzione generale, le direzioni centrali (...) si articolano in servizi che, a loro volta, sono organizzati per progetti ed, eventualmente, per unità operative, allorché siano ad esse attribuibili funzioni permanenti in relazione al piano generale delle attività dell'Istituto".

²⁵ Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi.

29/93, a specifici principi miranti all'uniformazione del settore e alla diffusione di strumenti comuni e sedi congiunte di programmazione e controllo²⁶.

Per quest'ultimo aspetto, il legislatore delegante ha segnalato, in particolare, le esigenze di:

- a) individuare una sede di indirizzo strategico e di coordinamento della politica nazionale della ricerca;
- b) riordinare gli enti del settore, con particolare riferimento ai profili della struttura organizzativa, del funzionamento e delle procedure di assunzione del personale, al fine di evitare duplicazioni per i medesimi obiettivi, di promuovere e di collegare realtà operative di eccellenza, di assicurare il massimo livello di flessibilità, di autonomia e efficienza;
- c) prevedere organismi, strumenti e procedure per la valutazione dei risultati dell'attività di ricerca e dell'impatto dell'innovazione tecnologica sulla vita economica e sociale;
- d) programmare e coordinare flussi finanziari in ordine agli obiettivi generali della politica di ricerca.

L'esercizio della delega è chiaramente incentrato attorno ad una visione "sistemica" del settore della ricerca, nella quale funzioni diverse assolte da soggetti differenti, pubblici e privati, sono ricondotte a coerenza; l'obiettivo è di accrescere l'efficienza e l'efficacia del comparto anche attraverso il decentramento amministrativo e gestionale.

I principi generali sopra richiamati sono stati tradotti dal legislatore delegato con il d.lgs. n. 204/98 recante disposizioni per il coordinamento, la programmazione e la valutazione della politica nazionale della ricerca. Il provvedimento riserva particolare enfasi ai profili della programmazione delle attività (definizione delle iniziative progettuali e del quadro economico di riferimento) e della valutazione dei risultati; gli strumenti proposti sono quelli di una forte programmazione settoriale e della costituzione di un punto di riferimento cui demandare il compito di dare impulso al processo di introduzione di una cultura della valutazione anche nel sistema della ricerca pubblica.

La determinazione degli indirizzi e delle priorità strategiche per gli interventi a favore della ricerca scientifica e tecnologica avviene congiuntamente alla definizione del quadro delle risorse finanziarie (documento di programmazione

²⁶ Queste le principali linee guida "a) fusione o soppressione di enti con finalità omologhe o complementari, trasformazione degli enti per i quali l'autonomia non sia necessaria o funzionalmente utile in ufficio dello stato o di altra amministrazione pubblica, ovvero in struttura di università (...); c) omogeneità di organizzazione per enti omologhi di comparabile rilevanza, anche sotto il profilo di nomina degli organi statutari, e riduzione funzionale del numero di componenti degli organi collegiali (...); e) contenimento delle spese di funzionamento; f) programmazione atta a favorire la mobilità e l'ottimale utilizzo delle strutture impiantistiche".

economica e finanziaria) e in coerenza con le altre politiche nazionali. Sulla base di tali linee guida è predisposto, approvato e annualmente aggiornato il programma nazionale per la ricerca (Pnr). Il programma, di durata triennale, stabilisce il quadro delle politiche di settore; definisce gli obiettivi generali e le modalità di attuazione degli interventi alla cui realizzazione concorrono, con risorse a valere sui propri bilanci, le pubbliche amministrazioni, ivi comprese le università e gli enti di ricerca.

Per tutte le organizzazioni cui il provvedimento in parola si estende ²⁷, la programmazione delle attività assume rispetto al passato, un respiro di medio-lungo periodo ed è centrata attorno ad un piano triennale a scorrimento che alimenta e si raccorda con il programma nazionale della ricerca.

Il piano perde la precedente connotazione "settoriale": non si limita più alla mera definizione delle principali iniziative di ricerca, con un basso livello di raccordo con gli altri strumenti di pianificazione (bilancio di previsione pluriennale, innanzi tutto), ma diviene la sede della contestuale definizione degli orientamenti strategici, dei principali obiettivi operativi, delle risorse finanziarie e strumentali, nonché dei relativi piani di acquisizione. Per quanto attiene a questi ultimi, in particolare, gli enti di ricerca dispongono di strumenti consolidati o in corso di perfezionamento relativamente alle sole risorse informatiche e al personale ²⁸.

Riguardo alla valutazione dell'attività scientifica, il d.lgs. n. 204/98, così come modificato e integrato dal d.lgs. n. 381/99, non specifica né le modalità operative né le linee guida. Queste ultime sono rimesse al comitato di indirizzo per la valutazione della ricerca ²⁹, il quale, nel rispetto della specificità e delle

²⁷ Il campo di applicazione del d.lgs. n. 204/98 comprende gli enti e le istituzioni pubbliche nazionali di ricerca di cui all'art. 8 del d.p.c.m. n. 593/93 e successive modificazioni e integrazioni. Le disposizioni di cui al decreto in parola si applicano, ove non diversamente disposto, "anche agli osservatori astronomici, astrofisici e vesuviano, all'Istituto per la ricerca scientifica e tecnologica sulla montagna, all'Agenzia spaziale italiana (Asi) e all'Ente nazionale per le energie alternative (Enea) e altre istituzioni di ricerca di cui le pubbliche amministrazioni finanziano il funzionamento ordinario".

²⁸ Per quanto attiene le risorse informatiche, gli enti di ricerca definiscono, analogamente alle altre amministrazioni pubbliche, piani di acquisizione per interventi o progetti secondo quanto disposto dal d.lgs. n. 39/99 (Norme in materia di sistemi informativi automatizzati delle amministrazioni pubbliche, a norma dell'art. 2, comma 1, lett. mm della legge 23 ottobre 1992, n. 421).

Per quanto attiene invece alle disposizioni relative alla programmazione del fabbisogno e al reclutamento del personale, accanto a specifiche previsioni normative di settore, resta fermo anche per le organizzazioni considerate il disposto della legge n. 449/97 (Misure per la stabilizzazione della finanza pubblica) il quale prevede che "al fine di assicurare le esigenze di funzionalità e di ottimizzare le risorse per il migliore funzionamento dei servizi compatibilmente con le disponibilità finanziarie e di bilancio, gli organi di vertice delle amministrazioni pubbliche sono tenute alla programmazione triennale del fabbisogno di personale" (art. 39, comma 1). In ossequio al dettato normativo l'Istat, ad esempio, ha definito un primo piano triennale di reclutamento del personale con riferimento al periodo 1999-2001.

²⁹ Istituito dal d.lgs. n. 204/98 presso il ministero dell'Università e della ricerca scientifica e tecnologica, il comitato è composto da non più di 7 membri, anche stranieri, di comprovata qualificazione ed esperienza; opera per il sostegno alla qualità e alla migliore utilizzazione della ricerca scientifica e tecnologica.

metodologie delle diverse aree disciplinari e tematiche, adotta determinazioni al fine di "indicare i criteri generali per le attività di valutazione dei risultati della ricerca, di promuovere la sperimentazione, l'applicazione e la diffusione di metodologie, tecniche e pratiche di valutazione degli enti e delle istituzioni scientifiche di ricerca, dei programmi e dei progetti scientifici e tecnologici e delle attività di ricerca (...). Il comitato, d'intesa con le amministrazioni dello Stato, collabora con strutture interne alle medesime per la definizione e la progettazione di attività di valutazione di enti di ricerca da esse vigilati o finanziati, nonché di progetti o programmi di ricerca da esse realizzati o coordinati" ³⁰. Il comitato predispose rapporti periodici sulle attività svolte e una relazione annuale in materia di valutazione della ricerca, che trasmette al Murst, agli altri enti interessati e al Cipe.

Il quadro normativo di riferimento del controllo di gestione negli enti di ricerca risulta inoltre connotato dalle disposizioni di carattere generale in tema di controllo nelle pubbliche amministrazioni: oltre alle recenti innovazioni miranti alla differenziazione e specificazione dei contenuti e delle attribuzioni delle funzioni di controllo interno, per la parte loro applicabile ³¹ (in particolare, d.lgs. n. 286/99 ³²), si segnalano le disposizioni emanate nell'ambito del processo di riforma degli enti pubblici nazionali (d.lgs. n. 419/99 ³³).

Il decreto di riordino del sistema degli enti pubblici nazionali detta disposizioni puntuali in materia di organizzazione alle quali gli ordinamenti degli enti devono adeguarsi, fatte salve specifiche e motivate esigenze connesse alla natura e alle attività degli enti stessi, in particolare quelli ad alto tasso di autonomia finanziaria (prevalenza delle entrate proprie su quelle derivanti da trasferimenti a carico di bilanci pubblici).

Per quanto attiene alla disciplina delle attività di controllo interno, le linee guida dettate dal d.lgs. n. 419/99 sono le seguenti:

³⁰ D.lgs. n. 204/98, art. 5.

³¹ Ai sensi del decreto in parola, agli enti di ricerca di cui all'art. 18 della l. n. 59/97 "si applicano soltanto le disposizioni del presente decreto che agli enti stessi espressamente si riferiscono, nonché quelle compatibili con le disposizioni recate dal decreto legislativo 5 giugno 1998, n. 204, e dagli altri decreti legislativi emanati in attuazione della delega di cui al predetto art. 18 della legge 15 marzo 1997, n. 59".

³² 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.

Il decreto legislativo definisce i principi generali del controllo interno e individua, distinguendole, le funzionalità del controllo strategico, del controllo di gestione e della valutazione dei dirigenti. Quanto all'ambito di applicazione, i principi dettati sono "derogabili da parte di altre amministrazioni pubbliche, fermo restando il principio di cui all'art. 3 del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29, e successive modificazioni ed integrazioni". Quest'ultimo, in particolare, statuisce che "le amministrazioni pubbliche, i cui organi di vertice non siano direttamente o indirettamente espressione di rappresentanza politica, adeguano i propri ordinamenti al principio della distinzione tra indirizzo e controllo, da un lato, e attuazione e gestione, dall'altro".

³³ Riordinamento del sistema degli enti pubblici nazionali, a norma degli articoli 11 e 14 della legge 15 marzo 1997, n. 59.

- a) istituzione di un sistema di controlli coerente con i principi fissati dal d.lgs. n. 286/99;
- b) ridefinizione dei poteri di vigilanza secondo criteri idonei a garantire l'effettiva autonomia dell'ente;
- c) attribuzione dei poteri di programmazione, indirizzo e controllo strategico al presidente dell'ente o ad un organo collegiale presieduto dal presidente dell'ente;
- d) attribuzione al direttore generale e agli altri dirigenti di poteri coerenti con il principio di separazione tra attività di indirizzo e attività di gestione, secondo quanto disposto dal d.lgs. n. 29/93 e successive modificazioni e integrazioni;
- e) previsione della responsabilità dirigenziale in ordine al conseguimento dei risultati fissati dall'organo di vertice, con riferimento, ove possibile, all'assegnazione delle relative risorse finanziarie (budget di spesa) predeterminate nell'ambito del bilancio;
- f) determinazione del numero massimo degli uffici dirigenziali e dei criteri generali di organizzazione coerentemente con le esigenze di speditezza, efficienza ed efficacia dell'azione amministrativa.

Quello che emerge è un quadro normativo che, pur ribadendo principi generali affermati a partire dal d.lgs. n. 29/93 fornisce un riferimento puntuale per l'attuazione di strumenti di controllo direzionale e responsabilizzazione verso i risultati rimasti ancora sostanzialmente inattuati negli enti pubblici nazionali.

1.3 Attuazione della riforma

L'attuazione della riforma del settore della ricerca presuppone l'emanazione di provvedimenti di riordino dei singoli enti e l'adozione, da parte di questi ultimi, di riformati regolamenti di organizzazione, nell'esercizio dell'autonomia loro riconosciuta.

L'inquadramento degli interventi di riordino nel processo di riforma della pubblica amministrazione consente di individuare alcuni tratti di carattere generale, rilevanti per la connotazione dei sistemi di controllo interno:

- a) adeguamento alle disposizioni del d.lgs. n. 29/93 e successive modificazioni e integrazioni in tema di separazione tra funzioni di indirizzo e quelle di gestione. Tutti i riformati regolamenti di organizzazione degli enti di ricerca considerati esplicitano l'attribuzione agli organi di governo dei poteri di indirizzo esercitati attraverso la deliberazione delle linee

strategiche (in sede di approvazione di piani pluriennali di attività) e l'assegnazione delle risorse; ai dirigenti sono attribuiti poteri di adozione di atti e provvedimenti anche a rilevanza esterna inerenti l'amministrazione, la produzione e l'erogazione dei servizi istituzionali, e, correlativamente, la responsabilità per i risultati conseguiti nella gestione;

- b) modulazione dell'impianto del controllo sulle funzionalità previste dal d.lgs. n. 286/99, attraverso la previsione della funzione di valutazione e controllo strategico, affidata ad uffici di diretta collaborazione degli organi di governo, il decentramento del controllo di gestione a livello di uffici dirigenziali generali e la valutazione della dirigenza.

Oltre ai suddetti principi di carattere generale, i provvedimenti di riordino degli enti risultano accomunati da due principali linee di intervento:

- i) razionalizzazione dell'attività di ricerca da perseguire, oltre che attraverso la specificazione delle finalità e la semplificazione delle modalità operative degli enti, mediante il potenziamento degli strumenti di pianificazione e programmazione, la riorganizzazione delle strutture e il riordino degli organi consultivi;
- ii) consolidamento delle attività di controllo interno attraverso la previsione di organismi preposti alla valutazione dei risultati conseguiti, con riferimento ai profili dell'efficienza, dell'efficacia e dell'impatto dei programmi di attività e delle politiche.

Per quanto attiene al Consiglio nazionale delle ricerche, ad esempio, il d.lgs. n. 19/99 di riordino individua nella pianificazione triennale delle attività, nella riformata strumentazione contabile, arricchita di nuove funzionalità ³⁴ e nell'individuazione di organi di controllo gli strumenti per la costituzione di un compiuto sistema di controllo di gestione. Le disposizioni del provvedimento di riordino sono state specificate in riformati regolamenti già adottati dall'ente ³⁵; assumono tuttavia una valenza di carattere generale, posto che il d.lgs. n. 381/99 prevede l'estensione di disposizioni ivi contenute in tema di programmazione delle attività, costituzione di comitati per la valutazione della ricerca, adozione di regolamenti di organizzazione e funzionamento,

³⁴ Il d.lgs. n. 19/99 (art. 7) prescrive "la redazione di un bilancio di previsione secondo obiettivi programmatici e l'adozione, entro due esercizi finanziari, di un sistema di contabilità economica coerente con quanto previsto dall'art. 10 del decreto legislativo 7 agosto 1997, n. 279".

³⁵ I principali regolamenti, emanati con decreti del presidente del 14 gennaio 2000 sono il Regolamento sull'organizzazione e il funzionamento degli organi di governo e sulla formazione del piano triennale del Consiglio nazionale delle ricerche; il Regolamento di disciplina delle procedure di selezione ai diversi livelli di personale, nonché delle procedure di assunzione di personale con contratto a tempo determinato del Consiglio nazionale delle ricerche; il Regolamento di disciplina della contabilità e dell'attività contrattuale del Consiglio nazionale delle ricerche; infine, il Regolamento sull'organizzazione degli uffici dell'amministrazione centrale e sulla dirigenza del Consiglio nazionale delle ricerche.

amministrazione, finanza e contabilità ad altri enti di ricerca sottoposti alla vigilanza del Murst.

In generale, la definizione degli indirizzi e la determinazione di obiettivi, priorità e risorse è affidata alla pianificazione triennale. Il piano, articolato in piani esecutivi annuali, contiene tra l'altro:

- a) l'analisi della situazione di partenza, del livello di raggiungimento degli obiettivi del piano precedente, delle prospettive strategiche e delle indicazioni di indirizzo politico;
- b) la formulazione degli obiettivi strategici e la stima delle risorse disponibili;
- c) la definizione delle linee programmatiche per l'attività di ricerca e i lineamenti generali delle attività di promozione e sostegno della ricerca, con l'individuazione delle risorse necessarie;
- d) la programmazione del fabbisogno di personale e l'allocazione delle risorse.

L'attività di valutazione prefigurata dal d.lgs. n. 19/99 è riferita principalmente ai risultati della ricerca; essa è affidata ad un comitato "incaricato della valutazione dei risultati scientifici e tecnologici dell'attività complessiva dell'ente e dei suoi singoli istituti, con procedure trasparenti ed esiti pubblici, ferma restando la valutazione dell'attività amministrativa ai sensi del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29"³⁶.

La funzione risulta sostanziata nei regolamenti di organizzazione dell'ente attraverso la previsione di attività di valutazione e controllo strategico, verifica dei risultati e valutazione dei dirigenti.

L'attività di valutazione e controllo strategico è affidata ad un organo collegiale composto da tre esperti, di cui due esterni all'ente, nominati dal presidente. L'organo collegiale opera in posizione di autonomia e risponde direttamente al presidente e al consiglio direttivo, presentando in via riservata relazioni periodiche; si avvale del supporto organizzativo, amministrativo e informatico di un apposito ufficio inquadrato tra quelli di diretta collaborazione. L'attività di valutazione e controllo strategico "verifica la corrispondenza tra gli atti di gestione e gli atti di indirizzo. A tal fine provvede all'analisi, preventiva e successiva, della congruenza e degli eventuali scostamenti tra le missioni affidate, gli obiettivi operativi prescelti e le scelte effettuate, nonché all'identificazione degli eventuali fattori ostativi e dei possibili rimedi"³⁷.

L'attività di programmazione delle risorse umane e professionali, finanziarie e patrimoniali, l'attivazione e la gestione di strumenti di monitoraggio e

³⁶ Così il d.lgs. n. 19/99, art. 5.

³⁷ Regolamento sull'organizzazione degli uffici dell'amministrazione centrale e della dirigenza del Consiglio nazionale delle ricerche, art. 6.

valutazione dei costi, dei rendimenti e dei risultati è affidata alla direzione generale dell'ente. Gli strumenti di programmazione sono individuati, in prima approssimazione, nei piani di gestione dei centri di responsabilità di primo livello, i quali individuano, anche in prospettiva pluriennale, le iniziative da realizzare e i risultati da raggiungere, le risorse messe a disposizione del centro, infine, gli eventuali ricavi derivanti dall'attività del centro³⁸.

Il direttore generale valuta la sostenibilità finanziaria delle iniziative programmatiche proposte dai centri di responsabilità di primo livello e la loro fattibilità in relazione ai dati della precedente gestione. La valutazione delle attività proposte e la loro sintetizzazione in un piano complessivo è strumentale alla definizione del bilancio pluriennale dell'ente: la procedura organizzativa di programmazione prevede la deliberazione del bilancio di previsione, la determinazione in via definitiva del documento dei piani di gestione, la specificazione dei piani dei centri di responsabilità di secondo livello, l'assegnazione delle risorse e l'avvio della gestione.

Alla consuntivazione delle attività e dei risultati conseguiti si affianca la consuntivazione economica e finanziaria. Il regolamento di disciplina della contabilità del Consiglio nazionale delle ricerche prevede l'adozione di un sistema contabile di tipo finanziario, patrimoniale ed economico; ai tre tipi di contabilità sono preposti tre distinti servizi: il servizio finanziario, con funzioni di programmazione e ragioneria, il servizio patrimoniale e il servizio per la contabilità economica.

I risultati della gestione economica dei centri di responsabilità sono documentati attraverso report trimestrali consuntivi predisposti dal servizio per la contabilità economica; il collegio dei revisori dei conti esercita il controllo sulla gestione complessiva dell'ente e vigila sulla corretta applicazione delle norme di amministrazione e contabilità.

La valutazione dei dirigenti viene eseguita con cadenza, modalità e secondo criteri generali stabiliti dal consiglio direttivo dell'ente con propria deliberazione. Oggetto della valutazione, condotta sulla base delle risultanze del controllo di gestione sono le prestazioni dei dirigenti e i comportamenti relativi all'organizzazione degli uffici e del lavoro, allo sviluppo delle risorse professionali e umane assegnate. La valutazione delle prestazioni e delle competenze organizzative tiene particolarmente conto dei risultati dell'attività amministrativa e di gestione; risultati negativi della gestione o il mancato conseguimento degli obiettivi determinano la revoca e la destinazione ad altri

³⁸ Regolamento di disciplina della contabilità e dell'attività contrattuale del Consiglio nazionale delle ricerche, art. 8.

incarichi; i risultati conseguiti sono presi in considerazione per il conferimento di incarichi ³⁹.

Minori sono i cenni relativi agli strumenti di programmazione e controllo rinvenibili nel provvedimento di riforma dell'Enea. Il d.lgs. n. 36/99 di riordino dell'ente riafferma la dimensione triennale della pianificazione delle attività, alla quale sono correlate funzioni di consuntivazione dei risultati e di valutazione delle prestazioni rimesse essenzialmente al presidente e affidate alla documentazione ufficiale. Le attribuzioni in tema di programmazione delle attività sono riservate al consiglio di amministrazione il quale "delibera gli indirizzi per la predisposizione dei programmi annuali e pluriennali (...); verifica l'attuazione dei programmi stessi, nonché l'attuazione delle direttive del governo e del Cipe; individua gli obiettivi e le priorità dell'attività dell'Enea. Il consiglio di amministrazione delibera altresì sui bilanci preventivi e consuntivi e i programmi annuali e pluriennali dell'Enea e sui relativi aggiornamenti" ⁴⁰.

Il decreto affida infine alla potestà regolamentare dell'ente la disciplina del comitato per la valutazione scientifica dei risultati dell'attività di ricerca, oltre che la previsione delle modalità volte ad assicurare la trasparenza nell'assegnazione e nell'utilizzo delle risorse finanziarie per i diversi obiettivi e funzioni istituzionali.

L'attuazione del provvedimento di riordino dell'ente, così come prefigurata dai documenti deliberati dal consiglio di amministrazione dell'ente ⁴¹, risulta conformata ai seguenti principi generali:

- a) quanto ai criteri ispiratori della nuova organizzazione dell'ente: la possibilità di comparare le performance, sia fra unità equivalenti che, temporalmente, in seno alla medesima unità; la flessibilità del disegno organizzativo, in modo da rendere la struttura organizzativa capace di adattarsi alla naturale variazione delle indicazioni e degli indirizzi programmatici;
- b) quanto all'organizzazione delle attività programmatiche dell'ente: la modalità organizzativa "per progetto", anche al fine di consentire una migliore definizione degli obiettivi finali e intermedi delle attività e un più funzionale monitoraggio dello stato di avanzamento delle iniziative programmate.

³⁹ Ai sensi del Regolamento sull'organizzazione degli uffici dell'amministrazione centrale e della dirigenza del Consiglio nazionale delle ricerche (art. 11) "per il conferimento di ciascun incarico di funzione dirigenziale e per il passaggio a funzioni dirigenziali diverse, si tiene conto della natura e delle caratteristiche dei programmi da realizzare, delle attitudini e delle capacità professionali del singolo dirigente, anche in relazione ai risultati conseguiti in precedenza (...)".

⁴⁰ Così il d.lgs. 36/99, art. 6.

⁴¹ Si veda, in particolare, il Documento base per l'organizzazione e il funzionamento dell'Enea, approvato dal consiglio di amministrazione dell'ente nella riunione del 19 ottobre 1999.

Gli strumenti di programmazione delle attività dell'ente sono individuati nel piano strategico, in cui vengono definite le linee programmatiche e gli obiettivi strategici e nel piano operativo, il quale fornisce una rappresentazione delle attività secondo un ordinamento "ad albero", in termini decrescenti di rilevanza (linee programmatiche, progetti, commesse). Il piano operativo esplicita, in particolare, le risorse umane, finanziarie e strumentali necessarie per il raggiungimento degli obiettivi e le strategie da adottare per il loro conseguimento, gli obiettivi di performance espressi in forma oggettiva e misurabile, gli indicatori per la misurazione dei risultati, le modalità di correlazione con gli obiettivi programmati e le risorse impiegate.

La valutazione delle scelte programmatiche e il varo di iniziative di ricerca viene condotta da parte di un sistema di comitati attraverso le modalità del "giudizio dei pari" (peer review ⁴²). Il comitato tecnico-scientifico preposto alla valutazione scientifica delle attività dell'ente interagisce con un'unità di pianificazione e controllo operativo, preposta alla verifica del grado di attuazione degli orientamenti strategici e delle scelte programmatiche da parte delle altre strutture dell'ente.

Per quanto riguarda l'Istituto nazionale di statistica, la riforma del disegno organizzativo e dell'impianto del controllo interno è stata realizzata attraverso l'adozione di un riformato regolamento di organizzazione. Il nuovo regolamento, adottato con d.p.c.m. 1 agosto 2000 ⁴³, innova e formalizza un sistema di controllo interno in precedenza non normato, adeguandolo alle disposizioni del d.lgs. n. 286/99. Il sistema di controllo interno prevede, tra le altre cose:

- a) l'introduzione della funzione di controllo strategico affidata ad un ufficio di diretta collaborazione degli organi di governo (ufficio di valutazione e controllo strategico). Il controllo delle attività e la valutazione dei risultati conseguiti dalle singole unità organizzative viene condotto in relazione alle linee strategiche emanate dagli organi di governo in sede di approvazione del piano generale delle attività (triennale) ai fini della verifica della rispondenza dei risultati agli indirizzi impartiti e ai programmi

⁴² Tre sono i livelli operativi previsti: il comitato internazionale per l'alta consulenza tecnico-scientifica, incaricato di fornire una valutazione dell'ente nel suo complesso e formulare proposte di nuove linee strategiche; il comitato tecnico-scientifico, previsto dall'art. 10 del d.lgs. n. 36/99; infine, le commissioni tecnico-scientifiche per area di competenza.

Nel caso di progetti di ricerca che nascono con logica bottom-up e di programmi di ricerca promossi da altri soggetti, ad esempio, la proposta tecnico-scientifica formulata dal gruppo di progetto, corredata dall'indicazione delle risorse necessarie e della stima dei tempi e dei costi deve essere sottoposta ad una prima valutazione della macrostruttura, quindi a quella di una commissione tecnico-scientifica di riferimento, la quale esprime un giudizio sulla fattibilità del progetto. Le tappe successive dovranno prevedere la valutazione di coerenza con le linee programmatiche generali dell'ente e, in particolare, con il piano annuale, da parte del comitato tecnico-scientifico e la presentazione del progetto agli organi di governo dell'Istituto per la sua validazione definitiva.

⁴³ Approvazione del regolamento di organizzazione dell'Istituto nazionale di statistica.

- approvati; la valutazione di efficienza, efficacia ed economicità dei risultati viene condotta in relazione a specifici indicatori individuati dal consiglio dell'Istituto;
- b) l'attribuzione delle funzioni di controllo di gestione agli uffici dirigenziali generali (direzione generale e dipartimenti), decentrando il modello precedentemente vigente. I dirigenti generali, in quanto responsabili della gestione e dei risultati, individuano ed istituiscono opportune forme e modalità di controllo; il direttore generale, in particolare, fornisce agli organi di governo dell'Istituto la documentazione sull'andamento della gestione, coordinando e acquisendo a tal fine i contributi delle macrostrutture, resi disponibili attraverso report periodici (trimestrali);
 - c) l'attribuzione della funzione di controllo della responsabilità amministrativa e contabile ad un'apposita struttura costituita nell'ambito della ragioneria; per le verifiche di regolarità è previsto, per quanto applicabile all'Istituto, il rispetto dei principi generali di revisione aziendale;
 - d) la previsione di forme e modalità distinte di valutazione della dirigenza, in relazione alla tipologia degli uffici. La valutazione della dirigenza generale (direttore generale e direttori di dipartimento) è effettuata dal presidente sulla base degli elementi forniti dall'ufficio di valutazione e controllo strategico; la valutazione degli altri livelli dirigenziali è affidata ai dirigenti generali. In ogni caso, il soggetto titolare delle funzioni di valutazione riferisce al consiglio circa gli esiti dell'analisi condotta.

2 Sistemi di controllo interno negli enti pubblici di ricerca

2.1 Strutture preposte

L'art. 20 del d.lgs. n. 29/93 prevede l'affidamento della titolarità delle funzioni di controllo interno ad uno specifico ufficio, posto in posizione di autonomia e rispondente unicamente agli organi di governo.

Non tutti gli enti di ricerca presi in esame, pur avendo sviluppato strumenti di controllo di gestione differentemente consolidati e articolati, avevano ancora adempiuto al disposto di tale norma prima dei recenti interventi di riforma. Le soluzioni organizzative adottate erano differenziate: previsione di uno specifico organo con esplicitazione delle attribuzioni nel regolamento di organizzazione dell'ente (nucleo di valutazione del Cnr); esercizio di alcune delle attribuzioni del servizio di controllo interno da parte di una struttura organizzativa di staff, già preposta alle attività di pianificazione, programmazione e reporting (ufficio del

direttore generale dell'Istat) o attraverso un ufficio appositamente costituito (valutazione conseguimento obiettivi, nell'Enea).

Il Consiglio nazionale delle ricerche è stato uno dei primi enti pubblici di ricerca ad istituire, nel 1998, un nucleo di valutazione preposto al controllo di gestione⁴⁴. Non vi erano nell'ente, in precedenza, strutture organizzative appositamente dedicate alle attività di valutazione e controllo: le esperienze condotte riguardo alla programmazione delle attività e alla consuntivazione dei risultati sono state svolte da strutture di staff della presidenza e del dipartimento attività scientifiche.

Al nucleo di valutazione, composto da un dirigente generale in servizio presso l'ente e da due membri esterni, esperti in tecniche di valutazione e di controllo di gestione, l'ordinamento dell'ente affida il compito di "verificare, mediante valutazioni comparative, la realizzazione degli obiettivi, la corretta gestione delle risorse pubbliche, l'imparzialità e il buon andamento dell'azione amministrativa delle strutture dell'amministrazione centrale secondo parametri di riferimento del controllo, differenziati in modo da assicurare la congruenza dell'amministrazione con i fini istituzionali dell'ente"⁴⁵.

Quanto alla sua collocazione organizzativa "il nucleo di valutazione opera in posizione di autonomia e risponde esclusivamente agli organi di governo (...). Ha accesso ai documenti amministrativi e può richiedere informazioni ai reparti ed uffici dell'amministrazione centrale. Esso riferisce trimestralmente agli organi di governo sui risultati della sua attività (...) Il dipartimento bilancio e ragioneria fornisce il necessario supporto tecnico e conoscitivo all'attività del nucleo"⁴⁶.

L'esperienza maturata dal nucleo di valutazione è in via di consolidamento; i report trimestrali prodotti esaminano prevalentemente i profili dell'analisi organizzativa e della identificazione delle aree di criticità, ciò anche a causa della limitata disponibilità di sistemi informativi di controllo appositamente implementati per la raccolta e l'elaborazione di informazioni relative all'attuazione dei programmi di attività e all'impiego dei fattori produttivi.

⁴⁴ L'Istituto di studi per la congiuntura (ora confluito nell'Isae), ad esempio, aveva proceduto all'adozione di un apposito regolamento per l'istituzione del servizio di controllo interno con deliberazione della giunta esecutiva dell'aprile 1997. Il nucleo, preposto alla valutazione dei costi e dei rendimenti della gestione delle risorse nei confronti sia dell'attività amministrativa che di quella di ricerca, era incaricato di determinare, "sulla base delle linee di indirizzo formulate annualmente dalla giunta esecutiva e dal consiglio generale in sede di deliberazione del bilancio di previsione e del programma di attività (...) i parametri di riferimento del controllo, d'intesa con il direttore generale e i responsabili delle singole strutture".

Il responsabile del nucleo riferiva semestralmente al presidente dell'Istituto ed al collegio dei revisori dei conti circa l'andamento della gestione, evidenziando le cause del mancato raggiungimento dei risultati, proponendo possibili rimedi e segnalando le irregolarità riscontrate. La valutazione era esercitata su programmi e relazioni relative all'attività svolta presentate annualmente dai dirigenti delle strutture organizzative.

⁴⁵ Decreto del presidente del Consiglio nazionale delle ricerche del 15 gennaio 1998 recante Modificazione all'ordinamento dei servizi del consiglio nazionale delle ricerche (art. 15).

⁴⁶ Ibidem, art. 15.

Nell'Istituto nazionale di statistica alcune delle attribuzioni riservate dalla legge al servizio di controllo interno sono state esercitate, di fatto, dall'ufficio del direttore generale, il quale ha acquisito, nel 1997 le attribuzioni di una precedente struttura di staff, il servizio innovazione organizzativa; ciò, come detto, fino alla riforma del regolamento di organizzazione e al decentramento della funzione del controllo di gestione operato nel 2000.

Istituito nel 1992 con il compito di disegnare e realizzare il sistema di controllo interno dell'Istituto ⁴⁷, il servizio "innovazione organizzativa" ha progettato e sviluppato, per implementazioni successive, strumentazioni tecniche (programmazione operativa, budgeting, contabilità analitica e reporting) e applicazioni informatiche (sistema informativo della programmazione) per l'esercizio delle funzionalità del controllo.

La struttura preposta alle attività di programmazione e controllo consta di una dotazione di personale di circa 20 unità e presenta un'articolazione in progetti funzionale alla realizzazione delle seguenti macro-funzioni: pianificazione strategica (definizione del piano generale delle attività dell'Istituto e del piano triennale di reclutamento del personale), programmazione operativa (definizione del programma operativo annuale) e budgeting (definizione annuale e revisione semestrale); consuntivazione trimestrale dello stato di attuazione dei programmi (monitoraggio delle attività) e dell'impiego delle risorse (sistema di contabilità analitica); infine, analisi organizzativa (revisione delle principali procedure tecnico-organizzative e reingegnerizzazione dei processi).

Nell'Ente per le nuove tecnologie, l'energia e l'ambiente alcune delle attribuzioni tipiche della funzione di controllo interno sono esercitate dalla struttura organizzativa di staff "valutazione conseguimento obiettivi", istituita con deliberazione del consiglio di amministrazione dell'ente del settembre 1995 ⁴⁸.

La struttura, organizzativamente inquadrata nell'ambito della direzione generale e dotata di un organico di circa 15 unità, rappresenta il rafforzamento e l'estensione delle attribuzioni di un precedente nucleo (controllo avanzamento progetti), incaricato dello sviluppo di una base informativa finalizzata alla programmazione delle attività, alla verifica e al monitoraggio dello stato di attuazione dei progetti di ricerca.

⁴⁷ La costituzione di un settore preposto all'innovazione organizzativa viene operata con deliberazione del consiglio dell'Istituto del 27 ottobre 1992 nel quadro della riorganizzazione degli uffici del direttore generale. In particolare, per l'innovazione organizzativa si prevedono "articolazioni dedicate alla formazione, alla pianificazione e reporting, all'organizzazione e controllo e al budget (...) determinante ai fini di impostare e realizzare il controllo economico dell'attività dell'ente".

⁴⁸ Enea, circolare n. 541/DG del 27 ottobre 1995, Istituzione della funzione centrale marketing e della funzione centrale valutazione conseguimento obiettivi.

All'ufficio valutazione conseguimento obiettivi è attribuito, in particolare, il compito di "acquisire elementi su grado e modalità di conseguimento degli obiettivi definiti nei documenti di piano dell'ente di tipo fattuale, cioè non esclusivamente di tipo economico (...). I metodi di verifica saranno diversi a seconda della natura degli obiettivi stessi – prodotto/oggetto (componente, dispositivo, ecc.), prodotto/conoscenza (manuale di progettazione, progetto, supporto tecnico di esperienza, ecc.) – e della natura del committente, quando questo sia un soggetto esterno"⁴⁹.

Due sono i principali filoni di attività sviluppati dalla struttura: il perfezionamento dei processi di pianificazione strategica e programmazione operativa e l'implementazione di un sistema di valutazione dei risultati dell'attività di ricerca, attraverso la previsione di due differenti sedi, una di autovalutazione (tavolo dei ricercatori) preposta alla definizione di metodologie e tecniche di misurazione e valutazione e l'altra di peer review (giudizio dei pari)⁵⁰.

2.2 Funzioni

La configurazione del controllo di gestione nelle organizzazioni pubbliche risulta funzionale al perseguimento di obiettivi differenziati. Il sistema di controllo interno mira, innanzi tutto, allo sviluppo del management operativo attraverso l'attribuzione ai dirigenti pubblici di autonomi poteri di spesa, di organizzazione delle risorse umane e strumentali, nonché di responsabilità per i risultati conseguiti (così il d.lgs. n. 29/93 e successive modificazioni e integrazioni). Presuppone, in secondo luogo, l'introduzione di forme di controllo direzionale per obiettivi incentrate sulla valutazione dei costi, dei rendimenti e dei risultati, dalle quali dipende anche l'assegnazione annuale delle risorse (secondo quanto prescritto dalla legge n. 59/97). Prevede, infine, l'alimentazione del processo di bilancio con informazioni gestionali desunte dal sistema di contabilità analitica per centro di costo (così la legge n. 94/97).

In questo quadro, numerose prescrizioni normative hanno affiancato ai tradizionali contenuti del controllo finalità di auditing interno volte alla verifica

⁴⁹ Ibidem.

⁵⁰ Il "giudizio dei pari" si fonda sull'idea che la qualità della ricerca scientifica possa essere apprezzata dai soli esperti informati sullo stato di avanzamento della disciplina. Si tratta di un meccanismo interno alla comunità scientifica attraverso il quale, in sostanza, si istituzionalizzano i rapporti informali tra ricercatori, basati sulla reputazione scientifica. La consultazione dei pari, nella forma del giudizio diretto volto all'apprezzamento del valore scientifico, è una prassi usuale alla quale si ricorre per la pubblicazione di articoli su riviste internazionali e per comunicazioni a convegni e conferenze.

della funzionalità dell'organizzazione ⁵¹ e altre funzioni accessorie quali la rilevazione dei procedimenti non conclusi entro i termini prestabiliti dalla legge n. 241/90, l'accertamento degli effetti prodotti dalla semplificazione delle procedure, la disciplina dei trattamenti economici accessori e la valutazione del personale.

In alcuni casi il legislatore subordina alla costituzione e all'esistenza di servizi di controllo interno la possibilità di esperire alcune modalità organizzative quali ad esempio l'avviamento di forme sperimentali di contrattazione collettiva ⁵². Rilevante, a riguardo, è nel caso degli enti pubblici di ricerca quanto prescritto dal contratto collettivo nazionale del comparto "istituzioni ed enti di ricerca e sperimentazione" in tema di trattamento accessorio del personale: il contratto dispone che "gli enti che siano in linea con i processi di riorganizzazione previsti dal d.lgs. n. 29/93 e che abbiano introdotto strumenti di programmazione e controllo dell'attività e di verifica dei risultati possono incrementare ulteriormente, con oneri a proprio carico, il finanziamento del trattamento accessorio nella misura dell'1% – come tetto massimo – (...). L'incremento potrà avvenire utilizzando risorse che si rendano eventualmente disponibili a seguito dei migliori risultati nell'andamento gestionale, correlati all'aumento dei rendimenti qualitativi e quantitativi dell'attività svolta nel contesto di un impiego più razionale delle risorse umane" ⁵³.

Il sistema del controllo di gestione, come delineato dal legislatore, tende pertanto a soddisfare esigenze conoscitive riferite a differenti livelli decisionali, relative all'efficienza e all'efficacia della gestione, alla funzionalità dell'organizzazione (finalizzata alla valutazione delle aree di criticità e delle attività antieconomiche, comprese le carenze e le inadeguatezze dei sistemi informativi, delle procedure amministrative e della struttura organizzativa), infine, alla verifica delle modalità operative dell'ente, inclusa la valutazione dei

⁵¹ In tal senso, ad esempio, la l. n. 59/97 dispone che "i servizi di controllo interno compiono accertamenti sugli effetti prodotti dalle norme contenute nei regolamenti di semplificazione e di accelerazione dei procedimenti amministrativi e possono formulare osservazioni e proporre suggerimenti per la modifica delle norme stesse e per il miglioramento dell'azione amministrativa".

Il d.lgs. n. 80/98 nell'affermare che le amministrazioni pubbliche ispirano la loro organizzazione al criterio di funzionalità rispetto ai compiti e programmi di attività, procedendo a periodica verifica, e comunque all'atto della definizione dei programmi operativi e dell'assegnazione delle risorse, stabilisce che "gli organismi di controllo interno verificano periodicamente la rispondenza delle determinazioni organizzative (...) anche al fine di proporre l'adozione di eventuali interventi correttivi e di fornire elementi per l'adozione delle misure previste nei confronti dei responsabili della gestione".

⁵² Così, ad esempio, il d.lgs. n. 396/97, recante Modificazioni al decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29 in materia di contrattazione collettiva e di rappresentatività sindacale nel settore del pubblico impiego, a norma dell'art. 11, commi 4 e 8, della legge 15 marzo 1997, n. 59.

⁵³ Si veda, a riguardo, l'art. 6 (parte economica) del contratto collettivo nazionale del comparto "istituzioni ed enti di ricerca e sperimentazione" sottoscritto il 7 ottobre 1996.

programmi di attività e la verifica della possibilità di ricorrere a procedure alternative per l'espletamento delle proprie attività.

La strumentazione del controllo degli enti pubblici di ricerca presi in esame garantisce, all'attuale livello di implementazione, la copertura informativa delle sole esigenze conoscitive di primo livello, connesse cioè alla valutazione della produzione e, in alcuni casi, dell'efficienza produttiva. L'analisi delle politiche e della funzionalità dell'assetto organizzativo non è strutturata, ma è del tutto episodica, limitata all'esame di specifiche vicende gestionali, finalizzate, in genere, alla loro riorganizzazione ovvero all'esternalizzazione delle stesse. Altre funzionalità "accessorie" non sono di fatto assoltte, o comunque non in maniera sistematica. Manca, in generale, un'attività propositiva discendente da iniziative autonome di analisi organizzativa, di reingegnerizzazione dei processi tecnico-produttivi o di revisione delle procedure; le strutture preposte al controllo agiscono, al di fuori delle attività di programmazione e reporting ormai consolidate, solo su "commesse" degli organi di vertice che si estrinsecano, normalmente, nel varo di specifici progetti organizzativi, gestionali o informatici.

L'impianto dei sistemi di controllo sviluppati ricalca impostazioni di tipo "microeconomico", centrate sulla ricognizione dei livelli di produzione attesi e, nelle situazioni più consolidate, sulla determinazione della domanda e sulla rilevazione dei costi. Le caratteristiche delle attività di ricerca svolte da tali enti presentano peculiari profili di complessità, peraltro correlati, inerenti alla definizione degli obiettivi operativi, alla fissazione di metodologie e tecniche di misurazione, infine, alla determinazione di standard produttivi e di livelli di prestazione, che rendono difficili determinazioni quantitative e attività di valutazione. La pervasività dei vincoli normativi nella definizione dei portafogli di attività scientifica, unitamente alla rilevanza marginale delle attività di autofinanziamento (commesse nazionali o internazionali, partecipazione ai programmi quadro dell'unione europea, ecc.) tendono a ridurre la valutazione a mera ottimizzazione delle risorse date.

Le difficoltà registrate nell'implementazione di sistemi di controllo attengono peraltro tanto alle attività di ricerca quanto a quelle più prettamente burocratico-amministrative. Per le prime, precipue del tipo di organizzazioni qui considerate, rilevano, in particolare:

- a) la possibilità di individuare parametri di controllo riferiti in maniera esclusiva alla quantità e alla qualità delle risorse impiegate, ovvero in relazione agli input, piuttosto che agli output della produzione;
- b) la complessità della valutazione economica circa la convenienza delle iniziative di ricerca: le risorse assegnate alle singole attività progettuali rispondono in prevalenza a scelte discrezionali sganciate da possibili

determinazioni parametriche; i benefici attesi sono di norma non quantificabili se non nel medio–lungo periodo;

- c) le caratteristiche del personale dedicato alle attività scientifiche, tipicamente “professionale”, che rendono difficile la misurazione delle prestazioni, la determinazione del livello di efficienza e la valutazione qualitativa dell’attività di ricerca.

La misurazione dei profili quantitativi e qualitativi degli input e degli output dei processi produttivi richiede comunque la disponibilità o l’attivazione di flussi informativi appositamente progettati, orientati a determinazioni sia previsionali (programmazione delle attività e delle risorse) sia di consuntivazione (verifica del livello di realizzazione degli obiettivi). Gli enti considerati non dispongono ancora di sistemi informativi compiuti; le applicazioni sviluppate, prevalentemente orientate al profilo della programmazione, non sono allo stato esaustive, né presentano un efficace raccordo con le attività e le esigenze della consuntivazione.

La finalità assegnata al controllo (misurazione e valutazione dei livelli di produzione) impronta il sottostante sistema informativo, determinando, in particolare, processi di produzione delle informazioni conformati a criteri di specificità, sistemi di analisi che prescindono dalla correlazione delle fonti informative e, infine, output (report) modellati sulle caratteristiche e sulle esigenze dei soggetti titolari dei processi decisionali cui sono destinati.

Tali contenuti sono chiaramente rinvenibili nella reportistica in uso presso gli enti di ricerca. Gli output informativi (documenti, relazioni e report) sono orientati, innanzi tutto, a rispondere a adempimenti normativi. L’attività di valutazione e analisi predilige la dimensione “rappresentativa” (descrizione dei fenomeni) rispetto a quella “interpretativa–valutativa” (correlazione dei fenomeni al fine di pervenire ad una rappresentazione il più possibile compiuta delle vicende gestionali analizzate, che tenga conto delle principali interdipendenze); il taglio descrittivo dei contenuti è ancora predominante.

In termini generali, gli output informativi dei sistemi di controllo considerati, pur mirando a soddisfare congiuntamente le esigenze dei diversi livelli decisionali, consentono, di fatto, il solo controllo direzionale, limitatamente al profilo della valutazione del livello di implementazione dei compiti istituzionali, degli orientamenti strategici deliberati dagli organi di vertice e degli obiettivi operativi formalizzati nei piani di attività.

Sono ancora ridotti i contenuti informativi strumentali rispetto alle esigenze conoscitive connesse al controllo operativo, necessari per porre in evidenza le relazioni di causa–effetto tra le performance ed i fattori del processo produttivo che le hanno determinate, anche al fine di promuovere iniziative correttive tese

ad un miglioramento continuo e azioni di apprendimento organizzativo per lo svolgimento delle future prestazioni.

2.3 *Strumentazione*

L'introduzione di un impianto di controllo prevede l'organizzazione di un sistema informativo statistico alimentato da rilevazioni periodiche relative ai costi delle attività e dei prodotti⁵⁴, lo sviluppo di un'adeguata strumentazione tecnica per la definizione degli obiettivi e l'allocazione delle risorse⁵⁵ e la consuntivazione dei risultati conseguiti⁵⁶. Il suo funzionamento presuppone quindi un'articolazione su tre distinti livelli: definizione di un piano dettagliato di obiettivi, rilevazione dei risultati operativi ed economici raggiunti, valutazione delle prestazioni. A ciascun livello sono correlati strumenti diversi, rispettivamente la programmazione operativa delle attività e l'allocazione delle risorse (budgeting), il monitoraggio e la consuntivazione del livello di realizzazione delle prestazioni, la rendicontazione finanziaria ed economica, infine, le tecniche e le metodologie di misurazione e gli strumenti di reporting.

Gli impianti del controllo sviluppati dagli enti in esame risultano differenziati innanzi tutto quanto alla numerosità e al grado di consolidamento delle diverse componenti della strumentazione tecnica.

Tutti gli enti di ricerca hanno sviluppato strumenti finalizzati alla definizione e alla formalizzazione delle linee strategiche e delle attività promosse nel medio-lungo periodo (l'arco temporale delle previsioni è sempre triennale). I piani di attività presentano, di norma, la tipizzazione delle linee di ricerca in relazione alle caratteristiche dei processi di analisi e ai contenuti dell'attività scientifica, la rilevazione di informazioni identificative di tipo quantitativo o qualitativo (con contenuti prettamente descrittivi), l'aggregazione delle attività in macroprocessi

⁵⁴ Così la l. n. 59/97, art. 17.

⁵⁵ La circolare del ministero del Tesoro, del bilancio e della programmazione economica n. 32 del 26 maggio 1999 (Sistema unico di contabilità economica analitica per centri di costo: titolo III del decreto legislativo 7 agosto 1997, n. 279 – Amministrazioni centrali dello Stato: budget economici per l'anno 2000) completa la riforma della strutturazione del bilancio e del processo di formazione dello stesso prevedendo che "oltre al bilancio finanziario, le amministrazioni centrali dello stato sono chiamate a predisporre il budget economico per ciascun centro di costo, la cui definizione rappresenta l'impegno preliminare all'applicazione del richiamato sistema di contabilità economica".

⁵⁶ La l. n. 94/97 individua nella contabilità analitica per centro di costo lo strumento operativo per la rilevazione periodica dei costi nelle pubbliche amministrazioni. Il d.lgs. n. 279/97 (Individuazione delle unità previsionali di base del bilancio dello Stato, riordino del sistema di tesoreria unica e ristrutturazione del rendiconto generale dello Stato) la indica come lo strumento che "collega le risorse umane, finanziarie e strumentali impiegate con i risultati conseguiti e le connesse responsabilità dirigenziali, allo scopo di realizzare il monitoraggio dei costi, dei rendimenti e dei risultati dell'azione svolta dalle singole amministrazioni. (...) Le componenti del sistema pubblico di contabilità economica per centri di costo sono: il piano dei conti, i centri di costo e i servizi erogati".

o portafogli settoriali (identificati in relazione all'area scientifica di riferimento) e la correlazione alle scelte strategiche deliberate dagli organi di vertice, anche al fine di verificarne il livello di implementazione.

Il perfezionamento del processo di pianificazione strategica ha determinato, in seconda battuta, lo sviluppo di strumenti di programmazione operativa; quest'ultima, tuttavia, si afferma ovunque come programmazione settoriale, prevalentemente orientata alle attività di ricerca e a quelle di supporto direttamente correlate (diffusione dei risultati scientifici, supporto informatico, ecc.). I contenuti informativi sono sostanzialmente gli stessi dei piani triennali; quello che aumenta è il livello di dettaglio, necessario per la formulazione di scelte operative, la valutazione del fabbisogno di risorse e la definizione di piani di acquisizione. Così, il fabbisogno aggiuntivo di personale viene specificato per livello e profilo professionale; le attività produttive affidate a precise strutture organizzative o esternalizzate sono quantificate con precisione (si pensi alla registrazione dei dati nell'attività statistica di rilevazione, alle esigenze di stampa connesse alla produzione editoriale degli enti, alle attività di supporto informatico, ecc.); gli output intermedi e finali da rilasciare sono definiti non solo nei contenuti ma anche nei tempi (risultati scientifici di specifici progetti di ricerca commissionati, diffusi secondo un calendario di comunicati stampa predefinito, ad esempio).

La programmazione delle attività non è ancora affiancata (ad eccezione che nel caso dell'Istat) da un processo strutturato e formalizzato di allocazione negoziata delle risorse (budgeting); gli unici strumenti conoscitivi sono costituiti dalla riclassificazione delle risorse finanziarie, riallocate sulla base di criteri parametrici in relazione alle principali iniziative progettuali o macrostrutture. Ciò si ripercuote negativamente sulla possibilità di attivare efficaci processi manageriali volti alla responsabilizzazione nei confronti dei risultati

La verifica del livello di realizzazione degli obiettivi è condotta per singola linea di attività o iniziativa progettuale. La consuntivazione prevede ovunque la riferibilità dei risultati non solo alla dimensione organizzativa (unità operative, uffici e macrostrutture responsabili dell'esecuzione), ma anche alle differenti tipologie di attività o programmi di ricerca (settore scientifico di interesse); in alcuni casi è articolata per linea e obiettivo strategico e per missione dell'ente.

Per quanto attiene alla consuntivazione dell'impiego dei fattori produttivi nei processi primari e in quelli di supporto, le situazioni di eccellenza presentano impianti di contabilità analitica in fase di progettazione. Tutti gli enti considerati hanno comunque potenziato i contenuti informativi dei documenti finanziari attraverso la riclassificazione dei bilanci: le voci di spesa sono aggregate secondo una rappresentazione funzionale tale da consentire un'analisi

comparativa della dinamicità della spesa per le principali destinazioni d'uso. Le informazioni desunte, di natura prettamente finanziaria, si prestano ad un uso comunque limitato ai fini del controllo direzionale, e sono scarsamente significative per la comprensione di specifici fenomeni gestionali o l'attivazione di feed-back informativi per l'adozione di interventi correttivi in corso di gestione.

Oltre a tali tratti di uniformità relativi alle caratteristiche della strumentazione tecnica, i sistemi di controllo mostrano lacune comuni in relazione ai profili organizzativi, procedurali e progettuali degli impianti. Le principali carenze rinvenibili riguardano:

- a) la copertura informativa delle attività dell'organizzazione;
- b) la formalizzazione delle procedure tecnico-organizzative del controllo;
- c) il grado di strutturazione dei processi;
- d) infine, l'informatizzazione delle aree applicative.

Tutti i sistemi di controllo mostrano una chiara cesura tra le differenti tipologie di attività quanto a mappatura delle linee elementari, tipizzazione in relazione agli specifici contenuti (tipologia delle linee di attività di ricerca, input ed output produttivi), aggregazione in macroprocessi, correlazioni e interdipendenze funzionali. In generale, mentre l'area della ricerca scientifica presenta un soddisfacente livello di tipizzazione delle iniziative progettuali, ridotta è la specificazione delle attività generali, strumentali e di supporto.

Nessuno degli enti considerati ha posto in essere un percorso strutturato funzionale alla catalogazione delle proprie attività, eccezion fatta per esperienze uniche (non ripetute né aggiornate) quali quelle connesse alla determinazione dei carichi di lavoro. Tale carenza condiziona negativamente alcune funzionalità del sistema di controllo quali quelle connesse al governo delle interdipendenze (e delle criticità) tra i principali processi produttivi e quelli di supporto, la valutazione delle attività dei settori strumentali e il livello di conseguimento degli obiettivi, anche ai fini della corretta allocazione delle risorse, che non può essere quindi sganciata, di fatto, dal principio della spesa storica incrementale.

Scarso risulta, in secondo luogo, il grado di formalizzazione delle procedure e degli adempimenti riferibili a ciascuna funzionalità di programmazione e controllo: le attività (ad eccezione di quelle connesse alla gestione finanziaria) si svolgono essenzialmente secondo calendari non formalizzati, suscettibili di variazioni da un anno all'altro. La bassa strutturazione dei processi si ripercuote in maniera pesante sulla funzionalità dell'impianto: l'operatività del sistema di controllo risulta in generale fondata non su processi codificati e condivisi, ma su di una prassi più o meno consolidata.

Dal punto di vista strutturale, infine, spicca la ridotta integrazione delle componenti e la bassa informatizzazione delle aree applicative. Lo sviluppo di sistemi informativi ricalca ovunque un percorso evolutivo caratterizzato dalla specializzazione e dall'affinamento in termini di contenuti informativi, soluzioni informatiche e modalità organizzative, delle aree funzionali sviluppate per prime (pianificazione e programmazione). Le ripercussioni di questo modello di sviluppo sono evidenti: i tratti fondamentali attengono alla specificità dei contenuti dei diversi sottosistemi e al monopolio informativo delle strutture "proprietarie" dei sistemi (contabili e di gestione del personale, in particolare), con conseguente ridotta fruibilità interna.

L'informatizzazione dei flussi informativi a rilevanza gestionale è stata condotta separatamente dalle unità organizzative preposte alle singole aree funzionali, al di fuori di un chiaro e comune quadro di integrazione. Le diverse applicazioni sono state sviluppate in assenza di standard metodologici quanto all'analisi dei flussi informativi e al trattamento delle informazioni rilevate, con conseguente difficoltà nella salvaguardia di criteri di uniformità persino nei sistemi di codifica delle informazioni.

In generale, gli strumenti informativi prevalenti sono costruiti su comuni funzionalità di office automation; essi pertanto non garantiscono neppure funzionalità minime di integrazione e di verifica della congruenza delle informazioni, affidata in toto agli operatori del controllo. L'impiego della rete informativa aziendale (intranet) per le attività di rilevazione delle informazioni del controllo, di diffusione report standardizzati periodicamente prodotti e degli altri output informativi costituisce una recente acquisizione.

2.4 Il sistema di controllo interno del Consiglio nazionale delle ricerche

L'impianto del controllo di gestione del Consiglio nazionale delle ricerche è articolato attorno alle seguenti aree funzionali:

- i) programmazione delle politiche di sviluppo e delle linee di attività, finalizzata alla determinazione degli orientamenti strategici e degli obiettivi operativi dell'ente (piano triennale);
- ii) consuntivazione dei risultati della gestione, sviluppata attorno alla misurazione degli output dell'attività di ricerca;
- iii) valutazione delle prestazioni, prevalentemente orientata alla verifica dei risultati scientifici della ricerca, documentata attraverso il sistema di reporting ancora non completamente consolidato.

Per quanto attiene alla pianificazione delle attività, il nuovo ordinamento del Cnr, scaturito dalla riforma in precedenza descritta, vi assegna particolare enfasi. Il d.lgs. n. 19/99 individua infatti nel piano triennale di attività aggiornabile annualmente lo strumento per la definizione nel medio periodo degli obiettivi, delle priorità e delle risorse (in particolare reclutamento del personale e gestione finanziaria). Si tratta di uno strumento di pianificazione che innova l'attuale strumentazione dell'ente, orientata prevalentemente alla dimensione annuale; la sua compiuta configurazione dipende tuttavia in maniera determinante dall'effettiva integrazione con altri documenti–quadro di carattere generale, ovvero il documento di programmazione economica e finanziaria (Dpef) e il programma nazionale per la ricerca (Pnr).

Gli orientamenti strategici sono specificati in obiettivi operativi annuali a loro volta tradotti in linee di attività o iniziative scientifiche e politiche settoriali. La programmazione delle attività di ricerca specifica, in particolare:

- a) le iniziative di ricerca previste per ciascuna area di attività, classificate in relazione alle missioni dell'ente e ai settori scientifici di riferimento (ricerca "intramurale", agenzia di finanziamento della ricerca, formazione e infrastruttura;
- b) le caratteristiche identificative e i contenuti scientifici di ciascun progetto (finalità e obiettivi perseguiti; durata e date di conseguimento dei risultati intermedi e finali; ente finanziatore; modalità operative–gestionali relative all'esecuzione, ecc.);
- c) le risorse umane e strumentali necessarie per la realizzazione di ciascuna attività, nonché l'assorbimento delle risorse finanziarie determinato attraverso la riclassificazione delle informazioni di bilancio;
- d) la previsione dei livelli di produzione intermedi e finali, sulla base di una lista predefinita di output produttivi ⁵⁷.

Alla programmazione operativa è correlato il sistema di monitoraggio e valutazione della produzione e dei livelli di servizio. Sviluppato in maniera organica e strutturato dal 1998, il sistema presenta un complesso di rilevazioni riferite, innanzi tutto, ai singoli centri di ricerca dell'ente. Prevede inoltre, per ciascuna tipologia di attività di ricerca, la misurazione della produzione

⁵⁷ Il Cnr ha definito una classificazione standard dei prodotti scientifici e tecnologici realizzati riconducibili, essenzialmente, alle seguenti tipologie: pubblicistica nazionale e internazionale, organizzazione, docenza universitaria e tutorship per tesi di laurea e dottorati di ricerca. La misurazione dei prodotti è riferita a ciascuna area di ricerca, individuata in corrispondenza delle missioni dell'ente (produzione di attività di ricerca in proprio, canalizzazione di fondi di ricerca verso terzi, formazione di futuri ricercatori, sostegno alla ricerca con strutture tecnico–scientifiche adeguate). Per ricerca intramurale si intende l'attività che il Cnr svolge attraverso il proprio personale e i propri istituti e centri, nonché quella effettuata presso i gruppi nazionali di ricerca. L'agenzia di finanziamento della ricerca comprende i progetti finalizzati, i progetti strategici, le attività di "esplorazione e semina" (attività di microagenzia a sostegno di programmi proposti da singoli studiosi prevalentemente orientata verso settori in cui l'ente non stia già operando) e i servizi alle imprese.

scientifico; ad essa sono associati i costi per pubblicazione edita determinati secondo un percorso ricognitivo che prevede la classificazione delle pubblicazioni per organo di ricerca responsabile, la misurazione del volume di produzione per area scientifica e l'individuazione di coefficienti unitari di produzione.

La consuntivazione dell'impiego delle risorse è rimessa a dati di natura finanziaria, riclassificati e imputati alle diverse aree di attività. L'attribuzione avviene in maniera diretta, per le componenti oggettivamente riferibili (spese per il personale, acquisizione di beni e di servizi ecc.), ovvero in misura proporzionale rispetto alle spese dirette attribuite, per le altre risorse (oneri tributari, ammortamenti, ecc.).

La misurazione dei livelli di produzione dell'area della ricerca consente un'attività di valutazione e reporting basata sull'elaborazione di indicatori di produttività e di qualità, quali, ad esempio:

- a) l'impact factor delle pubblicazioni editate⁵⁸, il quale misura la frequenza con cui l'articolo medio di una rivista è stato citato in un determinato anno;
- b) il livello di internazionalizzazione della produzione editoriale (numerosità degli articoli pubblicati su riviste con comitato di redazione internazionale rispetto al totale delle pubblicazioni editate);
- c) la produttività di istituti e centri di ricerca;
- d) il costo unitario per pubblicazione edita;
- e) infine la capacità di autofinanziamento di ciascun centro di ricerca, misurata come rapporto tra risorse ottenute dal mercato (assegnazione di finanziamenti per progetti finalizzati e contratti attivi) e spese totali sostenute dall'ente per la ricerca e per il personale.

Gli indicatori elaborati consentono una prima analisi comparativa tra i risultati di istituti e centri operanti nella medesima area scientifica e tra istituti e centri di aree diverse ma affini quanto a caratteristiche strutturali e modalità operative. La complessità della valutazione dell'attività di ricerca impone tuttavia cautela nell'impiego di indicatori per operazioni di benchmarking: la significatività delle comparazioni dipende infatti, in prima approssimazione, dalle caratteristiche del

⁵⁸ L'impact factor di una rivista viene calcolato dividendo il numero complessivo di citazioni degli articoli pubblicati nella rivista stessa nei due anni precedenti per il numero degli articoli pubblicati in quei due anni. Può essere considerato come misura della diffusione di una rivista; il parametro attribuito serve per valutare, almeno in prima approssimazione, il numero potenziale di lettori. L'impact factor di una rivista può essere utilizzato come proxy delle citazioni ottenibili dal singolo articolo pubblicato nella rivista stessa. L'indicatore è disponibile per le sole pubblicazioni su riviste censite nel *Journal of citation report*, alle quali è correlato il monitoraggio e la certificazione di qualità delle riviste scientifiche a livello internazionale.

settore scientifico di riferimento ⁵⁹ e dalla numerosità della popolazione dei ricercatori che operano negli istituti e nei centri ⁶⁰.

Il sistema di reporting dell'ente poggia su due diversi tipi di documentazione: rapporti specifici degli organi di ricerca e documenti ufficiali dell'ente (bilancio di previsione, conto consuntivo, piano delle attività e rapporto annuale).

I contenuti informativi attengono prevalentemente alla dimensione quantitativa della produzione (programmata e realizzata) e all'impiego delle risorse finanziarie. L'unità di riferimento delle informazioni è la singola struttura organizzativa; altre chiavi di lettura (settore scientifico di riferimento e programma di attività, ad esempio) sono ottenute per aggregazione delle informazioni elementari a partire dalla classificazione dei centri di ricerca o delle attività svolte.

I principali contenuti informativi dei report riguardano:

- i) la consistenza del portafoglio dei progetti di ricerca e la dinamica dei relativi finanziamenti;
- ii) la dotazione di personale di ruolo e a tempo determinato, per livello e
- iii) profilo professionale (consistenze, dinamica e politiche di reclutamento);
- iv) i costi complessivamente sostenuti dall'ente distinti in diretti e indiretti, riallocati dai dati finanziari;
- v) parametri di funzionalità amministrativa quali la dinamica degli impegni, dei pagamenti, delle erogazioni dei "delegati" (provvedimenti di spesa emanati dai dirigenti non appartenenti all'amministrazione centrale) e delle entrate accertate; indicatori finanziari quali la velocità delle gestione (centralizzata e degli ordinatori periferici) delle entrate (rapporto tra il riscosso e gli accertamenti di competenza) e delle spese (correnti e in conto capitale).

⁵⁹ Le caratteristiche dell'attività scientifica dell'area di riferimento condizionano direttamente la significatività dell'impact factor; il suo valore assoluto va giudicato nell'ambito della medesima area, in quanto è funzione dell'ampiezza della comunità scientifica di riferimento. Gli indicatori bibliometrici riferiti, ad esempio, alle scienze sociali possono fornire indicazioni di tendenza solo nel medio periodo: l'intervallo di citazione (*citation window*) è molto più lungo rispetto a quello delle scienze naturali (due-tre anni) e di quelle mediche (addirittura inferiore).

⁶⁰ Le strutture di ricerca del Cnr sono distinte in istituti e centri in relazione al grado di interazione con le università, molto elevato per i centri e ridotto per gli istituti, nei quali opera esclusivamente personale dell'ente. Non essendo al momento possibile determinare il numero di ricercatori "esterni" che contribuiscono alla produzione scientifica dei centri, i calcoli sulla produttività fanno riferimento al solo personale interno; ciò determina una sovrastima di tutti quei dati relativi ai centri che hanno come denominatore il numero di unità del personale o il costo dello stesso. Si veda, a riguardo, Consiglio nazionale delle ricerche, *Report 1998. Risultati di ricerca 1997, obiettivi 1998-99*, Roma, 1998.

2.5 *Il sistema di controllo interno dell'Ente per le nuove tecnologie, l'energia e l'ambiente)*

Le aree funzionali sulle quali poggia il sistema di controllo interno dell'Ente per le nuove tecnologie, l'energia e l'ambiente sono:

- i) la pianificazione strategica, finalizzata alla definizione delle politiche dell'ente nel medio-lungo periodo, nonché alla previsione di flussi finanziari riferiti anche alle singole attività dipartimentali;
- ii) la programmazione operativa, cui è affidata la definizione del portafoglio delle attività progettuali e delle principali risorse associate e articolata su tre distinti livelli di analisi: missioni dell'ente, strumenti di attuazione (o fonti di finanziamento) e obiettivi programmatici;
- iii) la consuntivazione dei risultati e della gestione finanziaria, affidata a specifici documenti di rendicontazione con periodicità annuale (conto consuntivo e relazione del presidente all'organo di vigilanza), i quali danno conto dei principali risultati conseguiti nella gestione.

La pianificazione pluriennale delle attività dell'ente, sviluppata dall'inizio degli anni '90 in seguito ad esplicita previsione normativa, costituisce il quadro di riferimento sia per la programmazione operativa che per la consuntivazione.

L'Enea formalizza le linee di attività pianificate nel programma triennale, il quale definisce:

- a) gli orientamenti strategici riferiti ai filoni di attività di ricerca e una prima valutazione d'impatto delle politiche dell'ente, espressa, ad esempio, in termini di ricadute dal punto di vista occupazionale;
- b) le priorità e gli obiettivi programmatici per ognuno dei filoni scientifici (ricerca strategica, servizi tecnologici alla pubblica amministrazione e alle imprese, promozione, diffusione e trasferimento delle tecnologie);
- c) le attività dipartimentali che l'ente intende porre in essere con riferimento a ciascun obiettivo strategico;
- d) le risorse umane e finanziarie disponibili allocate.

La pianificazione delle attività prevede la definizione dei progetti e delle linee di ricerca che sostanziano ciascun obiettivo strategico. Per ogni progetto, in particolare, sono definite le azioni che si intendono intraprendere, gli obiettivi proposti e le modalità di svolgimento, nonché le attività di collaborazione con dipartimenti dell'ente o con strutture produttive e/o di ricerca esterne.

Alla pianificazione delle attività si affianca quella relativa alle risorse finanziarie. Per i finanziamenti diversi dal trasferimento statale ordinario, le previsioni finanziarie sono distinte in relazione a ciascuna attività dipartimentale o filone di ricerca (ambiente, energia, innovazione). Il bilancio dell'ente espone

le previsioni di spesa nel triennio per obiettivi programmatici; illustra l'allocazione del personale tra le principali tipologie di attività e l'assorbimento del personale tecnico-scientifico da parte di ciascun obiettivo programmatico.

Le linee guida dell'attività dell'ente sono tradotte in obiettivi operativi definiti nella programmazione annuale delle attività (programma annuale). Quest'ultima rappresenta la componente più strutturata dell'impianto del controllo interno; attorno ad essa l'ente ha sviluppato il sistema di valutazione dei risultati e il monitoraggio dello stato di attuazione dei programmi. La programmazione operativa è lo strumento preposto alla specificazione delle linee di indirizzo delle attività ritenute strategiche, alla definizione del quadro delle attività in corso e dei tempi di realizzazione; infine alla identificazione delle risorse finanziarie, umane e strumentali necessarie per il perseguimento degli obiettivi proposti e assegnati alle singole unità organizzative.

Le attività programmate sono specificate su tre livelli, ovvero in relazione alle missioni dell'ente (indicate nel programma triennale), agli obiettivi tematici che sostanziano ciascuna missione e agli strumenti di attuazione o fonti di finanziamento (accordi di programma e convenzioni con ministeri, interventi concordati con l'Unione europea o partecipazione ai programmi quadro di ricerca, ecc.). Ciascun programma si articola in più linee di attività elementari che possono essere ravvisate nei singoli progetti di ricerca; per ciascuno di essi, il piano annuale prevede la classificazione in funzione delle missioni dell'ente e degli obiettivi tematici e l'indicazione dei contenuti progettuali e delle modalità di finanziamento.

La programmazione finanziaria è realizzata attraverso la redazione di un bilancio articolato su previsioni di competenza e di cassa riferite sia all'ente nel suo complesso sia ai singoli centri di responsabilità: la sua struttura fornisce infatti una chiave di lettura "organizzativa", collegando le previsioni finanziarie ai centri di responsabilità dell'ente⁶¹. L'operazione non è tuttavia supportata da un compiuto sistema di budgeting.

L'allocazione degli stanziamenti per funzione e unità organizzativa riveste una finalità informativa di rilievo per i livelli decisionali dell'ente, anche se il suo impiego ai fini del controllo direzionale risulta limitato dalla natura finanziaria delle informazioni e dai criteri di dimensionamento, ripartizione e imputazione degli stanziamenti di bilancio ai centri di responsabilità.

⁶¹ L'attribuzione delle risorse finanziarie per unità organizzativa tiene conto dell'articolazione dell'ente in unità programmatiche, ravvisate nei tre dipartimenti preposti all'attività di ricerca scientifica (energia, ambiente e innovazione), nei centri di ricerca dislocati sul territorio nazionale e nelle unità centrali preposte a funzioni trasversali, generali e di supporto (che vanno dai rapporti internazionali al marketing, dal controllo interno alla gestione delle risorse umane, dall'informatica alle attività di supporto agli organi direttivi e collegiali).

La documentazione delle risorse impiegate nei processi di produzione è rimessa in via esclusiva al conto consuntivo dell'ente, il quale documenta i risultati conseguiti nella gestione finanziaria.

Il sistema di consuntivazione delle attività svolte (e quindi di valutazione dei risultati operativi) non è ancora completamente strutturato. Il monitoraggio delle attività è associato alla definizione del piano operativo; la periodicità annuale di rilevazione delle informazioni, se fornisce indicazioni di consuntivo sulle attività svolte che possono essere utilizzate per l'affinamento della programmazione operativa, è scarsamente rappresentativa delle tendenze gestionali in atto nel breve periodo e quindi inadeguata per l'alimentazione di feed-back informativi strumentali al controllo operativo.

Per quanto riguarda la valutazione dei risultati scientifici, l'ente ha attivato meccanismi e sedi di autovalutazione attraverso l'istituzione di appositi gruppi di lavoro ("tavolo dei ricercatori" e "tavolo delle attività di agenzia") preposti alla definizione di criteri e metodologie di analisi dei risultati e all'elaborazione di specifici indicatori quantitativi e bibliometrici.

Il sistema di reporting dell'ente mostra un differente livello di strutturazione della strumentazione: le componenti più consolidate risiedono nei documenti ufficiali dell'ente (piani e programmi di attività, bilanci e conti consuntivi, relazioni del presidente); il livello di aggregazione dei contenuti informativi li rende tuttavia scarsamente impiegabili per le esigenze conoscitive prettamente operative.

2.6 Il sistema di controllo interno dell'Istituto nazionale di statistica

Il sistema di controllo interno dell'Istituto nazionale di statistica, sviluppato a partire dal 1994 attorno a preesistenti funzionalità dedicate alla pianificazione dell'attività statistica, si articola nelle seguenti componenti:

- i) pianificazione strategica, i cui contenuti attengono alla formulazione delle linee di sviluppo nel medio-lungo periodo e dei piani triennali di attività (piano generale delle attività e altri piani settoriali quali il piano di formazione del personale, il piano Aipa relativo alle risorse informatiche, ecc.) e del bilancio finanziario pluriennale;
- ii) programmazione annuale, cui fa capo la programmazione delle attività (programma operativo annuale) la previsione dei flussi finanziari (bilancio di previsione annuale) e l'assegnazione negoziata delle risorse (budget per centro di responsabilità);

- iii) controllo della produzione e dei livelli di servizio, cui corrisponde il monitoraggio delle attività, la consuntivazione economica (contabilità delle risorse impiegate nei processi di produzione) e finanziaria;
- iv) reporting, quale strumento di documentazione, analisi e sintesi dei contenuti e delle risultanze dei flussi informativi del controllo.

La pianificazione pluriennale costituisce la funzionalità dell'impianto del controllo più consolidata, tradizionalmente rivolta all'attività statistica. Ad essa è affidata la definizione degli obiettivi perseguiti nel medio-lungo periodo (tre anni), dei progetti statistici, informatici, gestionali e organizzativi pianificati per ciascun anno di riferimento in relazione alle linee strategiche deliberate dagli organi di governo, infine del fabbisogno delle principali risorse direttamente correlate alle singole linee di attività (risorse umane, in particolare). L'output della pianificazione, il piano generale delle attività, deliberato dal consiglio dell'Istituto, formalizza le linee strategiche, definisce i macro-obiettivi di riferimento della gestione e i corrispondenti progetti da attuare per ciascuna unità organizzativa. Esprime infine gli obiettivi strategici dell'organizzazione: acquisizione e allocazione delle risorse umane e tecnologiche per funzione; obiettivi di produttività⁶², ecc.

Alla pianificazione delle attività si affianca la previsione delle dinamiche finanziarie del triennio. La gestione finanziaria dell'Istat si svolge sulla base di un bilancio pluriennale redatto in relazione ai piani di attività e alle previsioni pluriennali di spesa secondo la struttura tipica dei bilanci pubblici (relazione del presidente, preconsuntivo, previsione dei flussi finanziari in entrata e in uscita e relazione del collegio dei revisori dei conti).

Gli orientamenti strategici definiti nel piano triennale sono esplicitati in obiettivi operativi di breve periodo e tradotti in linee di attività incluse nel programma operativo annuale. Il programma specifica, per ciascuna unità organizzativa, gli obiettivi programmati (distinti in obiettivi di consolidamento di attività già contemplate in precedenti programmi operativi e obiettivi di innovazione), la correlazione tra obiettivi e compiti istituzionali, l'utilizzazione per tipologia di attività delle risorse umane in dotazione, il portafoglio delle iniziative progettuali previste in esecuzione con l'esplicitazione delle fasi della

⁶² I principali parametri-obiettivo sono espressi sotto forma di indicatori di dotazione (consistenze e dinamica delle dotazioni organiche per livello e profilo professionale, per il personale di ruolo e non di ruolo; addetti alle attività di produzione e diffusione dell'informazione statistica rispetto agli addetti ai servizi generali e di supporto; postazioni di lavoro per dipendente, ecc.) e indicatori di risultato (progetti previsti in esecuzione e livelli di realizzazione programmati; quantità di input produttivi trattati per addetto; obiettivi di diffusione e commercializzazione dei prodotti statistici, ecc.).

lavorazione, dei tempi di realizzazione e degli output produttivi finali e intermedi attesi⁶³.

La traduzione in termini economici dei programmi di attività (budget) costituisce una delle più recenti componenti della programmazione operativa dell'Istat. Il sistema di budgeting:

- a) prevede differenti tipologie di risorse (e quindi categorie di costo) a seconda della riferibilità diretta a specifici oggetti (linee di attività e progetti statistici) attraverso misurazioni oggettive, ovvero alle strutture organizzative mediante ripartizioni fondate su criteri parametrici;
- b) si articola per centro di responsabilità, ovvero è definito con riferimento a ciascuna struttura organizzativa elementare (servizio);
- c) riflette la dimensione gestionale delle risorse (in dotazione alle strutture organizzative o da acquisire) e dei livelli di responsabilità associati nella gestione (centralizzata o decentrata).

Il processo di budgeting concorre alla definizione del bilancio dell'Istituto attraverso il dimensionamento di specifiche voci di costo quali ad esempio quelle relative alla raccolta e all'elaborazione dei dati statistici. Costituisce inoltre il presupposto per la formulazione di previsioni finanziarie riferite a specifiche partizioni organizzative (unità previsionali di base) e non più all'ente nel suo complesso, secondo quanto disposto dalla legge n. 59/97.

Gli strumenti previsionali sopra descritti sono affiancati da funzionalità di monitoraggio e controllo che compongono il sistema di rendicontazione dei risultati.

Lo svolgimento delle attività è sottoposto a monitoraggio finalizzato alla determinazione del livello di realizzazione degli obiettivi programmati; la correlazione delle performance con gli obiettivi annuali consente un'analisi degli scostamenti e sostanzia i principali contenuti del reporting direzionale.

Il monitoraggio dell'attività statistica avviene attraverso il sistema informativo della programmazione, il quale consente di rilevare, per ciascun progetto statistico, le caratteristiche strutturali e tipologiche (periodicità di esecuzione, natura del provvedimento che ne prescrive l'esecuzione, ecc.), i tempi di realizzazione e i livelli di prestazione (input trattati e output intermedi e finali prodotti).

Alla consuntivazione delle prestazioni si affianca, dal 1998, il sistema di contabilità dei costi. Si tratta di un impianto ancora non completamente sviluppato, caratterizzato da un sistema di rilevazioni per centri di costo, identificati nelle unità organizzative elementari. L'attuale livello di sviluppo,

⁶³ Per quanto attiene all'area della produzione statistica, ad esempio, per ciascuna iniziativa progettuale vengono definiti i tempi di realizzazione per adempimenti, fasi di lavorazione e prodotti, le produzioni intermedie (microdati, modelli) e finali (macrodati, tavole), l'impiego di personale interno ed esterno all'unità organizzativa responsabile, ecc.

centrato sulla rilevazione dell'impiego delle principali tipologie di risorse (personale, risorse tecnologiche, raccolta e registrazione dati, ecc.), non prevede, tuttavia, il ribaltamento dei costi dei centri ausiliari su quelli produttivi, l'attribuzione dei costi dei centri ai prodotti e quindi il calcolo del consumo complessivo di risorse per unità di prodotto.

La strumentazione del controllo di gestione trova completamento nel sistema di reporting. I contenuti informativi della reportistica Istat sono, innanzi tutto, di natura previsionale: documenti di sintesi circa contenuti e obiettivi di piani e programmi (piano generale delle attività e programma operativo annuale, budget di struttura e bilancio previsionale). Ad essi si affiancano i corrispondenti strumenti di consuntivazione: stato di attuazione del programma statistico nazionale, relazione del Presidente del Consiglio dei ministri al Parlamento sull'attività svolta dall'Istat, conto consuntivo.

Rilevanti, tuttavia, sono anche i contenuti informativi relativi allo svolgimento delle attività e alle vicende gestionali. Il monitoraggio trimestrale dei livelli di prestazione dell'attività statistica consente di documentare la realizzazione dei progetti e il conseguimento degli obiettivi assegnati a ciascuna unità organizzativa⁶⁴. Le risultanze di tale monitoraggio sono presentate in un documento di sintesi (relazione trimestrale) che assolve prettamente ad una funzione di controllo direzionale. I report, strutturati in maniera tale da agevolare un'analisi comparativa delle prestazioni con gli obiettivi programmati e con le performance dei corrispondenti trimestri dei periodi precedenti, documentano, ove possibile sotto forma di indicatori, il livello delle prestazioni conseguite (produzione intermedie e finali, gestione finanziaria, ecc.).

Non sono stati ancora inclusi nella reportistica standard altri report riferiti a specifiche vicende gestionali; l'esempio più rilevante è costituito dagli output informativi del sistema di contabilità analitica, differenziati per tipologia di risorsa (personale, missioni, formazione, beni di consumo, costi diretti associati alla produzione statistica, ecc.).

3 Considerazioni conclusive

Lo sviluppo dei sistemi di controllo degli enti pubblici di ricerca è il risultato di un processo finalizzato all'implementazione degli strumenti di governo, diretto,

⁶⁴ I principali contenuti dei report riferiti all'attività statistica riguardano, in particolare: lo stato di attuazione dei progetti statistici; gli adempimenti realizzati e i prodotti rilasciati, nonché le principali motivazioni dei rinvii, degli annullamenti e delle sospensioni; il livello delle produzioni intermedie (microdati, modelli) e il volume delle produzioni finali (pubblicazioni edite, comunicati stampa diffusi).

in particolare, alla creazione di basi informative per il supporto dei processi decisionali.

Tale evoluzione è il risultato di spinte convergenti determinate:

- i) dal processo di integrazione europea relativamente agli aspetti metodologici e alla domanda di azioni di misurazione e monitoraggio;
- ii) dalla contrazione delle risorse disponibili e dall'esigenza sempre più pervasiva di un migliore e più trasparente impiego dei fondi;
- iii) dalla crescente domanda "istituzionale" di controllo e valutazione da parte di organismi pubblici relativamente a procedure standardizzate e trasparenti;
- iv) dalla stringente integrazione ai diversi livelli organizzativi tra sistemi di controllo e processi decisionali.

Le funzionalità del controllo sviluppate nascono, nella prima fase, in seguito a sollecitazioni esterne, per il soddisfacimento di adempimenti puntali o di esplicite richieste: così, ad esempio, la pianificazione strategica dell'Istat, conformata alle esigenze connesse alla definizione del programma statistico nazionale; così, in ciascuno degli enti considerati, la pianificazione delle attività sviluppata per assolvere agli adempimenti connessi alla valutazione e validazione dei piani e dei programmi anche settoriali (relativi, ad esempio, alla funzione informatica) da parte delle amministrazioni vigilanti o di altri organismi pubblici; così, infine, la programmazione, anche economica (budget), di commesse di ricerca, il monitoraggio in itinere dello stato di avanzamento, la consuntivazione delle risorse impiegate e dei risultati conseguiti, per le esigenze correlate alla rendicontazione dei finanziamenti erogati da committenti nazionali e internazionali.

Lo sviluppo delle funzionalità del controllo condotto dalle strutture organizzative deputate è avvenuto per implementazioni successive, secondo un percorso non sempre strutturato e in contesti organizzativi caratterizzati da inadeguati livelli di specializzazione del personale preposto.

La progettazione dei sistemi di controllo, così come lo sviluppo di specifiche funzionalità, è stata ovunque affiancata da attività di formazione del personale in dotazione, di estrazione tipicamente amministrativa o tecnica, precedentemente impiegato in esperienze pionieristiche di consuntivazione e reporting. Contestualmente, sono state attivate iniziative di acquisizione di competenze specialistiche quasi mai disponibili all'interno dell'organizzazione. In aggiunta, gli enti pubblici di ricerca hanno fatto (e fanno) ampio ricorso ad attività consulenziali di natura organizzativa, informatica, gestionale e di sviluppo; il supporto specialistico è acquisito di norma per le esigenze connesse alla progettazione dei sistemi (sia nel complesso che con riferimento

a specifiche funzionalità), ma anche per quelle legate alla realizzazione tecnica delle nuove applicazioni o all'informatizzazione delle funzionalità esistenti.

Tre sono i principali ambiti di intervento che richiedono l'impiego di professionalità specialistiche:

- a) l'acquisizione e l'affinamento di metodologie e tecniche di misurazione, funzionali, ad esempio, alla mappatura delle attività e alla rilevazione dei carichi di lavoro, alla definizione di standard e di indicatori di risultato, all'analisi funzionale alla reingegnerizzazione di procedure e processi;
- b) l'acquisizione di assistenza informatica, gestionale e di sviluppo, funzionale alla realizzazione di soluzioni applicative per la raccolta e l'elaborazione delle informazioni del controllo;
- c) infine, l'integrazione delle funzionalità del controllo di gestione con le applicazioni informatiche consolidate, tradizionalmente deputate alla gestione dei sistemi informativi amministrativi e contabili con l'obiettivo di promuovere la creazione e lo sviluppo di sistemi integrati gestionali e direzionali.

Quanto ai contenuti del controllo, le funzionalità implementate riflettono un approccio di tipo microeconomico, finalizzato al controllo dell'efficienza e dell'efficacia della gestione, alla verifica del conseguimento degli obiettivi programmati e della conformità delle operazioni gestionali agli orientamenti strategici. Non sono presenti in maniera strutturata funzionalità tipiche del responsibility accounting e dell'auditing interno.

In generale, le applicazioni e gli strumenti sviluppati stentano ad abbandonare l'originaria funzione conoscitiva per tradursi in strumenti gestionali veri e propri. La scarsa operatività dei sistemi di controllo dal punto di vista gestionale è determinata dal tardivo superamento di modelli organizzativi accentrati volti all'attuazione della separazione tra le funzioni di indirizzo e quelle di gestione. L'effetto indotto è quello di penalizzare lo sviluppo e la diffusione del management operativo e la conseguente responsabilizzazione nei confronti dei risultati.

La definizione di programmi operativi e la contestuale assegnazione delle risorse condotta in assenza di parametri di riferimento e di standard di prestazione, completano le connotazioni di un sistema di controllo prioritariamente orientato ad attività di misurazione degli scostamenti piuttosto che di valutazione e analisi delle cause e di alimentazione di feed-back informativi rilevanti per i processi operativi e direzionali.

L'affermazione di "prassi" di programmazione e controllo in luogo della formalizzazione di procedure tecnico-organizzative nei regolamenti di organizzazione degli enti ha concorso in maniera significativa alla perdurante

debolezza dell'operatività dell'impianto; il tardivo riconoscimento delle strutture titolari delle funzioni di controllo ha privato il sistema di un'adeguata "copertura organizzativa", con evidenti ripercussioni sulla collaborazione delle altre strutture coinvolte, soprattutto quelle proprietarie dei tradizionali sistemi informativi amministrativi e contabili.

Quanto all'atteggiamento tenuto dalle strutture preposte, la ricerca di collaborazione con altre unità organizzative dell'ente è volta a garantire la condivisione dei (pochi) flussi informativi strutturati, più che alla razionalizzazione del sistema informativo-gestionale. L'attività svolta assume il carattere di neutralità, ma non è sempre provvista dell'autorevolezza necessaria per l'affermazione dell'approccio metodologico adottato nella progettazione del sistema e per la diffusione e promozione degli strumenti di controllo a livello decentrato (tecniche di misurazione, standard e parametri di riferimento della valutazione).

Riferimenti bibliografici

ANGELETTI S., La strumentazione del controllo di gestione negli enti pubblici di ricerca. Un'analisi comparativa, in Rivista trimestrale di scienza dell'amministrazione, n. 2, 1999.

ANGELETTI S., Il sistema di controllo direzionale in Istat, in Quaderni di documentazione Cnel, 1997.

BISOGNO P., Il Consiglio nazionale delle ricerche. Contributi per una riforma, Franco Angeli, 1997.

CERTOMÀ G. A., Evoluzione di alcuni strumenti di pianificazione e controllo, in Misura e valutazione dei servizi pubblici, a cura di Lo Moro V., Malizia R. e Certomà G.A., Il Mulino, 1995.

CONSIGLIO NAZIONALE DELLE RICERCHE, Bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 1999.

CONSIGLIO NAZIONALE DELLE RICERCHE, Conto consuntivo dell'esercizio finanziario 1998.

CONSIGLIO NAZIONALE DELLE RICERCHE, Cnr Report 1998. Risultati di ricerca 1997, obiettivi 1998-99.

CONTE C., Strutture di bilancio e informazioni per il controllo, in Atti del Forum sulla pubblica amministrazione, 1998.

CORSO G. E LA SPINA A. (A CURA DI), Il consiglio nazionale delle ricerche – Cnr. Struttura e funzioni, Il Mulino, 1995.

CORTE DEI CONTI, Programma dei controlli di gestione – Criteri e indirizzi generali dei controlli sulla gestione, Centro fotolitografico della Corte dei conti, 1998.

COSSARI G., La vigilanza nei confronti degli enti e in particolare degli enti di ricerca vigilati dal Murst, in Amministrazione e contabilità dello stato e degli enti pubblici, luglio-agosto 1997.

ENDRICI G., Poteri pubblici e ricerca scientifica, Il Mulino, 1991.

ENTE PER LE NUOVE TECNOLOGIE, L'ENERGIA E L'AMBIENTE, Bilancio di previsione per l'esercizio 1999.

ENTE PER LE NUOVE TECNOLOGIE, L'ENERGIA E L'AMBIENTE, Documento base per l'organizzazione e il funzionamento dell'Enea approvato dal Consiglio di amministrazione nella riunione del 19 ottobre 1999.

ENTE PER LE NUOVE TECNOLOGIE, L'ENERGIA E L'AMBIENTE, Elementi di integrazione al bilancio di previsione 1999.

ENTE PER LE NUOVE TECNOLOGIE, L'ENERGIA E L'AMBIENTE, Piano annuale 1999.

ENTE PER LE NUOVE TECNOLOGIE, L'ENERGIA E L'AMBIENTE, Programma triennale 1999–2001.

ISTITUTO NAZIONALE DI STATISTICA, Aspetti delle statistiche ufficiali italiane. Esame e proposte, Relazione della commissione statistica internazionale nominata dal ministro segretario di Stato per il coordinamento delle politiche comunitarie, Annali di statistica, 1983.

ISTITUTO NAZIONALE DI STATISTICA, Bilancio di previsione per l'anno finanziario 1999 e per il triennio 1999–2001.

ISTITUTO NAZIONALE DI STATISTICA, Conto consuntivo anno 1998.

ISTITUTO NAZIONALE DI STATISTICA, Piano generale delle attività per il triennio 2000–2002.

ISTITUTO NAZIONALE DI STATISTICA, Programma operativo 1999.

ISTITUTO NAZIONALE DI STATISTICA, Progetto contabilità economica. Risultati 1998.

ISTITUTO NAZIONALE DI STATISTICA, Relazione trimestrale – Attività dell'Istituto nazionale di statistica, Primo trimestre 1999.

MANCINI A. (A CURA DI), La misurazione dei costi e dei rendimenti nelle unità periferiche dell'amministrazione statale, Cnr–Collana del Progetto finalizzato sull'organizzazione e il funzionamento della pubblica amministrazione, 1995.

MERLONI F., Autonomia e libertà nel sistema delle ricerca scientifica, Giuffrè, 1990.

MINISTERO DELL'UNIVERSITÀ E DELLA RICERCA SCIENTIFICA E TECNOLOGICA, Linee guida del programma nazionale di ricerca proposte dal ministro dell'Università e della ricerca scientifica e tecnologica, approvate dal Cipe nella seduta del 25 maggio 2000 e recepite nel Dpef approvato dal Consiglio dei ministri il 29 giugno 2000.

MINISTERO DELL'UNIVERSITÀ E DELLA RICERCA SCIENTIFICA E TECNOLOGICA, Linee per il riordino del sistema nazionale della ricerca scientifica e tecnologica, Relazione alle camere del ministro dell'Università e della ricerca scientifica e tecnologica, 1997.

NENCINI G., La ricerca scientifica in Italia, Roma, La nuova Italia scientifica, 1989.

PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI – DIPARTIMENTO PER LA FUNZIONE PUBBLICA, Il nuovo sistema di controllo interno nelle pubbliche amministrazioni, Roma, Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato, 1993.

RAGIONERIA GENERALE DELLO STATO, Analisi dei costi della pubblica amministrazione – modello dell'impianto contabile, 1997.

REY G. M., L'informatizzazione delle amministrazioni pubbliche, in I costi della inefficienza, Atti del IV convegno Cogest, Eti, 1998.

SILVANI A., I metodi, le tecniche e le procedure per la valutazione della ricerca, Università e ricerca, n. 3, 1998.

SILVANI A. E SIRILLI G., Lo stato dell'arte della valutazione della ricerca in Italia: un difficile equilibrio tra domanda e offerta, Università e ricerca, n. 3, 1998.

SIRILLI G., Gli indicatori della scienza e della tecnologia, in Innovazione, competitività e vincolo energetico, Il Mulino, 1985.

TINO G., Funzione dei servizi interni e strumenti metodologici e tecnologici per il controllo di gestione, in Atti del Forum sulla pubblica amministrazione, 1998.

ZUCCARDI MERLI M., L'introduzione di criteri economico aziendali negli enti pubblici di ricerca. L'esperienza Infm, Giappichelli, 1999.

ZULIANI A., L'attività statistica pubblica, in Perez R., Statistica e pubblica amministrazione, Giuffrè, 1998.

ZULIANI A., La misurazione dell'attività amministrativa, in Rivista trimestrale di scienza dell'amministrazione, n. 2, Franco Angeli, 1996.