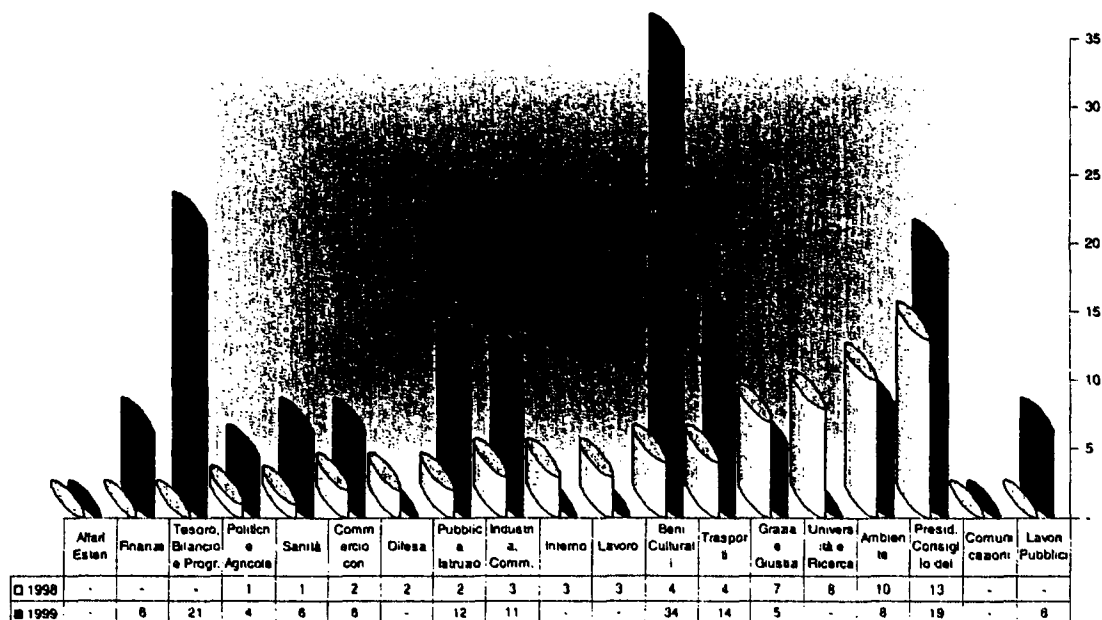


Altro importante strumento di snellimento procedurale è costituito dagli accordi di programma.

Dai dati in possesso del Dipartimento della funzione pubblica risulta che l'interesse manifestato dalle amministrazioni verso questo modello operativo è crescente e che si va ampliando la gamma delle materie in cui esso può operare.

Nel biennio 1998-1999 tale ambito ha spaziato dalle questioni inerenti la viabilità (nella maggior parte degli interventi per "Roma Capitale") a quelli inerenti le materie della sorveglianza sismica e dell'effetto sull'ambiente della costruzione e della gestione di impianti aeroportuali (tale materia, ad esempio, copre da sola il 66% dei casi di accordi conclusi dal Ministero dell'Ambiente").

Numero accordi di programma conclusi dai Ministeri nel 1998 e 1999



Si rinvia ad altra parte di questa Relazione l'analisi degli istituti di semplificazione documentale e sui risparmi di spesa che l'autocertificazione ha consentito ai cittadini e alle imprese.

Sarà qui appena il caso di osservare che tali stime non hanno tenuto in considerazione i costi indiretti - riguardanti, ad esempio, gli effetti per imprese e professionisti, il traffico e l'inquinamento - né i costi sostenuti dalle amministrazioni, le quali attraverso lo strumento dell'autocertificazione possono perseguire uno degli obiettivi della riforma, cioè quello di spostare risorse umane e finanziarie verso impieghi più produttivi.

Nell'ambito del programma di semplificazione va poi menzionata la regolamentazione normativa dello Sportello Unico per le attività produttive (DPR 20 ottobre 1998, n. 447), di cui si tratta in altra parte (cap. 5) della relazione.

Tale strumento rappresenta la più promettente, ma anche la più complessa tra le iniziative di semplificazione, essendo destinato ad incidere direttamente sullo sviluppo economico locale, attraverso l'impulso ai processi di localizzazione produttiva.

CAPITOLO II

ORGANIZZAZIONE E MANAGEMENT NELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE

GLI INTERVENTI NORMATIVI PIU' SIGNIFICATIVI DEL BIENNIO E LA QUESTIONE DELLA GESTIONE MANAGERIALE DELLA P.A.

La ridefinizione dei compiti operativi nel senso della centralità della pianificazione strategica, la professionalizzazione e responsabilizzazione della dirigenza pubblica, il riordino delle procedure di spesa e della stessa struttura del bilancio, sono tutte misure che hanno un unico filo conduttore: il conseguimento di reali livelli di efficienza gestionale nel campo dell'amministrazione pubblica, tali da contribuire a porre l'intero Paese in linea con i principali *partner* internazionali.

L'attività normativa del biennio e il tema della managerialità nelle P.A.

Sotto tale aspetto, uno dei settori strategicamente più importanti su cui si è concentrata l'attenzione riformatrice del legislatore, nel biennio 1998-1999, è stato quello degli appalti pubblici.

E' noto come, agli inizi degli anni novanta, l'inadeguata normativa in materia avesse determinato diffusi fenomeni di malcostume con gravi esiti giudiziari, e la conseguente crisi di un settore chiave per l'economia nazionale.

Da più parti, in seguito all'emanazione della legge quadro in materia di lavori pubblici ("Legge Merloni" n. 109 del 1994) si era ribadita l'insufficienza di uno strumento che solo in parte si orientava nella direzione della piena funzionalizzazione e responsabilizzazione nelle procedure contrattuali, secondo un'ottica di pianificazione che tenesse continuamente presente l'esigenza della valutazione (*ex ante* ed *ex post*) delle procedure intraprese.

Le novità in materia di appalti pubblici: la riforma della "legge Merloni"

Il legislatore ha cercato una risposta a tali esigenze emanando una disciplina orientata alla gestione manageriale delle procedure contrattuali.

Ciò è avvenuto, tuttavia, nel rispetto delle contestuali esigenze di garanzia e trasparenza che sono tipiche dell'attività contrattuale della pubblica amministrazione.

La legge 18 novembre 1998, n. 415 (Merloni ter), nel modificare profondamente le disposizioni della legge n. 109/94, ha imposto alcune innovazioni sostanziali che si rifletteranno sull'intero apparato organizzativo delle amministrazioni.

La prima novità è rappresentata dalla previsione della figura del responsabile unico del procedimento di attuazione di ogni singolo intervento previsto dal programma triennale dei lavori pubblici, per le fasi della progettazione, dell'affidamento e dell'esecuzione.

Le principali
innovazioni
della l. n.
415/98

Tale previsione si pone sulla scia delle più recenti linee evolutive in materia di amministrazioni pubbliche che richiedono l'istituzione di univoche figure di raccordo personali (responsabili unici) o strutturali (sportelli unici) al fine di conferire unitarietà operativa allo svolgimento di procedure e compiti amministrativi complessi.

Altra fondamentale novità introdotta dalla legge n. 415/98 è costituita dal programma triennale dei lavori pubblici, documento programmatico a scorrimento annuale che si pone su di un'ideale linea di continuità con gli studi di fattibilità e l'identificazione e quantificazione dei bisogni, con lo scopo di costituire un riferimento progettuale unitario in materia di gestione delle procedure di gara.

L'esigenza di introdurre effettivi elementi di managerialità nella gestione dei servizi pubblici è presente anche nella legge 30 novembre 1998, n. 419 ("Delega al Governo per la razionalizzazione del Servizio sanitario nazionale e per l'adozione di un testo unico in materia di organizzazione e funzionamento del Servizio sanitario nazionale. Modifiche al d.lgs. 30 dicembre 1992, n. 502").

La gestione
manageriale del
S.S.N. e la
legge-delega n.
419/98

Fra i principi e criteri direttivi per l'esercizio della delega figurano il completamento del processo di regionalizzazione e la verifica e completamento del processo di aziendalizzazione delle strutture del Servizio sanitario nazionale; la partecipazione dei cittadini e degli operatori sanitari alla programmazione ed alla valutazione dei servizi sanitari; la piena attuazione della Carta dei servizi; la razionalizzazione delle strutture e delle attività connesse alla prestazione di servizi sanitari, al fine di eliminare sprechi e disfunzioni; l'efficacia e l'efficienza dei servizi sanitari a garanzia del cittadino e del principio di equità distributiva; la definizione di linee guida, al fine di individuare le modalità di controllo e verifica, da attuare secondo il principio di sussidiarietà istituzionale e sulla base anche di appositi indicatori,

dell'appropriatezza delle prescrizioni e delle prestazioni di prevenzione, diagnosi, cura e riabilitazione.

Centrali sono anche il potenziamento del ruolo dei Comuni nei procedimenti di programmazione sanitaria e sociosanitaria a livello regionale e locale; la piena privatizzazione del rapporto di lavoro della dirigenza sanitaria; la tendenziale esclusività del rapporto di lavoro del personale della dirigenza sanitaria, secondo modalità applicative definite in sede di contrattazione collettiva nazionale di lavoro; la possibilità, per le aziende/unità sanitarie locali e per le aziende ospedaliere di stipulare contratti a tempo determinato per l'attribuzione di incarichi di natura dirigenziale relativi a profili diversi da quello medico a soggetti che non godano del trattamento di quiescenza e che siano in possesso del diploma di laurea e di specifici requisiti; la definizione ai fini dell'accreditamento delle strutture sanitarie pubbliche e private, di *standard* minimi di strutture, attrezzature e personale, che assicurino tutti i servizi necessari derivanti dalle funzioni richieste in seguito all'accreditamento.

Anche il d.lgs. 6 marzo 1998, n. 59 (istitutivo della qualifica dirigenziale per i capi di istituto preposti alle istituzioni scolastiche ed educative alle quali è stata attribuita personalità giuridica ed autonomia a norma dell'articolo 21 della legge 15 marzo 1997, n. 59) si pone sulla linea del conseguimento di un maggiore grado di autonomia/responsabilità nell'ambito della gestione manageriale delle pubbliche amministrazioni.

La dirigenza scolastica e le innovazioni gestionali nella scuola

Funzionale a tale scopo è la previsione per cui i risultati gestionali sono valutati, tenuto conto della specificità delle funzioni e sulla base delle verifiche effettuate, da un nucleo di valutazione istituito presso l'amministrazione scolastica regionale.

L'ampiezza delle competenze e delle responsabilità riconosciute in capo al dirigente-*manager* (gestione unitaria dell'istituzione, legale rappresentanza dell'istituzione scolastica, responsabilità sulla gestione delle risorse finanziarie e strumentali e dei risultati del servizio, riconoscimento di autonomi poteri di direzione, di coordinamento e di valorizzazione delle risorse umane, piena autonomia nell'organizzazione dell'attività scolastica) conferma ancora una volta - e in un settore chiave per la società tutta - l'opzione di politica legislativa che tende a commisurare il conseguimento di superiori obiettivi quali-quantitativi di servizio con il pieno

riconoscimento di competenze e professionalità e delle correlative responsabilità gestionali.

In tale ottica, si inserisce anche l'esigenza di sottoporre a monitoraggio e valutazione il grado di conseguimento degli obiettivi prefissati in sede di pianificazione strategica e programmazione operativa nella gestione delle principali politiche di settore.

Ed in tal senso con il d.lgs. n. 286 del 30/07/1999 (di cui si parlerà più diffusamente nel prosieguo del capitolo) viene esercitata la delega di cui all'art. 11, comma 1, lett. c della L. n. 59/97 (riordino e potenziamento dei meccanismi e degli strumenti di monitoraggio e di valutazione dei costi, dei rendimenti e dei risultati dell'attività svolta dalle amministrazioni pubbliche), anche se, già da una serie di disposizioni normative emanate nel corso dell'anno precedente, risultano finalizzate a conseguire l'obiettivo della piena ed efficace valutazione (*ex ante* ed *ex post*) dei principali programmi di intervento.

Un esempio in tal senso è costituito dal d.lgs. 5 giugno 1998, n. 204 ("Disposizioni per il coordinamento, la programmazione e la valutazione della politica nazionale relativa alla ricerca scientifica e tecnologica, a norma dell'articolo 11, comma 1, lettera d) della l. 15 marzo 1997, n. 59") secondo cui il Governo, nel documento di programmazione economica e finanziaria (DPEF), determina gli indirizzi e le priorità strategiche per gli interventi a favore della ricerca scientifica e tecnologica, definendo il quadro delle risorse finanziarie da attivare e assicurando il coordinamento con le altre politiche nazionali.

Il monitoraggio
e la valutazione
nel campo della
ricerca pubblica

Il legislatore delegato ha costruito un sistema il cui asse portante è costituito dal PNR (Programma nazionale per la ricerca), di durata triennale.

Il PNR definisce gli obiettivi generali e le modalità di attuazione degli interventi alla cui realizzazione concorrono le pubbliche amministrazioni, ivi comprese, con le specificità dei loro ordinamenti e nel rispetto delle loro autonomie ed attività istituzionali, le università e gli enti di ricerca.

Il decreto in questione stabilisce che le pubbliche amministrazioni, nell'adottare piani e programmi che vertono, anche parzialmente, in materia di ricerca, con esclusione della ricerca libera nelle università e negli enti, operano in coerenza con le finalità del PNR, assicurando l'attuazione e il monitoraggio delle azioni da esso previste.

Inoltre, viene stabilito che i risultati delle attività di ricerca delle pubbliche amministrazioni, sono soggetti a valutazione, nel rispetto della specificità e delle metodologie delle diverse aree disciplinari e tematiche.

Anche in questo caso, il legislatore si è mosso sulla strada della programmazione delle attività di interesse pubblico, del collegamento con le decisioni di bilancio e della piena valutabilità dei risultati in base a criteri e parametri da implementare anche in chiave europea.

Un ulteriore passo nella direzione della piena funzionalizzazione delle procedure operative delle pubbliche amministrazioni (in special modo in materia contrattuale) è costituito dal d.lgs. 28 dicembre 1998, n. 496 ("Razionalizzazione delle procedure contrattuali dell'Amministrazione della difesa, a norma dell'articolo 54, comma 10, della L. 27 dicembre 1997, n. 449").

La
funzionalizzazione
delle procedure di
spesa nel settore
militare: il d.lgs n.
496/98

Il decreto in parola, infatti, stabilisce che le procedure contrattuali per l'acquisto di beni e servizi da parte dell'amministrazione della Difesa sono improntate a tempestività, trasparenza e correttezza, ed indica l'accelerazione dei procedimenti e la semplificazione dell'attività consultiva come principi informatori dell'intera attività in materia. Ancora una volta, è la materia della gestione contabile (e dei contratti pubblici in particolare) a svolgere un ruolo centrale nell'introduzione di una nuova metodologia operativa, in quanto tipica fase di raccordo fra la definizione degli obiettivi programmatici e la loro attuazione operativa.

L'INTRODUZIONE DEI CRITERI DI ECONOMICITÀ, EFFICACIA ED EFFICIENZA NELLE ORGANIZZAZIONI PUBBLICHE

Anche nel biennio 1998-1999, il legislatore ha continuato a percorrere la via dell'introduzione nella P.A. di modalità gestionali proprie del mondo imprenditoriale privato.

Alcune radicali innovazioni del sistema contabile e dei controlli tradizionali si afferma soltanto agli inizi degli anni novanta, allorché parve indifferibile il fine di migliorare la produttività e l'efficienza delle amministrazioni, che il corrente dibattito istituzionale individuava fra le principali cause del debito pubblico nazionale.

Si muovono in questa direzione:

- le leggi n. 142 del 1990 sull'ordinamento delle autonomie locali e n. 241 del 1990 sul procedimento amministrativo;
- la legge delega n. 421 del 1992 ed i conseguenti decreti legislativi nn. 29, 39 e 40 del 1993, rispettivamente relativi alla nuova disciplina del pubblico impiego, alla istituzione di un'Autorità per l'informatica ed al controllo sugli atti delle Regioni ad autonomia ordinaria;
- la legge n. 537 del 1993, relativa ad interventi correttivi di finanza pubblica, ed infine la legge n. 20 del 1994 in materia di controllo della Corte dei conti.

Con tali disposizioni infatti:

- a) si rafforzano nell'attività di controllo i principi di efficienza, economicità ed efficacia, i quali non costituiscono più termini sostanzialmente sinonimi, bensì si riferiscono a concetti che esprimono rispettivamente i rapporti tra mezzi utilizzati e risultati ottenuti, tra risorse disponibili e fattori della produzione acquisiti, tra risultati ed obiettivi.
- b) si separano i compiti di direzione politica da quelli di gestione. E' da sottolineare che il legislatore delegato (d.lgs. n. 80/98) ha ribadito, con maggiore chiarezza che nell'originaria stesura del d.lgs. n. 29/93, il principio della distinzione fra i compiti di indirizzo e controllo politico-amministrativo e i compiti di direzione operativo-gestionale;
- c) si dispone la rilevazione dei risultati di gestione anche mediante contabilità economica (in tal senso 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 - art. 10).

I punti focali
della riforma
contabile

L'evoluzione raggiunta consente, inoltre, di focalizzare che riforma del bilancio e riforma dell'amministrazione non costituiscono variabili tra loro indipendenti.

In effetti, all'interno dell'ampio processo di produzione legislativa che ha contribuito, soprattutto nel corso degli anni novanta, a rendere operative le indicazioni generali per la riforma dell'amministrazione pubblica, si possono isolare due specifici temi.

Essi sono tra loro strettamente collegati e interdipendenti, e risultano funzionali alla modernizzazione della gestione delle amministrazioni pubbliche statali:

- la riforma del bilancio e della contabilità pubblica;
- il riordino e il potenziamento dei meccanismi e degli strumenti di monitoraggio e valutazione dell'attività della pubblica amministrazione.

Un altro aspetto, inoltre, riguarda l'introduzione di elementi di competitività nell'erogazione dei servizi in importanti settori di spesa, come la Sanità e l'Istruzione e la revisione dei criteri di finanziamento del costo dei servizi, nella direzione di ammettere che agli utenti-cittadini non sia più garantita la gratuità assoluta e diffusa dei servizi stessi.

Il superamento
della logica
della gratuità
dei servizi

Il superamento della logica della gratuità diffusa dei servizi pubblici presuppone però che, a fronte di un onere specifico ed esplicito, agli utenti dovrebbero essere date opportunità ed occasioni per giudicare quanto viene loro offerto e utilizzare, come detto, l'opzione di rivolgersi ad altri *provider*, oltre che di far sentire la propria voce sulla qualità del servizio stesso.

Un'importante conferma di tale principio è contenuta in un decreto legislativo emanato nel corso del 1998: il n. 124 del 29 aprile 1998 ("Ridefinizione del sistema di partecipazione al costo delle prestazioni sanitarie e del regime delle esenzioni, a norma dell'articolo 59, comma 50, della l. 27 dicembre 1997, n. 449") che, introducendo il criterio della partecipazione ai costi del servizio, inverte la logica della gratuità diffusa dei servizi pubblici.

Il decreto legislativo in parola ha stabilito nuove modalità con cui individuare le prestazioni di carattere sanitario da assoggettare al principio di partecipazione al costo (o al regime delle esenzioni), pur se nell'ambito di livelli essenziali di assistenza efficaci, appropriati ed uniformi, garantiti dal Servizio sanitario nazionale alla totalità dei propri assistiti.

IL CICLO DI PIANIFICAZIONE, PROGRAMMAZIONE E CONTROLLO (P.P.C.) NELL'ATTIVITA' DELLA P.A.

Nel disegno complessivo del legislatore della c.d. "seconda fase" della riforma amministrativa è stato chiaro fin dall'inizio il nesso esistente fra nuove modalità gestionali nella P.A. e ciclo di pianificazione e controllo delle attività.

Strumenti quali le note preliminari agli stati di previsione e le direttive generali dei Ministri costituiscono tipici momenti di raccordo operativo fra le principali decisioni di bilancio e il momento più strettamente operativo e gestionale.

I principi organizzativi sottesi alle riforme amministrative e di bilancio degli ultimi anni delineano, nell'individuazione di obiettivi, programmi e priorità e delle correlate risorse finanziarie di bilancio, un processo circolare che può essere definito di pianificazione, programmazione, gestione e controllo. Il sistema previsto si configura come un *continuum* tra il processo di formazione del bilancio e quello di elaborazione delle direttive generali per l'indirizzo politico-amministrativo formulate dai titolari dell'indirizzo politico delle amministrazioni, in coerenza con le previsioni contenute negli stati di previsione allegati alla legge di bilancio.

La nuova disciplina del bilancio, configurata dalla legge 3 aprile 1997, n. 94, si fonda su di una scelta definita nella legge di bilancio (c.d. "bilancio politico" o per la decisione parlamentare). Essa identifica i centri di responsabilità della gestione e dell'attività amministrativa cui sono assegnate le risorse finanziarie con una partizione per unità previsionali di base e definisce le politiche pubbliche per funzioni-obiettivo, in modo da individuare le missioni assegnate alle pubbliche amministrazioni e da consentire la misurazione del prodotto delle attività amministrative, anche con riguardo ai servizi finali resi ai cittadini.

Bilancio politico e bilancio amministrativo: i riflessi sulla gestione della P.A.

Per le amministrazioni dello Stato essenziale strumento di raccordo tra il momento politico e quello gestionale è costituito dalla direttiva generale del Ministro.

La direttiva annuale del Ministro

Il d.lgs. 31 marzo 1998, n. 80, ha rafforzato il raccordo istituzionale tra le funzioni di indirizzo politico-amministrativo e quelle propriamente gestionali, confermando che le direttive generali di indirizzo politico costituiscono il fondamentale atto presupposto della legittimità e del buon andamento dell'azione amministrativa dei soggetti pubblici.

Pertanto, la minore analiticità del bilancio dello Stato, introdotta dalla legge n. 94/1997, trova adeguato contrappeso nella maggiore significatività delle note preliminari allegate al disegno di legge di bilancio, che costituiscono l'adeguato supporto "parlato" ai dati contabili, in quanto illustrano il dimensionamento delle risorse finanziarie stanziare, la loro correlazione con obiettivi, priorità, piani e programmi da attuare nell'esercizio, nonché gli indicatori di efficacia e di efficienza che si intendono utilizzare per valutare i risultati della gestione.

In tale contesto, mentre le note preliminari offrono al Parlamento l'indispensabile strumento per una lettura più consapevole e trasparente dei dati di bilancio, le direttive generali di indirizzo politico costituiscono l'esplicitazione degli obiettivi dell'azione amministrativa - già contenuti nelle note preliminari - in chiave propriamente gestionale e sono destinate ai soggetti responsabili per il raggiungimento dei risultati attesi.

In tale sistema, la gestione amministrativa non può prescindere, né può svolgersi al di fuori della responsabilità politica del Governo.

Il ruolo di
indirizzo del
Governo

Infatti, l'esigenza del raccordo tra le attribuzioni dei ministri e dei dirigenti, che si manifesta attraverso l'elaborazione dell'apposita direttiva generale di indirizzo politico-amministrativo, non incide soltanto sul piano della trasparenza e del conseguimento del buon andamento gestionale dell'amministrazione, bensì anche su quello istituzionale dei rapporti tra Governo e Parlamento, così come disciplinati con la citata riforma del bilancio.

Le prime esperienze maturate mostrano un'attenzione crescente per questo passaggio istituzionale, unitamente all'insoddisfacente qualità dell'elaborazione delle note preliminari allegate al disegno di legge del bilancio, in specie della nota politica (che dovrebbe contenere l'indicazione degli obiettivi della gestione) - come pur evidenziato dalla Corte dei conti nell'indagine conoscitiva sui documenti di bilancio 1998-2000.

Dall'esposizione dei risultati svolti in esito all'indagine sugli adempimenti previsti dagli articoli 3 e 14 del decreto legislativo n. 29 del 1993, da parte delle amministrazioni dello Stato, emerge un adempimento soltanto parziale delle norme citate, che disciplinano i contenuti e le modalità di elaborazione delle direttive generali.

I contenuti delle note preliminari continuano ad essere giudicati non soddisfacenti, presentandosi, il più delle volte, quali meri adempimenti burocratici, più che il consapevole segnale di una riappropriazione, da parte dei titolari dei dicasteri, delle funzioni di indirizzo politico e di pianificazione della gestione amministrativa.

L'incertezza riscontrata nell'adempimento, da parte dei Ministri, del disegno di riforma organizzativa voluto dal legislatore necessita un attento esercizio della funzione di coordinamento intestata al Presidente del Consiglio, quale garante dell'indirizzo politico del Governo.

Il ruolo di
indirizzo e
coordinamento
del Presidente
del Consiglio

L'esercizio di tale funzione deve essere accompagnata dall'individuazione di appropriate linee guida e criteri metodologici per la elaborazione delle direttive generali e del rafforzamento dello "staff" dei Ministri, dei servizi di controllo interno, degli altri uffici posti a disposizione degli stessi, quali la rete degli uffici statistici (coordinati dal SISTAN) e dei responsabili per l'informatica (che hanno nell'AIPA il proprio punto forte di riferimento).

IL NUOVO RUOLO DEI CONTROLLI E DELLA VALUTAZIONE

La materia dei controlli gestori ha costituito, nel corso del biennio 1998-1999, l'oggetto di un vivace dibattito dottrinale.

Per governare la finanza pubblica - e quindi assumere anche le necessarie decisioni in termini di allocazione delle risorse per il perseguimento degli interessi pubblici e per l'erogazione dei servizi - occorre disporre di un patrimonio ricco di informazioni che soltanto una piena misurabilità ed uno svolgimento corretto ed adeguato dei controlli sui fenomeni gestori può fornire.

Il fabbisogno informativo delle P.A. e l'obiettivo della piena misurabilità dell'attività

La locuzione "controlli gestori" si riferisce ad una pluralità di moduli organizzatori che in comune hanno soltanto l'oggetto del controllo: la gestione e/o la rappresentazione contabile, essendone diversi i titolari della funzione, le finalità, i destinatari.

Vi sono ricompresi, pertanto, i controlli interni e quelli esterni: tra i primi quelli tradizionalmente intestati ai collegi dei revisori e quelli di gestione, mentre tra i secondi le certificazioni di bilancio, la vigilanza, l'attività delle autorità indipendenti ed i controlli sulla gestione.

Il controllo di gestione è un controllo interno, che si caratterizza per il fatto di essere partecipe del procedimento volto al conseguimento di obiettivi prefissati ed è finalizzato a fornire elementi di conoscenza dell'andamento gestionale per favorire tempestivi aggiustamenti da parte dei titolari del potere decisionale.

E' un controllo, quindi, che si colloca in posizione di osservatorio qualificato per trasmettere le informazioni necessarie al fine di ottimizzare l'attività dell'ente ed in funzione servente del *management*. Diverso da quello di gestione è il controllo *sulla* gestione, il quale anzitutto è un controllo esterno che si conclude con un giudizio, a

Controllo di gestione e controllo *sulla* gestione

seguito di una valutazione sull'operato gestorio, sui suoi risultati, sulle cause che lo hanno determinato e sulle regole alle quali si è ispirato.

Sia il controllo *di* gestione che quello *sulla* gestione, pur nelle diverse finalità perseguite, non possono prescindere dalla misurazione dell'attività amministrativa anche se con le difficoltà che essa comporta.

Gli indicatori
economico-
finanziari

Ed invero, un'effettiva riqualificazione della spesa pubblica mirata alle esigenze della collettività richiede un articolato sistema di produzione di informazioni che consentano una scelta consapevole nell'allocazione delle risorse disponibili.

La verifica, in altri termini, dell'efficacia, dell'economicità e dell'efficienza dell'attività svolta non può prescindere dalla utilizzazione di indicatori di gestione e, per i correlati effetti economico-finanziari, da indici di bilancio.

Pur con la indispensabile cautela nell'uso delle tecniche di rilevazione, se ne deve sottolineare, peraltro, la grande importanza in quanto esse compongono un sistema di produzione di informazioni specifiche che consentono modificazioni di processi gestionali, di comportamenti, dell'organizzazione e dell'allocazione delle risorse, il riesame della programmazione, la valutazione della proficuità dell'azione svolta.

In tal senso con il d.lgs. 30 luglio 1999, n. 286 (Riordino e potenziamento dei meccanismi e strumenti di monitoraggio e valutazione dei costi, dei rendimenti e dei risultati dell'attività svolta dalle amministrazioni pubbliche), emanato a norma dell'articolo 11, comma 1, lettera c) e dell'articolo 17 della legge n. 59/97, viene innanzitutto operata una profonda revisione del sistema dei controlli interni alle pubbliche amministrazioni ed una rivitalizzazione di quella cultura della valutazione, che appare come uno dei cardini del processo di riforma del nostro sistema amministrativo.

Il d.lgs n. 286
del 30/7/99

L'importanza del d.lgs n. 286 risiede nel fatto che esso, ridisegnando l'assetto dei controlli interni alle P.A., accompagna il processo di adattamento al settore pubblico dei modelli di controllo propri del settore privato e mira a superare quella che il Giannini definiva la "babilonia organizzata" dei controlli attraverso l'interazione tra controlli esterni e interni.

Vengono quindi previste quattro diverse tipologie di controllo:

- a) di regolarità amministrativa e contabile;
- b) di gestione, per ottimizzare il rapporto tra costi e risultati;

- c) la valutazione della dirigenza, anche per le variabili legate al raggiungimento dei risultati attesi;
- d) la valutazione ed il controllo strategico dell'organo di indirizzo politico, in relazione alla congruenza tra obiettivi predefiniti e risultati conseguiti.

Per il coordinamento e la standardizzazione dei sistemi di controllo interno vengono anche previsti in seno alla PCM:

- a) una banca dati integrata con la RUPA;
- b) un organo altamente qualificato, supportato da un osservatorio, per coordinare la costituzione di indicatori di efficacia, efficienza ed economicità.

In questa unitaria visione di servizio, il d.lgs. dedica infine alcune disposizioni al tema della qualità dei servizi pubblici.

QUALITA', VALUTAZIONE E CONVERGENZA DEI RISULTATI DELL'AZIONE AMMINISTRATIVA NELL'U.E.

Le tematiche concernenti il monitoraggio, la misurazione e la valutazione di costi, rendimenti e risultati dell'azione amministrativa durante il biennio 1998-1999 sono state oggetto di particolare considerazione e impegno tra gli Stati membri dell'U.E. per iniziativa dei ministri della funzione pubblica italiano e spagnolo.

L'iniziativa
italo-spagnola

L'intento è di accrescere la cooperazione tra le amministrazioni pubbliche degli Stati membri, ma soprattutto porre le basi per un progetto ambizioso: anche se l'organizzazione della pubblica amministrazione è ancora sottratta al campo d'azione dei Trattati comunitari, è però possibile mettere in moto meccanismi virtuosi per arrivare ad una qualità omogenea a livello europeo dei risultati dell'azione amministrativa.

L'obiettivo è di realizzare un vero e proprio *spazio amministrativo europeo*⁶ idoneo, da una parte, ad evitare le distorsioni alla concorrenza e le alterazioni del mercato interno che deriverebbero da costi burocratici ed oneri da regolazione molto differenziati e, dall'altra, a concretizzare la cittadinanza europea in termini di effettivo esercizio dei diritti fondamentali dei cittadini europei.

Uno spazio amministrativo, in altri termini, dove la cittadinanza europea e le libertà del mercato unico possano essere esercitate senza i pesi e gli intralci posti in essere da amministrazioni inefficienti e da normative indebitamente onerose per i cittadini e le imprese.

La conferenza di Manchester del marzo 1998 sulla *Better regulation* porta all'adozione di un documento programmatico che indica i *10 punti per il miglior governo*, tra cui la miglior regolazione, la semplificazione delle procedure, la valutazione dell'impatto delle nuove normative sui cittadini e le imprese, l'uso di internet per rendere accessibili le informazioni.

La proposta italo-spagnola viene discussa a Londra nel maggio e a Vienna nel novembre 1998: si conviene di procedere alla definizione in comune di un certo numero di indicatori di *performance* da applicare per la valutazione comparata su scala europea dell'efficacia dell'azione amministrativa, al fine di portare le amministrazioni ad allinearsi sulle migliori pratiche riscontrate nei paesi europei.

L'iniziativa acquista sempre maggior rilievo internazionale negli anni successivi, a partire dalla sua presentazione (gennaio 1999) a Washington nel corso del 1° *Global Forum for reinventing government*.

L'iniziativa italo-spagnola troverà poi prospettive di sviluppo nell'ambito delle Conclusioni adottate nei Consigli europei di Lisbona e Feira (marzo-giugno 2000), nel quale si riconosce che la competitività e il dinamismo delle imprese dipendono direttamente da un contesto normativo propizio all'investimento e all'innovazione e viene chiesto alle istituzioni comunitarie e ai paesi membri l'avvio di una strategia comune e coordinata intesa al raggiungimento della massima efficienza delle amministrazioni pubbliche.

La riforma amministrativa italiana verrà quindi presentata a Brasilia nel 2° *Global Forum for a democratic State and governance in the Twenty First Century* (maggio 2000) che terminerà con l'invito all'Italia ad organizzare il successivo Global Forum, tenutosi a Napoli nel marzo 2001 sull'*e-governement* come strumento di democrazia e sviluppo. Su tali sviluppi si darà conto nella successiva relazione.

Relativamente infine alle attività connesse con il programma comunitario Karolus (Piano d'azione per lo scambio tra le amministrazioni degli Stati membri di funzionari nazionali incaricati dell'applicazione della normativa comunitaria necessaria al

completamento del Mercato interno), di cui il DFP ha il coordinamento nazionale, alcuni funzionari italiani hanno svolto un periodo di *stage* in un'amministrazione pubblica di altri Paesi dell'UE.

Inoltre, nell'ambito dello stesso programma, sono state svolte attività relative all'accoglimento di funzionari di altri Paesi dell'UE che hanno scelto l'Italia come destinazione per il loro periodo di *stage*.

In totale, nel periodo ottobre 1998 – ottobre 1999 sono stati utilmente selezionati 38 funzionari italiani, mentre sono stati accolti 18 funzionari provenienti da altri Paesi dell'UE.

Per quanto concerne le attività relative alla promozione della mobilità dei pubblici dipendenti negli Stati membri dell'UE si evidenzia che gli scambi di funzionari sono stati resi possibili dal d.lgs. 29 ottobre 1998, n.387; tali disposizioni hanno inoltre reso possibile l'adesione italiana ad un accordo-quadro con la Commissione europea per realizzare con le amministrazioni di alcuni Paesi candidati all'adesione, alcuni progetti di "gemellaggio amministrativo" fra istituzioni dei Paesi membri e di quelli candidati all'adesione all'UE.

In tal senso va infine segnalato il perfezionamento – in collaborazione con il Ministero degli Affari esteri – del *Memorandum* d'intesa fra l'Italia e il Regno Unito sullo scambio di funzionari, firmato a Roma il 24 febbraio 1999 tra il Ministro della Funzione Pubblica e il suo omologo britannico ed entrato in vigore nel settembre successivo.