

RECENSIONE

CRISTINA LION, *Valutare per governare. Il nuovo sistema dei controlli nelle Pubbliche amministrazioni*, a cura di Giovanni Azzone, Bruno Dente, Etas, Milano, 1999, recensione uscita in *Osservatorio Isfol* - N. 5, anno 2001.

Il volume propone una serie di riflessioni e approfondimenti sul tema del nuovo sistema dei controlli interni alle pubbliche amministrazioni che, introdotto con il D.Lgs. 30 luglio 1999, n. 286, si inserisce nell'ambito del più ampio processo di riforma della Pubblica amministrazione avviatosi nel 1992 e conclusosi idealmente nel 1997 con la cosiddetta "Bassanini 1". Il nuovo sistema dei controlli interni, pur nella diversità delle esperienze realizzate dalle amministrazioni, rappresenta uno degli strumenti che possono contribuire a supportare il processo di cambiamento della Pubblica amministrazione da un modello organizzativo di tipo essenzialmente burocratico verso un modello improntato a tecniche gestionali, anche in virtù dei nuovi compiti e delle nuove funzioni che essa è chiamata a svolgere.

Il primo capitolo approfondisce il tema della *valutazione e del controllo strategico* definendone i contenuti e individuando gli strumenti e le modalità organizzative. Tale funzione è finalizzata essenzialmente alla conoscenza e all'apprendimento da parte dei decisori pubblici delle politiche messe in atto e quindi al riorientamento delle scelte. Il punto di partenza su cui ruota il ragionamento è il riconoscimento di una distinzione importante tra funzione politica e funzione amministrativa, distinzione che si fonda non solo sulla diversità delle forme di legittimazione, ma anche di compiti e di funzioni. A partire da questa separazione la valutazione e il controllo strategico rappresentano il trait d'union tra l'agire politico e quello amministrativo. Infatti mentre la valutazione fornisce conoscenze e informazioni ai politici sulle scelte fatte, sia in itinere che ex post, il controllo interno attuato mediante opportuni sistemi di monitoraggio e valutazione, consente di verificare l'andamento delle attività poste in essere dalla Pubblica amministrazione e dal vertice che le attua. La valutazione strategica ha quindi due principali obiettivi: rendere adeguate ai bisogni e alle esigenze della collettività le scelte politiche; alimentare le riflessioni su quali scelte politiche siano migliori, in quale contesto, per chi e con quali strumenti.

Il secondo capitolo approfondisce la funzione del *controllo di gestione*, tema ampiamente dibattuto anche con riferimento alla Pubblica amministrazione, ma che non ha comunque portato ancora ad una univocità di finalità e di modalità attuative. Il controllo di gestione va inteso come strumento a supporto delle diverse fasi del ciclo di pianificazione e controllo di una organizzazione. Esso si inserisce nella fase di pianificazione, per la verifica della coerenza tra obiettivi e risorse; in fase di verifica dei risultati, mediante la misura del conseguimento degli obiettivi da parte di ciascuna unità organizzativa; in fase di analisi degli scostamenti, analizzando gli elementi di contesto che hanno eventualmente determinato quegli scostamenti. Il controllo di gestione si articola in tre componenti che sono: il sistema di budgeting, il sistema di controllo in senso stretto, il sistema di reporting. Il secondo rappresenta il momento centrale del controllo in quanto rileva il costo delle risorse utilizzate rispetto anche agli oggetti di costo ed elabora indicatori di efficacia, efficienza ed economicità. Il controllo di gestione può diventare uno strumento del sistema generale dei controlli interni ad una Pubblica amministrazione, e deve essere costruito in base alle proprie peculiarità e al contesto specifico, processo questo che permette poi di individuare gli indicatori di prestazione e di mettere a punto il sistema di raccolta delle informazioni.

Il terzo capitolo affronta il tema della *valutazione dei dirigenti*, che può essere considerata come una fase all'interno del processo di gestione e sviluppo delle risorse umane. L'importanza di tale funzione si giustifica per il ruolo stesso che i dirigenti hanno in quanto elementi chiave all'interno della organizzazione della Pubblica amministrazione e per la funzione che essi svolgono nella gestione delle risorse umane loro assegnate. Le novità riguardano il riconoscimento della necessità di rendere più esplicite e trasparenti le modalità attuative della valutazione, stabilendo criteri codificati e definendo a monte le "conseguenze" della valutazione stessa. Il brano propone diversi approcci metodologici e gli strumenti che si possono utilizzare. Il primo riguarda la valutazione delle posizioni, ossia la valutazione dei contenuti e delle finalità dei singoli ruoli in funzione soprattutto della definizione dei compensi. Tale valutazione può utilizzare sistemi quantitativi, ma anche qualitativi di tipo benchmarking. Una seconda modalità può essere la valutazione delle prestazioni e la valutazione del potenziale, che si basa sull'analisi delle competenze comportamentali ed è finalizzata principalmente ad orientare e supportare lo sviluppo delle persone. La terza modalità riguarda la valutazione dei risultati che è finalizzata a monitorare il raggiungimento degli obiettivi complessivi dell'organizzazione.

L'*internal auditing nelle Pubbliche amministrazioni* è il tema del quarto capitolo. L'internal auditing è quella attività di vigilanza sul sistema di controllo interno di un'azienda che permette di "garantire" l'efficacia e l'efficienza della gestione dell'azienda stessa. Mentre la revisione esterna è svolta da soggetti esterni all'organizzazione, quella interna è svolta da interni alla struttura organizzativa, ma esterni rispetto alla funzione controllata. L'evoluzione di questa funzione nel tempo ha visto il passaggio da un approccio di tipo essenzialmente "ispettivo", ad uno di tipo più "consulenziale" dei componenti l'organizzazione. Di recente la revisione contabile interna è stata resa obbligatoria nella Pubblica amministrazione e rappresenta per ogni ente pubblico l'interfaccia con i soggetti già previsti dal nostro ordinamento giuridico per la revisione esterna quali la Corte dei conti e la Ragioneria generale dello stato. L'obiettivo è quello di rendere più affidabili i bilanci interni dei vari enti e di agevolare il ruolo dei revisori esterni, anche nella prospettiva di una diffusione della certificazione esterna del bilancio. Diverse sono le tipologie di revisione, che possono essere classificate in base al soggetto che la esercita, alla norma che la disciplina, alla tipologia di impresa e all'area gestionale interessata. Il lavoro di revisione porta alla formulazione di un parere, anche se le modalità operative con cui si formula possono differenziarsi; in ogni caso chi svolge la funzione di controllo interno deve assicurare garanzie di competenza e indipendenza.

Tra i controlli interni alla Pubblica amministrazione il volume annovera nell'ultimo capitolo le *misure di qualità* dei servizi pubblici e la *customer satisfaction*. Il controllo di qualità dei servizi pubblici, pur riprendendo logiche e strumenti propri del settore privato, va opportunamente inquadrato rispetto alla specificità della domanda e della tipologia dei servizi stessi. Le origini del controllo di qualità nei servizi pubblici vanno rintracciate in una direttiva del Consiglio dei ministri del 1994 contenente i "principi per l'erogazione dei servizi pubblici", nota anche come Carta dei servizi. La direttiva risultava allora innovativa poiché prevedeva l'introduzione di strumenti nuovi nel sistema di erogazione dei servizi pubblici, quali l'individuazione di standard di qualità, la valutazione della qualità stessa e il principio del rimborso agli utenti. La direttiva sceglieva inoltre di lasciare agli enti erogatori la libertà di individuare i propri parametri e i propri standard. Tale libertà si è tradotta nella produzione di "carte dei servizi" settorializzate che hanno interessato, tra gli altri, settori quali la sanità e la scuola. Dopo una fase di stallo il rilancio delle "carte dei servizi" si è avuto nel 1997 con la l. 59 e i seguenti decreti attuativi, che hanno introdotto in particolare il principio della partecipazione delle associazioni dei cittadini e degli utenti. In futuro quattro sono le

questioni che andranno affrontate: la misura della qualità attraverso l'individuazione di standard, la partecipazione degli utenti e delle loro associazioni attraverso modalità di consultazione, la rilevazione della soddisfazione degli utenti attraverso opportune modalità e strumenti, e infine un governo generale "più alto" della Carta dei servizi da parte di organismi ad hoc.

I diversi contributi offerti dal volume forniscono un quadro approfondito e analitico delle più importanti tematiche connesse all'introduzione del sistema dei controlli interni alla Pubblica amministrazione, delineando prospettive di sviluppo ulteriori nell'ambito delle riforme in atto.