

Giuseppe Chiaula

La programmazione strategica nella pubblica amministrazione

Il processo di programmazione strategica. La base propedeutica e le sue fasi. Possibili approcci operativi per una agevole introduzione del controllo strategico nell'ordinamento.



La Biblioteca di Babele Edizioni

© **2004** by **Edizioni La Biblioteca di Babele**
Prima edizione

Libreria - editrice
Via Savarino Emanuele n. 12 97015 Modica (Ragusa)
Telefono: 0932 - 754409
www.labibliotecadibabele.it
e-mail: bibbab@interfree.it

Giuseppe Chiaula

Il processo di programmazione strategica. La base propedeutica e le sue fasi. Possibili approcci operativi per una agevole introduzione del controllo strategico nell'ordinamento.



La Biblioteca di Babele Edizioni

Indice

1. PREMESSA.

Considerazioni preliminari e generali.

La pubblica amministrazione prima della recente riforma.

Stato delle riforme.

2. PROGRAMMAZIONE.

Nozioni generali.

Programmazioni e regolazioni

Tipologia delle programmazioni.

3. IL PROCESSO DI PROGRAMMAZIONE STRATEGICA.

La base propedeutica e le sue fasi.

Riflessioni conseguenti.

Il controllo esterno di legittimità in relazione al processo di programmazione strategica

4. POSSIBILI APPROCCI OPERATIVI PER UNA AGEVOLE INTRODUZIONE DEL CONTROLLO STRATEGICO NELL'ORDINAMENTO.

1. Premessa

Considerazioni preliminari e generali

Già in precedenza – trattando altro tema, pure riguardante il controllo strategico - ho avuto occasione di esprimere l'avviso per cui ogni trattazione, che abbia come oggetto qualcuno dei nuovi "istituti di controllo interno", comporta, nell'attuale contesto temporale, l'esigenza di estendere il discorso a tutto il complesso degli istituti stessi, cioè a tutto il "sistema" sortito dalle riforme, sui controlli, dell'ultimo decennio.

Invero la riforma (non solo dei controlli, ma, preliminarmente, anche della pubblica amministrazione) ha comportato innovazioni rilevanti. Si sono dovuti costituire uffici e servizi nuovi, per l'espletamento di attribuzioni nuove, e sono mutate, talvolta radicalmente, le competenze di organi già cardini del precedente sistema.

L'impatto - in particolare dell'elemento umano - con tutto questo, non poteva essere agevole.

L'accettazione del nuovo "non poteva sortire automaticamente".

Per questo ogni riflessione che coinvolga i nuovi tipi di controllo e le fasi dei presupposti procedimenti, non può prescindere, nell'attuale momento, dalla preliminare ricognizione dello stato di attuazione dell'intero nuovo sistema dei controlli.

La pubblica amministrazione prima della recente riforma

L'Amministrazione pubblica sino alla fine degli anni 80 del precedente secolo, appariva - alla politica, ed alla dottrina giuspubblicistica, prevalenti, ispiratrici della conseguente riforma - troppo impegnata ad amministrare se stessa, spesso autoreferenziale, costosa, poco produttiva. Una amministrazione dotata di capacità e risorse, innanzi tutto professionali, troppe volte poco e male utilizzate. Una amministrazione attenta soprattutto alle questioni giuridiche ed alla regolarità formale degli atti e delle procedure, poco sensibile al profilo economico, spesso senza strategie e obiettivi, a medio-lungo termine.

A titolo di simbolica critica alle impostazioni della "vecchia" amministrazione venne talvolta evidenziata la normativa sui termini massimi di durata dei procedimenti.

Secondo appunto tale critica, che non appare fuori luogo ritenere un pò troppo "aprioristica", la normativa in parola aveva trasformato un tipico obiettivo gestionale - il contenimento e la progressiva riduzione dei tempi di svolgimento delle procedure - in dovere giuridico, con l'effetto di legittimare la Pubblica Amministrazione ad attenersi sul termine massimo stabilito dagli appositi regolamenti.

Un vincolo giuridico che, in pratica, avrebbe finito con l'assicurare copertura e comportamenti inefficienti.

Nel 1992-93 si avviò il processo di complessiva riforma della P.A. che è giunto fino ad ora.

La iniziale direzione del cambiamento non poteva che essere la riduzione dei costi (anche in relazione alla allora presente crisi finanziaria). Presto però a questo primario ma, al contempo, limitato fine, di contenere la spesa pubblica, si aggiunse quello di migliorare la qualità dei servizi.

L'obiettivo (perseguito peraltro contemporaneamente anche in altri paesi) divenne allora " una amministrazione che costi di meno e lavori meglio".

Dunque: rilancio della primarietà del servizio rispetto alle problematiche dell'Amministrazione interna.

Passaggio dell'amministrazione, giorno per giorno, a logiche di programmazione delle priorità, degli obiettivi, dei livelli di servizio; attenzione ai risultati e non solo alle procedure, forte orientamento dell'attività verso i bisogni e le attese degli utenti.

Questa nuova idea di Pubblica Amministrazione ha naturalmente implicato il ripensamento dei ruoli e dei metodi di governo e gestione. Da qui l'accento sul ruolo di indirizzo degli organi politici ed il potenziamento degli strumenti di supporto a tal fine necessari, quali gli uffici di diretta collaborazione con i Ministri, ed i servizi di controllo interno, la valorizzazione dei poteri e della autonomia gestionale dei dirigenti, il tentativo di definire un nuovo assetto dei controlli amministrativi, incentrato sui risultati delle pratiche pubbliche e

sull'andamento della gestione, e non sui singoli atti, la nuova disciplina del personale nota come "privatizzazione" del pubblico impiego.

Insomma, un insieme di innovazioni ispirate a tecniche e modelli organizzativi e gestionali propri del settore privato.

I riformatori e gli operatori sono comunque apparsi consapevoli che la Pubblica Amministrazione resta una organizzazione pubblica, con fini pubblici.

L'ispirazione ai modelli e alle metodologie aziendalistiche avrebbe comunque richiesto degli adattamenti.

Stato delle riforme

Quale sia l'attuale stato del tentativo di passare "dalla logica delle procedure" alla gestione per obiettivi non può dirsi in termini precisi.

Occorre far riferimento ad un arco temporale di dieci anni, che evidenzia luci ed ombre.

Le metodologie nuove sono abbastanza diffuse ed, in massima, sono state applicate bene, anche se non in modo uniforme.

Sotto qualche aspetto l'attuazione può considerarsi meglio avviata negli enti locali e negli enti pubblici, forse perché più vicini agli utenti, e chiamati, d'altro canto, a fornire servizi più agevolmente misurabili

Fatto di sicura rilevanza è la sensibilità, alle nuove problematiche, manifestata dalla Conferenza dei Presidenti delle Regioni e Province Autonome, che ha messo a punto - anche attra-

verso gruppi di lavoro e di studi - adeguati modelli operativi.

Con minore solerzia pare che si siano mosse - salve significative eccezioni - le Amministrazioni Centrali, che hanno inizialmente orientato l'attenzione su questioni riguardanti lo status del personale, gli incarichi dirigenziali, il riparto delle competenze fra organi politici e dirigenziali, la valutazione della dirigenza e la corresponsione dei premi di risultato ai dirigenti stessi (per lo più effettuata, specie agli inizi, in misura pressoché uguale per tutti i potenziali aventi diritto, a prescindere da effettive valutazioni).

Minore sollecitudine si è potuta riscontrare, se non altro nella fase iniziale, per quanto riguarda la parte più sicuramente innovativa della riforma, cioè la adozione delle direttive annuali dei Ministri sull'attività amministrativa e sulla gestione, ed attivazione dei sistemi di valutazione e controllo strategico e degli altri controlli interni previsti dal D.leg.vo n.286/1999.

Tutto ciò è stato rilevato anche dalla Corte dei Conti, con referti ed indagini a cadenza pressoché annuale, a partire dal 1997.

Referti ed indagini che hanno certamente contribuito a determinare l'innegabile cambiamento intervenuto nell'ultimo biennio (le direttive della Presidenza del Consiglio, del novembre 2001 e del novembre 2002, ai Ministri, richiamanti, con forza, l'attenzione sulle pianificazioni annuali di priorità ed obiettivi strategici e sul monitoraggio e valutazione della gestione amministrativa, e le conseguenti attivazioni della Funzione Pubblica e

del Comitato tecnico scientifico per la valutazione ed il controllo strategico, e delle singole amministrazioni).

Può comunque concludersi, sul punto, che la strategia del cambiamento comincia a sedimentare.

2. Programmazione

Nozioni generali.

1. Appare fondamentale e pertinente qualche riflessione generale in materia di programmazione. La nozione di programmazione nasce sul terreno delle scienze economiche. In una schematizzazione teorica si contrappongono due forme di organizzazione dell'economia: economia collettivistica pianificata; economia di mercato. Nella economia pura di mercato il sistema di allocazione delle risorse si basa sul libero movimento dei prezzi; nell'economia programmata il meccanismo di formazione dei prezzi relativi è definito dallo Stato, sulla base di informazioni statisticoeconomiche ricondotte ad unità da modelli che collegano le principali variabili della economia. Si tratta, tuttavia, di due paradigmi astratti e simmetrici, utili a descrivere la dicotomia di fondo fra due sistemi che hanno caratterizzato la storia economica e politica del ventesimo secolo, e che trovano tuttavia un difficile riscontro nelle concrete esperienze storiche. E' sul piano delle approssimazioni e delle esperienze concrete che il confronto fra razionalità del mercato e razionalità del piano deve essere effettuato. Negli Stati ad economia mista (pubblica e privata) il quadro teorico delle programmazioni economiche è volto a stabilire in che modo lo Stato può orientare lo sviluppo

dell'intera economia nazionale, verso la realizzazione di certi obiettivi economici e sociali prioritari.

2. Sotto il profilo politico si può costruire - in uno schema semplificante - una definizione strutturale della nozione di programmazione economica riconducibile alla sequenza:

- fase decisionale: determinazione dell'“agenda” (campo delle scelte da assumere); prospettazione delle alternative decisionali; definizione di obiettivi tra loro compatibili e delle strategie per il loro perseguimento;
- fase di implementazione: indicazione delle risorse, dei modelli organizzativi, dei Centri di responsabilità, dei procedimenti, degli altri fattori gestionali (personale, attività contrattuale, outsourcing), dei tempi dell'attuazione;
- fase del controllo: misurazione e valutazione dei risultati.

Programmazioni e regolazioni

Nelle scienze politiche (ed in quelle giuridiche) si distingue fra:

programmazioni di scopo, che orientano i centri responsabili delle decisioni operative verso il raggiungimento di obiettivi precisi definendo le condizioni per l'ottimizzazione dell'attività (perseguimento di obiettivi con il minimo impiego di mezzi), ovvero verso la utilizzazione di una data disponibilità di mezzi ai fini del raggiungimento

ottimale degli scopi;

programmi condizionali o regolazioni, che muovono da determinate cause, da occasioni che inducono ad agire, e fissano le azioni che devono o possono verificarsi ogni volta che si presentano queste cause.

Si parla di programmazione quando lo schema decisionale corrisponde a quello dei programmi di scopo.

Allo schema delle regolazioni corrispondono i procedimenti autorizzativi, quelli di incentivazione, i sistemi di prescrizioni economiche e tecniche, per determinate attività economiche.

Nei sistemi di governo dell'economia, a partire dagli anni 80, è cresciuta l'area affidata alle regolazioni e si è limitata quella propria delle programmazioni.

Nelle esperienze concrete di governo la distinzione non è sempre netta; elementi di orientamento verso obiettivi si connettono a regole e condizioni.

I programmi di intervento per "lo sviluppo di aree depresse" includono, spesso, incentivazioni automatiche" (programmi condizionali) e progetti di investimento infrastrutturale o di pianificazione territoriale (programmi di scopo).

Tipologia delle programmazioni

Facendo riferimento alle esperienze di direzione dell'economia negli Stati democratici si può fare una schematica distinzione:

a) Programmazione economica globale;

- b) Programmazione per settore;
- c) Programmazione per progetti;
- d) Programmazione di bilancio.

In relazione al tema proposto, appare pertinente fare riferimento solo a quest'ultimo tipo (di programmazione).

La programmazione di bilancio

Con il declino o l'abbandono delle programmazioni economiche globali indicative, strumento principale per la direzione pubblica dell'economia è la politica di bilancio. La politica di bilancio svolge due funzioni essenziali:

funzione di fiscal policy, attraverso la manovra delle grandezze di bilancio con rilievo macroeconomico;

allocazione delle risorse per grandi comparti legati alla definizione delle politiche pubbliche di settore.

I grandi aggregati della finanza pubblica (sui quali incide la politica di bilancio) sono tre:

la gestione del bilancio statale (gestione di competenza finanziaria e di cassa delle Amministrazioni dello Stato);

il settore statale (gestione di bilancio più tesoreria);

settore pubblico (settore statale - finanza previdenziale ed altri enti pubblici nazionali - finanza regionale e locale).

I conti consuntivi della gestione di bilancio sono redatti in termini di competenza giuridica e di cassa; i conti del settore statale sono redatti in

termini di cassa; i conti del settore pubblico sono redatti in termini di contabilità economica nazionale, SEC95, adottato dall'Unione Europea.

Gli strumenti della Fiscal policy (manovra dell'entrata e della spesa di breve e medio periodo) si compendiano nell'esperienza italiana, nel "Documento di programmazione economica e finanziaria (D.P.E.F.)", cioè la legge finanziaria.

Il D.P.E.F. contiene - nella sua seconda parte - indirizzi generali per la ripartizione delle risorse e per la definizione delle politiche di settore; contiene anche la enunciazione, vincolante dei provvedimenti strutturali che, non potendo essere inclusi nella legge finanziaria (che attiene solo alla fiscal policy di breve periodo), riguardano le riforme che incidono sugli andamenti di medio periodo della finanza pubblica (previdenza, sanità).

Con la legge di bilancio (che include le variazioni introdotte con la manovra affidata alla finanziaria) è definita la ripartizione delle spese con riferimento agli obiettivi da perseguire, indicando i centri responsabilità (per lo Stato, i Ministri) e, in connessione con la prevista allocazione delle risorse, sono definite le linee guida per la gestione finanziaria e per l'attività amministrativa.

3. Il processo di programmazione strategica

La base propedeutica e le sue fasi

1) Nel por mente al punto fondamentale del tema proposto - l'origine e la scansione temporale della programmazione strategica - va anzitutto evidenziata la segnalata proprietà" del termine "processo", usato nella puntualizzazione della relativa traccia (e mutuato dalle Direttive).

Termine "proprio" rispetto a quello, in massima "affine" (e quasi sinonimo in diritto processuale), di "procedimento".

Il procedimento, in diritto (che è pur sempre il campo cui si deve fare riferimento, nella specie), è il "seguito di atti di più soggetti di diversa natura, ciascuno dei quali può avere il carattere di atto semplice o complesso, che risultano riuniti insieme, malgrado siffatte eterogeneità, dall'unità della funzione, in quanto rivolti al conseguimento dello stesso fine".

Il procedimento amministrativo, in particolare, consta di quattro fasi tipiche:

d'iniziativa, preparatoria od istruttoria, deliberativa, esecutiva.

Ora gli atti ed i fatti relativi alla programmazione strategica ed al conseguente controllo, non presentano, tra di loro, quella completezza di nessi che caratterizza le fasi del procedimento amministrativo.

La loro sequenza non appare, pertanto, senz'altro riconducibile al relativo schema.

Analoghe considerazioni - nel senso di un non possibile riferimento analogico - possono farsi per quanto riguarda lo schema della programmazione economica, cui si è fatto cenno in premessa.

Il termine "processo" - scartata naturalmente l'accezione che lo intende come il complesso delle attività e delle forme mediante le quali gli organi a ciò deputati esercitano la giurisdizione - appare congruo per dare il senso di una successione di fasi operative, collegate tra di loro in modo non particolarmente intenso, e pertanto non destinate ad assumere, alla conclusione, un'unica individualità giuridica.

La qualificazione di "processo" si attaglia - per quanto detto e per quanto si dirà in seguito - al susseguirsi degli adempimenti relativi alla programmazione strategica ed al conseguente controllo.

Infatti, ognuno dei momenti successivi e diversi (pur sempre definibili fasi) del detto processo presenta, in massima, autonoma individualità giuridica (in quanto non confluisce nella individualità unica del momento conclusivo).

2) La base propedeutica del processo (in parola) va individuato nel Documento di Programmazione Economica e Finanziaria, predisposto dal Governo (ed espressione delle sue scelte politiche prioritarie), destinato a costituire il presupposto fondamentale della legge finanziaria.

Il Documento (ordinariamente indicato, come

già precisato, con la sigla D.P.E.F.) viene comunicato dal Presidente del Consiglio ai Ministri (e da questi, di massima, a dipartimenti e strutture dipendenti), ancora in stato "di bozza", in genere entro il mese di luglio, praticamente un paio di mesi prima che il disegno di legge finanziaria venga presentato al Parlamento.

3) Il processo (per quanto riguarda i singoli ministeri, prescindendo, pertanto, in via immediata, della presupposta attività del Presidente del Consiglio) consta - sulla base della recente esperienza - di tre momenti, qualificati "fasi (in particolare dalle Direttive annuali del Presidente del Consiglio, che pongono gran parte della disciplina per il loro espletamento):

a) Individuazione - e conseguente "formulazione" - da parte del Ministro, delle priorità politiche, alla luce delle scelte operate dal Governo (nel D.P.E.F., nei disegni di legge finanziaria e di bilancio, nella recente legislazione di settore, in iniziative in itinere).

Questo iniziale atto di impulso viene comunicato ai titolari dei Centri di responsabilità amministrativa (C.R.A.) entro ottobre (fase discendente).

b) I titolari dei Centri di responsabilità amministrativa fanno la "proposta degli obiettivi strategici", propongono cioè al Ministro un numero "contenuto" di obiettivi strategici, eventualmente anche a carattere pluriennale, destinati a concretizzare le priorità politiche, indicando i conse-

guenti obiettivi operativi, nonché i programmi di azione a questo correlati. I titolari dei C.R.A. conducono a termine questa fase, formulando le loro proposte al Ministro, previa verifica delle risorse umane, finanziarie, materiali e tecnologiche effettivamente disponibili (fase ascendente).

c) Il Ministro emana la direttiva generale sull'attività amministrativa e sulla gestione per l'anno in considerazione, con la quale definisce conclusivamente il quadro delle priorità politiche delineate all'inizio, e le traduce in obiettivi strategici dell'azione amministrativa, articolati in obiettivi operativi, e nei relativi programmi di azione. Questa fase realizza il definitivo consolidamento degli obiettivi strategici.

Il Servizio di Controllo interno fornisce al Ministro l'assistenza tecnica per attivare ed orientare il processo di programmazione, nelle sue diverse fasi, con calcolo delle percentuali di realizzazione, fornisce altresì (al Ministro) rapporti intermedi, almeno quadrimestrali, sullo stato di attuazione della direttiva, contenenti valutazioni e proposte volte a consentire gli aggiornamenti che si ritenessero necessari per il conseguimento degli obiettivi nei tempi prefissati.

Il documento che fornisce, per ogni Direzione Generale o Servizio (di ogni Dipartimento del Ministero) una base di conoscenza comune sugli strumenti tecnici, a supporto del processo di programmazione e del suo sviluppo temporale (anche per il conseguente monitoraggio), è la "scheda illustrativa".

Riflessioni conseguenti

Il regime del "processo", sinteticamente qui riassunto, palesa degli aspetti - se non proprio singolari - certamente alquanto innovativi, nell'ambito dell'ordinamento.

Le tre fasi (che caratterizzano, appunto, il processo): ascendente, discendente e di consolidamento, vengono praticamente espletate, pressoché sino alla conclusione, in via di fatto, sulla base, cioè, di elementi e dati ancora in corso di ufficializzazione (a partire dalla "bozza" del D.P.E.F.), e secondo una disciplina non ancora pervenuta ad effettiva operatività (anche se di fatto quasi sempre conosciuta).

Quando ha inizio il "dialogo" (rispettivamente: puntualizzazione delle priorità politiche e conseguente proposta degli obiettivi strategici) tra il Ministro e le sottostanti strutture, non solo non è stata emessa la Direttiva del Ministro stesso (volta a porre formalmente i canoni del processo relativo), ma non lo è stata nemmeno quella presupposta e fondamentale del Presidente del Consiglio (volta alla programmazione strategica e alla predisposizione delle "Direttive generali" dei Ministri, per l'attività amministrativa e la gestione, relativa all'anno da prendere in considerazione).

Certamente non può ritenersi preclusa la possibilità di far riferimento - ove appaia di ragione - alle disposizioni della Direttiva dell'anno precedente, del Presidente del Consiglio.

La caratterizzazione, di atipicità di questa parte

del nuovo regime appare comunque confermabile.

D'altro canto non riuscirebbe particolarmente conducente il riferimento integrativo al Decreto Leg.vo n.286/1999 (sulla disciplina del sistema dei controlli interni) che, al suo art.8, si occupa delle Direttive annuali dei Ministri in tema di controllo strategico.

Si tratta, infatti, di norme prioritariamente di principio e programmatiche.

A prescindere da questi particolari aspetti, appare evidente che, nel nuovo sistema, la programmazione strategica ed il relativo controllo, si realizzano attraverso un insieme coordinato di complesse attività di soggetti ed organi, volte ad accertare, a mezzo di riscontri sulle relative operazioni in successione, che l'azione amministrativa si svolga effettivamente in aderenza alle scelte contenute nelle direttive ed in altri atti di indirizzo politico.

Il controllo (strategico) si qualifica pertanto - quantomeno in prevalenza - come controllo concomitante. Il controllo è funzione pressoché contestuale nel processo di programmazione strategica.

L'Organo a ciò fundamentalmente deputato - il Servizio di controllo interno - interviene, come si è visto nella descrizione effettuata, in diverse fasi del "processo

Si pensi all'ipotesi di aggiustamenti e di "rinegoziazione" delle scelte e degli obiettivi, nel corso della gestione, ed ai rapporti intermedi (quantomeno quadrimestrali) al Ministro, sullo

stato di attuazione delle direttive.

E' organo ausiliario - oltre che del Ministro - anche dei dirigenti (cui può fornire supporti metodologici).

Ha adeguata autonomia operativa.

Non appare fuori luogo qualificarlo anche organo consultivo (sia del Ministro che della sottostante dirigenza).

Va infatti rammentato che, in epoca ancora non molto lontana - quando il controllo rimaneva incentrato sulla legittimità - si era già superato il tradizionale rigido diaframma tra funzioni di Controllo e funzioni Consultive, ed alcuni tipici organi di controllo (come Collegi di revisione di Università o Camere di Commercio) cominciarono ad avere attribuzioni anche consultive.

Un accessorio ruolo consultivo appare pur sempre configurabile anche in capo ad organi che espletano fundamentalmente funzioni di controllo diverse da quello di legittimità.

Il controllo esterno di legittimità in relazione al processo di programmazione strategica

La Direttiva Generale (in tema di indirizzo e svolgimento dell'azione amministrativa) del Presidente del Consiglio è atto monocratico.

Il Consiglio dei Ministri non è coinvolto.

La prassi è tuttavia nel senso che - in occasione di una sua adunanza - il Consiglio prenda atto della Direttiva già predisposta, esprimendo,

eventualmente, un giudizio di condivisione.

La Direttiva Generale è soggetta al visto preventivo della Corte dei Conti, rientrando, per l'effetto, nella previsione dell'art.3, lettera b), della L. n.20 del 14 gennaio 1994.

Allo stesso regime sottostanno - sempre ai sensi della sopraccitata norma - anche le conseguenti Direttive dei singoli Ministri.

In via immediata, il disposto dell'art. 3, lett. b) della L. n. 20/94, potrebbe apparire non del tutto coerente, con quello posto dall'art. 2, lett. e) del D.Leg.vo n. 286/99 (la fondamentale fonte normativa sul Controllo interno) che prescrive, praticamente, che ogni organo di controllo interno non possa scantonare dal proprio settore di competenza).

Più specificamente quest'ultima norma vieta, alle strutture addette ai controlli di gestione, valutazione dei dirigenti e controllo strategico, di espletare verifiche di regolarità amministrative e contabili (è significativo, comunque, che non sia stata prevista, in termini di divieto, l'ipotesi inversa, cioè la eventuale espansione, verso i nuovi tipi di controllo, degli organi competenti per il riscontro amministrativo e contabile).

E' evidente che il divieto di espansione verso altre forme di controllo (rispetto a quello loro specificamente attribuito) riguarda le strutture di controllo interno. Non può certo coinvolgere la Corte dei Conti, organo di rilevanza costituzionale, che mantiene una posizione di autonomia e neutralità nell'Ordinamento, con competenza alla supervisione su tutti i controlli previsti dal siste-

ma.

Nella specie - cioè, il riscontro di cui all'art. 3, lett. b) del D. Leg.vo n. 20/94 (che disciplina in termini generali le sue nuove attribuzioni in materia di controllo) la Corte conosce in termini di legittimità.

Legittimità da intendere nella accezione tradizionale, esame cioè delle "Direttive" (del Presidente del Consiglio e dei singoli Ministri) con potenziale riferimento all'intero ordinamento.

Non si tratta, in altri termini, di controllo di legittimità residuale, quale è la verifica di regolarità amministrativa e contabile, ora riduttivamente attribuita agli Organi di controllo interno.

In relazione a questo controllo (appunto esterno di legittimità, sulle Direttive) è mancato, sino ad ora, l'ausilio della giurisprudenza.

Infatti non sono intervenute, in materia, pronunce collegiali (di sezioni di controllo della Corte dei Conti).

Le Direttive sono state ammesse al visto dai Consiglieri delegati (per il controllo atti della Presidenza del Consiglio, e per aree di Ministeri).

La Corte dei Conti, peraltro, estende le sue valutazioni, su tutti i controlli previsti dall'Ordinamento, come effettuati dagli organi a ciò deputati.

Questa funzione si palesa prioritariamente in sede di referto per la parificazione del bilancio.

Il referto in parola - anche per effetto delle innovazioni normative intervenute, in materia di controlli, nel recente passato, ed alle connesse evoluzioni giurisprudenziali - ha superato i suoi

schemi tradizionali.

Contiene cioè valutazioni e giudizi non necessariamente legati a risultati di altre funzioni (della Corte stessa) o comunque riferibili a esperienze o dati acquisiti nell'esercizio delle stesse.

Ciò in conseguenza della sua accresciuta funzione neutrale e generale di conoscenza ed informazione, strumentale alla funzione di Controllo politico del Parlamento.

L'intervento, nel corso del processo di programmazione strategica (il cui esordio appare ragionevole individuare nella Direttiva del Presidente del Consiglio) di due atti di controllo esterno di legittimità, conferma ulteriormente quanto in precedenza evidenziato, e cioè che il processo in parola presenta connotati diversi rispetto allo schema tipico del procedimento amministrativo, la cui fase esecutiva in genere si realizza con l'atto di controllo (che ne conclude la individualità).

I due atti di controllo determinano, viceversa nel processo di programmazione strategica, due inequivoche cesure fra le fasi, che assumono in conseguenza autonoma individualità (pur in presenza delle evidenziate caratteristiche di concomitanza e di contestualità fra gli adempimenti di attività e di controllo).

Va infine fatto presente che il processo di programmazione strategica, non presenta le stesse caratteristiche in ambito regionale, in quanto le Direttive del Presidente e degli Assessori, non sono soggette al controllo ai sensi dell'art. 3 lett. b) della L. n. 20/94.

4. Possibili approcci operativi per una agevole introduzione del controllo strategico nell'ordinamento

In premessa si è fatto presente - a chiarimento del criterio seguito (il costante riferimento all'intero sistema) nella trattazione del tema proposto - che la fase di attuazione del nuovo regime, sui controlli interni, sortito dal Decreto Leg.vo n. 28-6/1999, non possa considerarsi ancora del tutto conclusa.

La perdurante "pendenza" dello stato attuativo dell'intero "sistema", condiziona, in qualche modo, anche la parte conclusiva del presente discorso.

Rammenta, infatti, che la introduzione ed il consolidamento (in particolare) del controllo strategico nell'ordinamento, non può ancora perseguirsi ed agevolarsi esclusivamente sul campo delle scelte operative.

Permane invero l'esigenza di propedeutiche, graduali riflessioni teoriche per una compiuta individuazione degli orientamenti conducenti da assumere e da attuare (anche per sollecitarne la ricezione per quanto di ragione nell'ordinamento).

Le situazioni di "criticità" su cui agire, per agevolare il consolidamento del controllo strategico nell'ordinamento, sono:

a) La ancora troppo debole identità di corpo, culturale e professionale dell'alta dirigenza italiana;

b) La non compiuta definizione nell'ordinamento del rapporto tra garanzia ed efficienza/efficacia;

c) L'avvio eccessivamente tecnocratico che ha caratterizzato parti importanti delle riforme.

a) La ancora troppo debole identità di corpo, culturale e professionale dell'alta dirigenza italiana

Fin dall'Unità d'Italia - lo ha sottolineato anche la più autorevole dottrina - è mancato, in prevalenza, tra i dirigenti, il senso di appartenenza ad un corpo comune, così come l'adesione a comuni valori professionali (a differenza di quanto può considerarsi viceversa avvenuto in Francia e nel Regno Unito).

Le eccezioni, rappresentate da alcune specifiche carriere qualificabili "grandi corpi", (dove l'identità di corpo non è mancata) non dissimula l'evidenziato problema della dirigenza pubblica, in generale.

Questa situazione è stata certamente aggravata, durante l'ultimo decennio, non tanto dalle riforme amministrative in sé, ma dalla spesso superficiale rappresentazione che ne è stata fatta dai commentatori meno avvertiti.

Quando un complesso insieme di misure, volto a spostare il "focus" dell'azione amministrativa sugli obiettivi, sui risultati e sul miglioramento del servizio agli utenti, viene sintetizzato e "tradotto" in formule, quali "finalmente i dirigenti pubblici potranno essere licenziati", oppure

"finalmente la pagella ai dirigenti", l'effetto negativo è duplice. Da una parte si alimenta nei cittadini la convinzione che la Pubblica Amministrazione sia qualcosa di negativo, quindi meritevole di "penalizzazione", dall'altra parte si delegittima e demotiva la dirigenza pubblica, inducendola a vedere nelle riforme una minaccia anziché un sostegno.

Non si può certo pensare al ripristino di situazioni di "potere stabile", tipiche del precedente regime, "permanenze" talvolta ultraventennali in posizioni di vertice nella stessa amministrazione, assistite da "status", molto generici in tema di doveri, e molto specifici per quanto concerne diritti e prerogative, "status" rimovibili solo per limiti d'età o con l'offerta di "congrue" posizioni alternative.

Tuttavia deve considerarsi sempre una "priorità" aiutare la dirigenza pubblica a consolidare la propria identità professionale e la propria percezione di essere un corpo unitario, al vertice della Pubblica Amministrazione.

Bisogna curarne l'aggiornamento sulle nuove tecnologie e sui metodi di management.

I dirigenti dovranno essere costantemente coinvolti nei processi decisionali.

L'alta dirigenza, in particolare, deve rendersi componente essenziale per il funzionamento delle istituzioni.

Realizzandosi tutto questo, la legittimazione della stessa "non mancherà", sia all'interno delle amministrazioni, sia davanti all'opinione pubblica.

b) La non compiuta definizione nell'ordinamento, del rapporto tra garanzia ed efficienza/efficacia

Sin dall'emanazione del Decreto Leg.vo n. 748/ l. 972, che prevede, per la prima volta, "poteri di gestione" per la dirigenza statale, apparve prevedibile il profilarsi, in prospettiva, di una tensione fra il principio della garanzia" ed il "principio della efficienza/efficacia".

L'avvio del programma di attribuire dei poteri di gestione alla dirigenza dava infatti conferma (già nel 1972) dell'orientamento politico - da qualche tempo sollecitato anche dalla dottrina - volto a privilegiare - in sede di una prevedibile riforma della P.A. - il principio dell'efficienza/efficacia, con inevitabile parziale discapito del principio di "garanzia".

Il principio di "garanzia" - che ha caratterizzato l'ordinamento italiano dalla costituzione dello Stato Unitario, sino agli inizi degli anni '90 del 900, cioè sino a quando non si è avviata la riforma ancora in corso - subordina, com'è noto, l'organizzazione e l'attività delle pubbliche amministrazioni a regole predeterminate, limita la discrezionalità, comporta verifiche di correttezza formale e sostanziale nelle scelte amministrative, sia d'ufficio (controlli), che su azione di interessati (ricorsi amministrativi e giurisdizionali).

Per esigenza di giustizia e di democrazia si limita il potere pubblico. L'azione dell'Amministrazione rimane inevitabilmente rallentata.

Ora, secondo il più recente orientamento

legislativo, solennemente proclamato, l'azione delle pubbliche amministrazioni deve essere, viceversa, il più possibile economica, produttiva e flessibile, per rispondere, al meglio, alle attese della collettività.

Ne consegue l'esigenza di trovare un punto di equilibrio nella "tensione" fra i due precisati contrastanti interessi (dato che il ripudio per l'interesse alla garanzia non è stato comunque integrale).

Porre una disciplina "immutabile" in materia, può non riuscire particolarmente agevole (dovendosi prevedere continue spinte evolutive di fattori istituzionali, culturali ed economici). La soluzione comunque non può non essere "normativa".

Dovrà cioè occuparsene il legislatore. Non può certo ipotizzarsi la istituzione di tavoli di confronto tra organi di controllo ed amministrazioni controllate per trovare il "giusto equilibrio".

Nel corso dell'ultimo decennio si sono avute regolamentazioni non del tutto compiute.

Le amministrazioni pubbliche hanno incontrato, ed incontrano ancora, le difficoltà tipiche delle fasi di transizione, quando modelli ed equilibri da lungo tempo praticati, sono messi in discussione, ma, ancora, non si sono stabilizzati i nuovi modelli ed i nuovi equilibri.

Sono stati comunque superati i controlli di legittimità meramente formali su atti, in relazione ai quali non sarebbero stati mai configurabili "effettivi" interessi (o controinteressi) di soggetti.

Le auspicabili ulteriori modifiche dell'ordinamento potranno eliminare qualche residuo controllo giuridico-amministrativo, su atti di non elevato rilievo, ove, d'altro canto, appaiano realizzabili - in relazione ai connessi rapporti - nuovi e penetranti controlli economico-gestionali, sui risultati complessivi dell'attività.

Per gli atti di maggior rilievo, l'interesse alla garanzia deve prevalere, in nome dell'interesse pubblico generale.

Per gli "atti alti", cioè quelli fundamentalmente indicati, dopo la riforma, dalla L. n. 20/1994, il controllo di legittimità, deve essere mantenuto (anche se è, nel contempo, auspicabile, la riduzione "dell'ambiente normativo", cioè la riduzione delle leggi).

Per l'attuazione del nuovo regime sui controlli interni, e segnatamente ai fini della programmazione ed il controllo strategico, è comunque auspicabile che si prosegua nella riforma dell'ordinamento contabile e di bilancio.

La ancor recente riforma, in materia, ha certamente ampliato le condizioni di flessibilità gestionale rispetto al passato, ma ha tuttavia mantenuto una struttura di bilancio forse ancora troppo articolata, e, soprattutto, incentrata su centri di responsabilità.

La logica della gestione per obiettivi dovrebbe piuttosto spingere verso un bilancio costruito alle missioni ed obiettivi di policy.

c) L'avvio eccessivamente tecnocratico che ha caratterizzato parti importanti delle riforme

Rilevanti innovazioni, in taluni casi, sono state elaborate e messe in pista (specie nella prima fase della riforma) senza coinvolgere (o quanto meno sensibilizzare adeguatamente) tutti gli "attori" che avrebbero dovuto gestirle (in particolare, i dirigenti, e sotto qualche aspetto, anche gli stessi organi politici).

Non si tratta certo di una novità assoluta: qualche inconveniente del genere si è dovuto registrare in passato, anche in occasione di meno ampie riforme.

Come nel passato, l'effetto, o il rischio, è sempre lo stesso: la limitata o mancata attuazione della riforma.

In ogni caso è chiaro che le riforme orientate ai risultati, nell'azione delle pubbliche amministrazioni, sono destinate a maggiore successo laddove non rimangano obiettivi del legislatore, ma divengano obiettivi quotidiani della politica e delle attività consequenziali, ivi comprese le operazioni di controllo interno.

CONSULTATI:

Carlo Chiappinelli, *La Relazione sul Rendiconto Generale dello Stato e le Riforme Amministrative*, 16/7/01;

La Relazione sul Rendiconto Generale dello Stato, delle Sezioni Riunite della Corte dei Conti (Esercizio Finanziario 2003 - vol. II, Ministeri Istituzionali);

Manin Carabba, *Programmazione e controllo*;

La gestione per obiettivi nelle amministrazioni Statali: progressi, criticità, prospettive (Carlo D'orta, Prima Conferenza Nazionale dell'Alta Dirigenza statale 03-05 febbraio 2003);

Direttiva Presidenza del Consiglio dei Ministri per la programmazione strategica e la predisposizione delle Direttive Generali dei Ministeri per le attività amministrative e la gestione per l'anno 2003;

Conseguenti Direttive (Gestione 2003) dei Ministeri: Affari Esteri, Interno, Lavoro e Politiche Sociali, Dipartimento Funzione Pubblica, Infrastrutture e Trasporti.

Due parole sull'Autore.

Giuseppe Chiaula, nato a Modica nel 1926.

Maturità Classica al "Campailla" nel 1944.

Laurea in Giurisprudenza a Palermo nel 1949.

Iscritto all'Albo dei Procuratori Legali presso il Tribunale di Modica, alla fine del 1951.

Dal 1952, e sino al gennaio 1955, Giudice Conciliatore (vice) a Modica. Dal 01 Febbraio 1955 nel ruolo direttivo (amministrativo) del Ministero della P.I. (Assegnato, sin dall'inizio, al Ministero).

Nella Magistratura della Corte dei Conti nel 1960. Svolge funzioni requirenti e giudicanti, sempre in sede centrale.

Di notevole rilevanza, la sua partecipazione, in posizione di preminenza, al controllo dei Ministeri: della P.I. (1962/1974) e del Lavoro e Previdenza Sociale (1989/1995). Dal giugno 1995, da Presidente di Sezione, presiede la Sezione di Controllo di Palermo e le Sezioni Riunite della stessa sede.

In quiescenza dal giugno 1998.

Molti gli incarichi esterni avuti nel corso del servizio.

Ha il Titolo Onorifico ufficiale (concesso dal Presidente della Repubblica) di "Presidente della Corte dei Conti".

Risiede a Roma.

Ha pubblicato:

Il Mistero dei Nove. (Di alcuni fatti del "Distretto di Modica" nel 1860. "La Commis-

sione speciale penale”), Setim Edizioni Modica (RG) 1998;

Addizioni al “Il Mistero dei Nove, Setim Edizioni Modica (RG) 2001;

Il controllo nel “Regnum” di Sicilia, La Biblioteca di Babele edizioni, Modica (RG) 2003;

La prova nel giudizio pensionistico, La Biblioteca di Babele edizioni, Modica (RG) 2003;

Il controllo strategico e le prevedibili sue implicazioni nel rapporto con gli altri tipi di controllo interno, La Biblioteca di Babele edizioni, Modica (RG) 2003.

L'editore

I edizione
Finito di stampare nel mese di
Giugno 2004

La composizione, l'impaginazione elettronica
e la stampa, sono state realizzate all'interno
della Biblioteca stessa



ISBN 88-89211-03-2

Lo studio del dott. Giuseppe Chiaula è un contributo fondamentale al processo di trasformazione dell'Amministrazione Pubblica italiana nella quale, ormai da anni, si tenta di inserire l'adozione di criteri, principi e cultura manageriale già adottati nel settore privato. Le tesi dell'autore forniscono importanti elementi nella soluzione del problema della tipicità della direzione pubblica nella quale gli obiettivi di fondo, spesso sono caratterizzati da valutazioni di carattere sociale e di interesse generale che sfuggono ai criteri della direzione aziendale privatistica dominata, prevalentemente, dalla logica del fatturato e del profitto economico.



ISBN 88-89211-03-2