

Giuseppe Chiaula

**Il controllo
strategico e le preve-
dibili sue
implicazioni nel rap-
porto con
gli altri tipi di
controllo interno**

La Biblioteca di Babele edizioni

© **2003** by Edizioni La Biblioteca di
Babele
Modica (RG)

Edizioni **La Biblioteca di Babele**
Via Savarino Emanuele n.12
97015 Modica (Ragusa)
Telefono: 0932 - 754409
www.labibliotecadibabele.it
e-mail: bibbab@interfree.it

Questo studio è un tentativo di:
A) riassumere e riconsiderare le fondamentali premesse teoriche della riforma del controllo;
B) realizzare una ricognizione dello stato attuativo della riforma.

L'autore

Giuseppe Chiaula

**Il controllo
strategico e le preve-
dibili sue
implicazioni nel rap-
porto con
gli altri tipi di
controllo interno**

La Biblioteca di Babele edizioni

INDICE

PREMESSA

IL CONTROLLO INTERNO

**I MODELLI DI CONTROLLO
INTERNO NEL SISTEMA
SORTITO DAL D.LEG.VO N.
286/99**

Controllo di regolarità ammi-
nistrativo contabile

Controllo di gestione

Valutazione della dirigenza

Controllo strategico

Il controllo strategico nel rap-
porto con gli altri tipi di control-
lo interno.

PREMESSA

Un qualsiasi discorso sul tema dei controlli - anche se collegato a quesiti prevalentemente specifici - non può prescindere - almeno nell'attuale contesto temporale - da premesse d'ordine storico e da considerazioni di carattere generale, coinvolgenti cioè tutti i tipi di controllo.

Il modello fondamentale (di controllo) - fissato all'esordio dello Stato unitario - rimase sostanzialmente immutato nel corso dei successivi 130 anni (salvi parziali adattamenti e cambiamenti).

Controllo di legittimità esteso a tutti gli atti (meno espresse esclusioni), diretto a prevenire errori ed abusi.

Controllo in gran prevalenza preventivo, e pertanto interdittivo (se negativo) - per gli atti sottoposti - di immediati effetti.

Controllo interorganico, in ambito statale, "*tutorio*", in ambito locale (essendo ritenuti deboli e soggetti a distorte pressioni gli enti minori).

La Costituzione repubblicana del 1948 - a parte la istituzione delle Regioni e la intestazione alle stesse dei controlli sugli Enti locali minori e le specifiche

conseguenze - recepì fundamentalmente il sistema, elevando a dignità di canoni costituzionali alcuni principi e prassi dell'ordinamento precedente.

Il sistema fu peraltro destinatario di molte e varie critiche, con riferimento sia alla sua "*concezione*" sia al suo "*espletarsi*".

Critiche che, se non altro nell'immediato, non andarono molto oltre il campo dottrinale (tranne naturalmente quelle che costituirono i presupposti delle parziali modifiche realizzate nel corso dei primi 130 anni dello Stato unitario).

Deve ritenersi tuttavia che anche le critiche non seguite da immediate riforme, abbiano pur sempre avuto, in via gradata, un certo ruolo nella preparazione del rinnovamento dei controlli, intervenuto nell'ultimo decennio.

Il rinnovamento - un'autentica palinogenesi - dei controlli è stato fundamentalmente determinato dalla riforma generale della pubblica amministrazione, avviata a partire dall'ultimo decennio del 1900.

La "stagione delle riforme" è stata comunque caratterizzata, in ispecie nella sua fase iniziale, dall'enfatico ed altiso-

nante ribadimento di tutte le censure formulate in precedenza. Prevalenti gli interventi e gli scritti di tipo libellistico (anche se provenienti, talvolta, da qualificati cattedratici), in dispregio, in particolare, del già prevalente controllo di legittimità (segnatamente se preventivo e se riferito a singoli atti formali), qualificato "*istituto*" da bandire dall'ordinamento, perché arcaico ed inefficace.

La recente esperienza, sempre secondo le critiche, avrebbe dato inequivoca conferma di ciò, dimostrando che i controlli amministrativi, appunto perché inefficaci, sarebbero stati, di fatto, già soppiantati da quelli giudiziari.

Gli amministratori pubblici, che avevano prima come "*referenti*" Consiglio di Stato e Corte dei Conti, avrebbero ora infatti, come "*referenti*", i giudici penali.

Nel contempo è stata preannunciata la sicura "*valenza*" dei nuovi modelli di controllo (interni, di gestione, di risultato ecc.) proposti, ed in parte già recepiti dall'ordinamento.

In sintonia con ciò si è avuta occasione di sentire affermare, con disinvoltura, che le amministrazioni pubbliche sorgono per raggiungere obiettivi, per-

seguire interessi pubblici, dare risposte alle domande della collettività e non già per "*osservare la legge*".

Le critiche riservate alla funzione ed agli organi "*tradizionali di controllo*" hanno, tra l'altro, coinvolto la "*connotazione giudiziaria*" che caratterizza la Corte dei Conti (come del resto la maggior parte delle omologhe istituzioni dell'Europa Continentale).

Abbandonando tale configurazione, la Corte avrebbe la prospettiva di diventare - secondo le nuove teorie - un organo generale di controllo di tutta l'attività amministrativa del settore pubblico.

Un organo "*indipendente*" (Autorità Amministrativa Indipendente) titolare di un controllo economico, finanziario e di merito, di effettiva valenza e dignità (con buona pace della già tanto apprezzata qualificazione magistratizia!), disponente di misure sanzionatorie, comunque diverse dalla "*preclusione della operatività*" delle decisioni amministrative come "*blocco dei finanziamenti, sospensione degli Amministratori, ecc*".

Le ovazioni alla valenza dei nuovi modelli di controllo e le contestuali censure "*all'arcaico controllo di legittimità*"

- le une e le altre copiose e martellanti - hanno determinato, in via immediata, qualche effetto singolare (anche se, in definitiva prevedibile).

Nell'ambito di qualche collegio di revisione (tra le tante categorie che, con connotazioni diverse, svolgono fondamentalmente un controllo di legittimità) si è palesata qualche tendenza "*distortamente divagatoria*". Qualche tendenza a prendere in considerazione ai fini del controllo, aspetti diversi dalla legittimità, (con riferimento ai nuovi modelli di controllo entrati di recente nell'ordinamento).

Si tratta di una esperienza personale: dei revisori proponevano di sospendere il giudizio - che istituzionalmente deve riguardare solo la legittimità - su alcune variazioni di bilancio, sino a quando non fosse stato possibile valutare la proficuità o meno (una sorta di risultato) degli effetti delle stesse (variazioni).

Molto opportuno il principio posto dal Decreto legislativo 286/99, per cui ogni organo di controllo non può esorbire dal campo di propria competenza.

IL CONTROLLO INTERNO

L'espressione "controllo interno" è stata, sino a non molto tempo fa, intesa in una accezione non del tutto coincidente con quella attuale.

Sino al recente passato gli organi di "*controllo interno*" traevano origine e competenze esclusivamente dall'Ordinamento Generale, a prescindere dal concorso delle Amministrazioni allo stesso (controllo) soggette.

Il loro controllo era fondamentalmente di legittimità, ma ritenuto meno incisivo rispetto a quello (sotto diversi aspetti omologo) espletato dagli organi di controllo esterno, per la completa "*indipendenza*" di questi ultimi dalla Amministrazione controllata. Era, ad esempio, definito "*controllo interno*" quello svolto, sugli atti dei vari Ministeri, dalle Ragionerie Centrali (organicamente collegate, se non altro a partire dal 1923, al Ministero già del Tesoro).

Era viceversa qualificato "*esterno*" il controllo della Corte dei Conti, sugli atti stessi (per la posizione diversa del detto organo, nell'ordinamento).

Le critiche al precedente regime dei controlli cui si è fatto sommario cenno in premessa - reiteratamente auspicavano che i nuovi modelli di controllo proposti, venissero realizzati prioritariamente già nell'ambito stesso delle singole amministrazioni.

E', in effetti, quello che si è realizzato con le recenti riforme e segnatamente con il Decreto legislativo n. 286/99 che ha posto i principi generali del controllo interno inteso nella successiva accezione.

I MODELLI DI CONTROLLO INTERNO NEL SISTEMA SORTITO DAL D.LEG.VO N. 286/99

(Controllo di regolarità amministrativo contabile, controllo di gestione, valutazione della dirigenza, controllo strategico)

a) Controllo di regolarità amministrativo contabile.

E' il controllo cui deve farsi riferimento per primo, non solo perché il legislatore (art. I del citato Decreto legislativo) lo ha scelto per "*l'esordio*" nel porre

la disciplina generale sui controlli interni - ma perché è "*l'erede*" - o forse, più esattamente, quello che rimane - del "*tradizionale*" controllo di legittimità, ora tenuto a vile, ma che tenne comunque il campo per i primi 130 anni dello Stato Unitario (e che la storia probabilmente riabiliterà, quantomeno in parte).

I soggetti abilitati ad esercitarlo (secondo il successivo art. 2), sono gli organi appositamente "*previsti dalle disposizioni vigenti*", ed in particolare, gli organi di revisione, ovvero gli "*uffici di ragioneria*", i servizi ispettivi dei singoli Ministeri ed i servizi ispettivi di finanza della Ragioneria Generale dello Stato, e quelli comunque forniti di competenza generale.

E' evidente che "*negli uffici di ragioneria*" debbano individuarsi gli attuali "*Uffici centrali di bilancio*" (quelli che in precedenza erano le Ragionerie centrali presso i Ministeri, il cui controllo era considerato "*interno*" anche nel precedente regi me).

D'altro canto, è nota la tendenza a riportare i detti uffici nell'ambito delle "*singole*" varie amministrazioni, escludendo il loro collegamento organico con

il Ministero (già) del Tesoro, risalente, come già precisato, al 1923.

Più innovativo si palesa pertanto il coinvolgimento - nel nuovo regime di controllo interno - dei servizi ispettivi di finanza della Ragioneria Generale dello Stato, e di tutti quegli altri servizi (ispettivi) aventi competenza di carattere generale.

I detti servizi non possono infatti considerarsi senz'altro "*nell'ambito delle varie amministrazioni*", nei cui confronti viene ad espletarsi il controllo di regolarità amministrativa e contabile.

Condizione comune per tutti i soggetti svolgenti quest'ultimo controllo è comunque, il non essere mai coinvolti - anche se interni alla struttura - nel presupposto processo di rilevazione e contabilizzazione.

Per quanto riguarda le "*caratteristiche salienti*" del controllo in parola, più precisamente per una esatta e compiuta individuazione del suo "*oggetto*", sorge qualche perplessità.

Non mancano i "nostalgici" che sostengono che nulla è cambiato, che si tratti cioè - né più e né meno - del "*tradizionale*" controllo di legittimità.

Ciò in quanto il testo legislativo (art. I lettera a) lo finalizza a "*garantire la legittimità, regolarità e correttezza dell' azione amministrativa*".

Non è tuttavia possibile - se si riesce a contenere le sollecitazioni emotive - accedere a tale tesi.

Non ci sarebbe stato, invero, ragionevole motivo di abbandonare la definizione tradizionale (controllo di legittimità) se il legislatore non avesse perseguito finalità riduttive del precedente ambito di riscontro.

E' evidente che si sono volute precludere, agli organi di controllo, "*espansioni*" verso valutazioni di legittimità generale (in genere già ritenute possibili, anche in sede di controllo interno).

Una ulteriore conferma di ciò si ha nella "*perentoria*" esclusione (art. 2, n. 3) di verifiche (di regolarità amministrativa contabile) "*preventive*", con il contestuale ribadimento - di ostentata rottura con il sistema precedente - del principio per cui le definitive determinazioni in ordine alla efficacia degli atti, debbano essere adottate esclusivamente dagli "*organi amministrativi responsabili*"

Non può d'altro canto, indurre a

conclusioni diverse (nel senso di ritenere riesumato il controllo di legittimità), il sancito dovere di rispettare - in quanto applicabili alla pubblica amministrazione - i principi generali della revisione aziendale “*asseverati*” dagli ordini e collegi professionali operanti nel settore.

Una disposizione forse un pò prematura che - a prescindere da altre considerazioni - ha portato come naturale corollario quell'altra che fa obbligo di scegliere, come componenti dei collegi di revisione, in maggioranza, soggetti iscritti all'albo dei revisori contabili.

Nell'ambito delle società private, i “*revisori ufficiali*” sono certamente preferibili, quali sindaci, a soci non competenti in materia contabile. Non pare tuttavia che si possa dire altrettanto per quanto riguarda le pubbliche amministrazioni.

La comparazione qui intercorre tra revisori ufficiali e funzionari dei Ministeri vigilanti e del Ministero dell'Economia e delle finanze (Ragioneria Generale).

Non è altrettanto agevole presume-

re, in termini generali, che i primi siano di professionalità ed imparzialità più qualificate, rispetto agli altri.

I revisori dei conti non sono, almeno in gran maggioranza, solo tali. Non sono cioè solo "*controllori*", essendo altresì - in quanto iscritti in altri albi professionali - liberi professionisti. Le libere professioni non allenano esclusivamente a comportamenti "*neutrali*".

Una ricognizione presso amministrazioni ed Enti (come qualche università meridionale) degli effetti probabilmente non del tutto brillanti -già sortiti dalla recente innovazione- potrebbe indurre a qualche ripensamento.

Potrebbe far ravvisare quantomeno, l'opportunità di porre una disciplina generale, per la utilizzazione di istituti privatistici, nell'ambito della pubblica amministrazione.

La intervenuta privatizzazione di gran parte dei rapporti di impiego non può comportare, come inevitabile conseguenza, il dover ritenere assoggettato al regime privatistico qualsiasi rapporto che coinvolga la pubblica amministrazione.

Rientrando dalla "*divagazione*" deve concludersi che il controllo generale di

legittimità (un controllo non ancorato cioè all'ambito finanziario-contabile, ma rapportato all'intero ordinamento) può individuarsi ormai esclusivamente nei pochi casi in cui - sulla base della fondamentale L. n. 20/1994 - la Corte dei Conti esercita il controllo preventivo su determinate categorie di atti.

Peraltro, definendo il controllo di regolarità amministrativo-contabile "*quanto rimane*" del pregresso controllo di legittimità, non si dice tutto.

La individuazione delle sue "*caratteristiche salienti*" cioè del suo oggetto, non può basarsi esclusivamente su una "*differenza*"

Il testo letterale degli articoli 1 e 2 del Decreto Leg.vo n. 286/99 deve comunque essere preso in considerazione, ai fini interpretativi "*ex se*".

Riflettendo sul "*testo*" (già riportato) appare ben presto evidente che, se per un verso il campo del controllo risulta più circoscritto (nel senso che non è più possibile raffrontare "*l'azione amministrativa*" con l'intero ordinamento) per altro verso, vanno realizzati nel più ridotto ambito, riscontri più minuziosi ed analitici.

“*Nell'oggetto*” del controllo di regolarità amministrativo-contabili devono intendersi ormai comprese:

- a) la verifica, in termini di concorso al miglioramento, della regolare tenuta dei libri e delle scritture contabili (anche per quanto riguarda i Centri di autonomia gestionale compresi nell'amministrazione presa in considerazione) e della correttezza del processo amministrativo (nel senso di successione di fatti collegati in rapporto ad un determinato fine), anche per quanto riguarda l'utilizzo del supporto informatico;
- b) la verifica dell'affidabilità dell'intero sistema di rilevazione dei dati, non solo per quanto riguarda la contabilità generale, ma altresì in quanto possa riguardare, in prospettiva, gli altri controlli (di gestione, strategico).

L'esposto avviso vuole rappresentare un contributo per l'interpretazione delle norme concernenti il controllo in parola.

E' comunque noto che, in materia, si è discusso non meno di quanto si sia

discusso a proposito dei controlli del "*tutto nuovi*", di recente entrati nell'ordinamento.

Non ci sono orientamenti interpretativi uniformi, tra le varie amministrazioni, sia centrali che periferiche.

Deve darsi concretezza, ciò stante, all'ipotesi che, in gran prevalenza, gli organi cui è commesso il controllo di regolarità amministrativo-contabile, non svolgano in effetti un'attività di riscontro "*di tipo innovativo*", operando, in conseguenza, con prevalente riferimento al precedente regime.

Scelta potenzialmente foriera di conflitti.

E' ragionevolmente augurabile un intervento chiarificatore del legislatore.

b) Controllo di gestione

Si è accennato, in premessa, alle critiche e censure rivolte - sin dai primi decenni successivi - al sistema dei controlli sortito all'esordio dello Stato Unitario Italiano, di cui si auspicavano ampie integrazioni e modificazioni.

Parte delle critiche prendevano le mosse - specie nell'ultimo periodo - addi-

rittura dalla preliminare contestazione della possibilità di qualificare "*sistema*" un insieme di norme che - partendo da premesse culturali ed ideologiche non sempre coincidenti - commettevano "*la funzione*" ad organi diversi per professionalità, modelli organizzativi, profili garantistici, procedure e termini.

Comunque un ben preciso orientamento per una riforma del controllo di legittimità, (specie preventivo) cominciò a palesarsi sin dai primi anni del 1900, con il dichiarato programma di "*fluidificare*" l'azione amministrativa.

Non si ebbero tuttavia in letteratura, specifici riferimenti al termine "*gestione*". Venivano usati, per definire la natura dei nuovi modelli di controllo auspicati, espressioni che si avvicinavano a quel concetto ma che, tuttavia, non si potevano considerare sempre sinonimi di "*gestione*".

Si può affermare che una delle prime ufficializzazioni del detto termine si è avuta con l'art. 100 della Costituzione del 1948, che, al suo II comma, intesta alla Corte dei Conti un "*controllo successivo sulla gestione del bilancio dello Stato*".

E' evidente che il Costituente, con la

previsione di un "controllo successivo sulla gestione ..., non intendeva porre una alternativa al controllo preventivo di legittimità (d'altro canto "*costituzionalizzato*" nel 1° comma dello stesso art. 100).

In via di principio, infatti, il controllo di gestione - in specie se fa riferimento, come parametro, alla legalità - può considerarsi come estensione del controllo di legittimità.

Per l'effetto potrebbero assumere rilevanza scelte di base operate (o mere inerzie) in sede anteriore anche alla sequenza procedimentale.

Peraltro, in seguito all'entrata in vigore alla Costituzione, i detrattori del controllo preventivo di legittimità hanno cercato di avallare l'opzione per il "*controllo di gestione*", auspicandone una sollecita attuazione.

Al riguardo non sono mancate critiche alla Corte dei Conti per non aver curato - perseverando nel privilegiare il tradizionale modello di controllo - di realizzare l'effettiva operatività della norma costituzionale sul controllo di gestione (salvo che per la parificazione).

Il dibattito politico-culturale, incen-

trato sul controllo di gestione, è stato notevole e crescente è stato il consenso da esso (modello di controllo) ottenuto.

Forse non è temerario ipotizzare che il crescente consenso sia stato determinato - più che da meditate riflessioni - da estemporanea adesione alla moda prevalente.

Si è anche fatta l'esperienza di veder circolare dei "saggi", studi cioè, volti a dare compiuta contezza dei "*copiosi elogi*" meritati dal controllo di gestione.

Elogi fondati pressoché sistematicamente sul presupposto del raffronto con il tradizionale controllo di legittimità, (raffronto) concludentesi, sempre in modo negativo per quest'ultimo (talvolta denigratoriamente definito come il "*più facile*" dei controlli).

L'art. 1 del D.Leg.vo n. 286/99, ponendo i principi generali del controllo interno - fonte su cui si vuole fare prevalente riferimento - definisce il "*controllo di gestione*" come "*verifica dell'efficacia, efficienza ed economicità dell'azione amministrativa, al fine di ottimizzare, anche mediante tempestivi interventi di correzione, il rapporto tra costi e risultati*".

Non si coglie - sia dalla lettera b)

dell'art. 1, sia dal testo complessivo del successivo art. 4 del D.Leg.vo n. 286/99 - alcuno specifico riferimento al parametro della legalità. Occorre quindi prendere atto che il legislatore non ha considerato questo controllo come una "*estensione*" di quello di legittimità. Si può fare - partendo dalle prescrizioni del D.Leg.vo citato - qualche riflessione sul "*controllo di gestione*", intendendo l'espressione come combinazione di due accezioni possibili: "*controllo -verifica*" e "*controllo - direzione*".

Qualche riflessione tendente a coglierne gli aspetti apprezzabili, anche a prescindere da comparazioni "*in termini di attualità*", non sempre necessarie, con il controllo di legittimità, pensato ed attuato in un contesto storico del tutto diverso da quello attuale.

Lo Stato unitario italiano, appena costituito (1861 - 62), era espressione di una società ad economia prevalentemente agricola, con una organizzazione degli interessi (pubblico/privato) rudimentale.

Il sistema della finanza pubblica era monocentrico, funzionale ad uno Stato accentrato ed, in prevalenza, "*neutrale*". I Ministeri erano meno di dieci.

Era naturale che fosse fondamentale-
mente retto dal principio di legalità.

Il controllo preventivo di legittimità
si fondava sulla idea - che qualcuno ha
definito "*forte*" - che un ordinato sistema
di filtri sarebbe stato in grado di garanti-
re la puntuale osservanza del principio
della legalità, impedendo l'accesso nel-
l'ordinamento di atti viziati.

Gli organi di controllo avevano, in
conseguenza, un ruolo autoritario nei
confronti di quelli di amministrazione
attiva (provocando effetti impeditivi o
repressivi per i loro atti). La funzione di
controllo privilegiava l'analisi esegetica
della norma, considerando metagiuridi-
che le conseguenze degli atti di gestione.

La situazione attuale è del tutto di-
versa. La graduale attuazione della Costi-
tuzione repubblicana, assieme al mutare
delle condizioni socioeconomiche, hanno
fatto sì che lo Stato si presenti con altri
connotati.

Si è passati da un modello centraliz-
zato ad un modello di pluralismo ammi-
nistrativo.

Molto spesso si ha la confluenza,
in una stessa azione amministrativa, di
più soggetti, la cui attività non può essere

sottoposta ad organi di controllo diversi, non coordinati fra loro. A differenza del sistema di finanza pubblica monocentrico, tanto sul piano della entrata quanto su quello della spesa - vigente al momento della costituzione dello Stato unitario, e da cui nacque la prima normativa sul visto - oggi il modo normale per gestire il bilancio dello Stato si realizza attraverso interventi indiretti. Gli interventi direttamente gestiti dallo Stato sono una minima parte (che in genere non supera il 10%).

Il congegno del visto - se mantenuto - farebbe conoscere in massima parte gli atti iniziali, scarsamente significativi nella procedura di spesa, mentre non comporterebbe la valutazione dell'effettiva gestione.

Il bilancio dello Stato non ha più l'iniziale natura fondamentale "*autorizzatoria*", essendo diventato "*atto di intenti*".

Nella situazione riassuntivamente descritta, appare chiaro che vengono inevitabilmente a ridursi le leggi generali, mentre prevalgono quelle particolari e mirate, in conseguenza soprattutto del sempre costante intervento pubblico in

campo socio - economico.

I rapporti fra le fonti normative - poste da un maggior numero di organi rispetto al passato - presentano delle complessità nuove.

Gli atti governativi di indirizzo condizionano le fonti primarie regionali, il diritto comunitario prevale sulle leggi ordinarie, se non addirittura, in qualche caso, su quelle costituzionali.

Si può in conseguenza concludere che "il principio di legalità", cardine del controllo tradizionale, viene a palesarsi in crisi.

A ciò deve aggiungersi la "*svalutazione dell'atto*" (che era l'oggetto tipico del controllo tradizionale).

L'orientamento giurisprudenziale, secondo cui sono introducibili nel procedimento tutti gli interessi in questione, a prescindere dalla mediazione dell'atto, - ormai recepito dal legislatore (si pensi alla L. n. 241/90) - ha praticamente valorizzato la fase istruttoria del procedimento a scapito di quella decisoria (una volta prioritaria e qualificante).

E' infatti già nella fase istruttoria che si svolgono, da parte degli organi amministrativi - a fronte di norme gene-

rali generiche - valutazioni e scelte fondamentali.

Ciò postula l'esigenza di cercare altri criteri-guida per il controllo, quelli, appunto, dell'economicità, della efficienza, dell'efficacia, che, del resto, sono i criteri collegabili al principio della "*sana gestione finanziaria*" cui deve ispirarsi il controllo comunitario sulla base delle prescrizioni CEE.

Quelle esposte sono riflessioni teoriche, che si allineano alle molte altre già prospettate, sul controllo di gestione, nel recente passato.

Alle esposizioni teoriche non sono tuttavia seguite - malgrado i fiduciosi auspici - sperimentazioni e prassi segnalabili per tempestività.

Per quasi un biennio dall'emanazione del Decreto Legislativo n. 286/99 (che in particolare ha posto una dettagliata disciplina sul controllo interno) le Pubbliche Amministrazioni non sono andate molto oltre la mera costituzione degli "*strumenti adeguati*".

Una riflessione, che aspiri a qualificarsi "*generale*", sul controllo di gestione - stante la rilevante portata innovativa che lo stesso è destinato a determinare

nel sistema - è inevitabilmente carente se non coinvolge nella sua valutazione - oltre agli aspetti meramente teorici - anche le prassi attuative che ne sono sortite.

Non può, cioè, prescindersi dal prendere cognizione del modo come i vari organi, deputati per l'effetto, abbiano realizzato le prescritte verifiche dell'efficacia, della efficienza ed economicità dell'azione amministrativa.

La lentezza (cui si è accennato) dell'avvio, da parte delle pubbliche amministrazioni, della fase attuativa del controllo in parola - pur nella intervenuta, in massima, costituzione degli organi destinati ad espletarlo - è stata evidenziata anche dalla Corte dei Conti, in sede d'esame dell'ultimo (in ordine di tempo) rendiconto generale dello Stato.

La Corte stessa, d'altro canto, - in adesione al proprio programma sul controllo successivo, posto con la deliberazione n. 22/2001, ha sollecitato la Presidenza del Consiglio e ciascun Ministero, a riferire sul tema dei controlli interni, in ispecie per quanto riguarda il relativo stato attuativo.

E' stato così possibile avere cognizione di alcune risultanze relative all'in-

tero anno 2001, sia sul controllo di gestione, sia sugli altri tipi di controllo interno.

Si evidenzia, dalle risultanze, una maggiore consapevolezza, da parte delle amministrazioni, della rilevanza dei controlli, per una razionale gestione delle risorse pubbliche.

Nel pur sempre lento processo evolutivo della "*attuazione*" della nuova disciplina, appaiono superate alcune iniziali difficoltà (come il timore reciproco di indebite interferenze).

Può considerarsi in qualche modo avviato lo scambio, pur nelle rispettive competenze, di conoscenze e valutazioni tra controlli interni ed esterni, ritenuto dal D.Leg.vo n. 286/1999, utile a verificare ed a "*governare*" il fenomeno della gestione ed i processi della realizzazione degli obiettivi programmati.

La situazione complessiva si presenta, comunque, ancora assai differenziata nell'ambito, sia dei diversi ministeri, sia dei singoli centri di responsabilità, di ciascun ministero.

Non affiorano, d'altro canto, "*certezze*" sui metodi e criteri da adottare, mentre non si celano dubbi sull'effet-

tiva utilità dei controlli interni di gestione. Nemmeno può parlarsi di significativi risultati operativi. Comunque gli organi politici di vertice sono apparsi, di massima, disponibili a prestare attenzione ai controlli interni, chiarendo meglio gli indirizzi politici, e formulando talvolta specifiche direttive per lo svolgimento dei controlli stessi.

La progressiva attuazione delle riforme organizzative introdotte dal D. Leg.vo n. 300/1999 e l'entrata in vigore dei nuovi regolamenti per gli uffici di diretta collaborazione all'opera dei ministri, che sono stati tra l'altro oggetto, di successive modifiche e aggiustamenti, specie nei casi di amministrazioni interessate a fenomeni di accorpamento, hanno richiesto un rilevante impegno da parte degli organi amministrativi e non hanno certo accelerato, d'altro canto, il processo di costituzione dei controlli interni, (in ispecie per quello di gestione) già faticosamente avviato.

In linea di massima può considerarsi ormai acquisito che - in tema di controllo di gestione, come degli altri modelli di controllo interno - non è possibile ricorrere semplicemente (anche se favorevol-

mente ipotizzato dal più volte citato D.Leg.vo n. 286/99) a criteri aziendalistici, propri del settore privato, senza gli aggiustamenti richiesti dalla peculiarità della gestione amministrativa.

Infatti la "*azienda*" amministrazione non è finalizzata al profitto; è chiamata ad assicurare comunque i servizi alla collettività ed a perseguire gli obiettivi connessi alle proprie missioni istituzionali previste dalle leggi; anche se impegnate in politiche di contenimento dei costi e di miglioramento dei servizi resi, non gode, a questo fine, della più ampia possibilità di operare libere scelte; agisce in molti casi come "*ammortizzatore*" per contrastare fenomeni di crisi in generale nel campo sociale ed economico e nel mercato del lavoro.

In sostanza i concetti di efficienza, efficacia ed economicità, che sono alla base di ogni controllo di gestione, assumono una connotazione particolare se riferiti all'azione delle Amministrazioni.

c) Valutazione della dirigenza

La valutazione della dirigenza è, come è noto, preordinata alla applicazione

del regime normativo finalizzato alla corresponsione dei compensi (ai dirigenti), commisurati ai risultati conseguiti (art. 5 del D.Leg.vo n. 286/99).

La relativa attività di supporto presuppone, pertanto, due momenti: uno propositivo, nel quale sono forniti all'organo valutatore, tutti gli elementi conoscitivi necessari (per la valutazione); l'altro specificamente valutativo.

Con riferimento all'anno 2001 (quello preso in considerazione anche per quanto riguarda gli altri tipi di controllo) sono apparse ancora diffuse le difficoltà per individuare (e quindi introdurre a regime) tanto le procedure per la rilevazione dei dati e delle informazioni necessarie, quanto i criteri per assicurare una equilibrata valutazione dei dirigenti.

Anche se gruppi di studio specificamente costituiti (e talvolta anche gli stessi servizi di controllo strategico) hanno proposto metodologie e criteri, una "effettiva" valutazione dei dirigenti è mancata.

La situazione delle varie amministrazioni si palesa peraltro alquanto diversificata.

Presso alcune sono apparse abboz-

zate le linee generali (in ispecie con riferimento alla dirigenza di 1^a fascia) sia in termini di procedure da seguire, sia in termini di criteri base per le successive valutazioni.

L'iter per la formale approvazione non è tuttavia pervenuto a conclusione.

Presso altre (amministrazioni) si è preso in considerazione pressoché esclusivamente, il momento della erogazione del compenso.

L'esame dell'attività svolta è stato praticamente basato su relazioni (appunto sull'attività svolta) presentate dagli stessi "*valutandi*".

Si è evidentemente ancora ben lontani da valutazioni complete delle professionalità e capacità di operare in modo celere e spedito (anche con riferimento ai risultati, in termini di efficienza ed efficacia) del servizio dei dirigenti.

In conseguenza si sono avute delle erogazioni di compensi in misura uguale per gli appartenenti alla stessa fascia.

La incompleta operatività dei controlli interni di gestione ed il mero "*avvio*", d'altro canto, delle procedure per la rilevazione dei costi sostenuti non contribuiscono certo a facilitare la con-

creta valutazione della Dirigenza.

Un condizionamento, definibile fisiologico, nella valutazione della dirigenza è poi determinato dal particolare che gli elementi informativi per l'effetto, sono disponibili a distanza di alcuni mesi dalla chiusura dell'esercizio finanziario cui si riferiscono.

Non è infatti ipotizzabile una valutazione di risultati di una qualsiasi attività, avulsa dalla conoscenza dei dati di rendiconto delle gestioni di cui i dirigenti sono responsabili.

E' altresì evidente che, per taluni ministeri, i criteri e le metodologie da adottare, per la valutazione della dirigenza, devono calibrarsi diversamente, in relazione alla diversità dei ruoli e delle funzioni, all'interno degli stessi e dei rispettivi ordinamenti.

Si pensi al Ministero degli Interni, dove si deve tener conto delle diversità delle funzioni, nell'ambito dei differenti ruoli: prefettizi, polizia di stato, dirigenza contrattualizzata.

Ci sono inoltre Uffici e Servizi, definibili polifunzionali, ai quali vengono ricondotte competenze non omogenee, e

non solo amministrative in senso stretto.

Situazione analoga - sia pure con diverse caratteristiche - è quella del Ministero degli Affari Esteri, che ha una dirigenza amministrativa (sia "centrale" sia operante all'estero), a regime diverso dalla carriera diplomatica.

E' evidente che i parametri di valutazione devono essere calibrati tenendo conto sia delle omogeneità delle funzioni, sia delle specificità che caratterizzano i diversi incarichi dirigenziali.

Le previsioni, in proposito, devono riguardare - oltre ai criteri valutativi - anche i metodi di acquisizione delle informazioni necessarie ad ogni valutazione.

d) Controllo strategico

In diversi punti della precedente esposizione ed, in particolare, argomentando sul controllo di gestione, si è avuta occasione di accennare alla generale riforma intervenuta (nell'ultimo decennio del 1900) nella organizzazione e nel regime di attività della Pubblica Amministrazione, in relazione alla mutata realtà sociale, ai progressi tecnologici, ai diversi rapporti con l'utenza, ai vincoli giuri-

dico-economici derivanti dall'appartenenza all'Unione Europea (tra le fonti fondamentali: D.Leg.vo n. 29/1993 e L. n. 59/1997 e successive integrazioni e modificazioni).

Si è accennato, altresì, alla conseguente radicale riforma che ha riguardato i sistemi di controllo sull'attività della Pubblica Amministrazione.

Il sistema dei controlli è, allo stato, fondamentalmente disciplinato dal reiteratamente citato D.Leg.vo n. 286 del 30 luglio 1999, che, tra l'altro, intesta ai servizi di controllo interno, la competenza ad espletare il "controllo strategico".

Pare quindi opportuno premettere qualche riflessione sul termine "*strategia*".

Nella accezione tradizionale, "strategia" è l'arte, o la scienza, che ha come scopo l'utilizzo del potenziale bellico di un paese, nel modo più efficiente e produttivo ai fini della vittoria.

In senso più lato - ed a prescindere dagli schemi militari - per "strategia" può intendersi una condotta, tenuta con costanza e coerenza, per non breve arco temporale, per il perseguimento di obiet-

tivi già determinati.

La strategia opera praticamente una "*traslazione*" di idee in indirizzi concreti da perseguire.

Sotto qualche aspetto può rappresentare "l'identità" delle amministrazioni.

Più in particolare, il "controllo strategico" appare definibile (con riferimento alla Pubblica Amministrazione, evitando, cioè, raffronti, per solito piuttosto ricorrenti, nell'attuale contesto, con il settore privatistico) come l'insieme coordinato di complesse attività di soggetti ed organi, volta ad accertare, attraverso 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.

L'attività di valutazione e controllo strategico, più specificamente, consiste nell'analisi, sia preventiva che successiva, della congruenza tra le competenze attribuite dalla normativa e gli obiettivi operativi scelti, tra le scelte operative effettuate e le risorse umane, finanziarie e materiali disponibili.

L'analisi deve anche riguardare la

identificazione di eventuali fattori ostativi, delle eventuali responsabilità per la mancata o parziale attuazione, dei possibili rimedi.

Gli uffici ed i soggetti preposti all'attività in parola riferiscono, in via riservata, agli organi di indirizzo politico (nella forma prescritta dal III comma dell'art. 6 del D.Leg.vo 286/99) sulle risultanze degli esami effettuati.

Essi normalmente supportano l'organo di indirizzo politico anche per la valutazione dei dirigenti che rispondono direttamente all'organo medesimo, per il conseguimento degli obiettivi da questo assegnati.

Nell'Amministrazione statale, i compiti evidenziati sono affidati ad apposito ufficio, operante nell'ambito delle strutture di cui all'art. 14, 110 comma, del D.Lg.vo n. 29/93, denominato Servizio di controllo interno. La direzione dell'ufficio può essere anche affidata, dal Ministro, ad un organo collegiale.

Con riferimento alla fase attuativa, si è potuto prendere atto che, in massima, - nell'anno 2001 - i servizi di controllo strategico sono stati costituiti, a supporto dell'opera di programmazione e di valu-

CONSULTATI:

- atti del convegno *Sistema dei controlli e riforma della Costituzione*, Milano, 11 e 12 dicembre 1992
- atti del convegno *Assetto e prospettiva dei controlli esterni nelle Amministrazioni Pubbliche e delle amministrazioni indipendenti*, Napoli, 9 e 10 maggio 1997;
- deliberazione n. 38 del 5 novembre 2001 - Corte dei Conti (SS.RR. in sede di Controllo - programmi di controlli di gestione);
- deliberazione n. 15/2002/G. - Sezione Centrale di Controllo nella gestione delle Amministrazioni dello Stato - I Collegio (nel ruolo unico della dirigenza statale);
- deliberazione n. 19/02 del 30 maggio 2002 - Sezione Centrale di Controllo - I e II Collegio in adunanza congiunte (concernente l'indagine nel funzionamento dei Servizi di Controllo interno nelle Amministrazioni dello Stato);
- relazione al Ministro per l'anno 2000

del Servizio di controllo interno del Ministero dei Trasporti e Navigazione;

- *Per una definizione del "controllo strategico"*, Servizio di controllo interno del Ministero dei Trasporti e della Navigazione;
- "Controllo di regolarità amministrativa e contabile", in *Atti del Comitato sui controlli interni*, cap. III;
- Giuseppe Cogliandro, *Gli indicatori di efficacia e di efficienza nelle Amministrazioni dello Stato*, CNEL, 15 e 16 dicembre 1999.

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

Questo volumetto è stato edito da
La Biblioteca di Babele
Via Savarino Emanuele n.12
97015 Modica
Tel. 0932-754409
<http://www.labibliotecadibabele.it>

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

I edizione
Finito di stampare nel mese di
marzo 2003

