

CONTROLLO ... NON BASTA LA PAROLA

“Controllo” è un termine dall’uso polivalente. Questa polivalenza genera spesso confusione. Lo scopo di questa *Nota per CAPIRe* è tracciare una chiara linea di demarcazione tra l’auspicato “controllo da parte delle Assemblee regionali” e le altre forme di controllo utilizzate o invocate all’interno della pubblica amministrazione.

A premessa di questa analisi, va notato come il termine “controllo” sia problematico innanzitutto per ragioni di natura psicologica. Spesso l’invocazione del “controllo” rischia di suscitare sentimenti di sospetto, di timore, o anche solo di prudente diffidenza.

Controllo implica che vi sia un rapporto tra due soggetti, per il quale uno dei due, ovvero *il controllato*, subisce un’attività di accertamento sui comportamenti che ha adottato in passato o che intende adottare in futuro; mentre l’altro, *il controllore*, assume, oltre al potere di ispezione sulle attività svolte dal primo, la facoltà di imporre veti, vincoli e sanzioni. Si presume quindi l’esistenza di un rapporto gerarchico e la prevalenza dell’autorità dell’uno su quella dell’altro. E’ facile comprendere, secondo questa prospettiva, come l’invocazione di attività di controllo possa dar luogo a relazioni conflittuali.

A questa difficoltà di ordine psicologico si aggiunge l’estrema poliedricità del termine, che può assumere significati molto diversi in contesti differenti. Basti pensare alla differenza tra l’accezione francese del termine (*contrôle*), che prende il significato di “verifica puntuale della regolarità nell’esercizio di una funzione” e l’accezione

anglosassone (*control*), che si riferisce alla “capacità di pilotaggio e direzione di un’attività verso fini desiderati”.

CAPIRe (*Controllo delle Assemblee sulle Politiche e gli Interventi Regionali*) è un’iniziativa promossa dai Consigli regionali di Emilia Romagna, Lombardia, Toscana e Piemonte.

Il Comitato d’indirizzo di **CAPIRe** è attualmente formato da:

Antonio La Forgia e Marco Lombardi (Emilia Romagna);

Giuseppe Adamoli e Gianluigi Farioli (Lombardia);

Giovanni Caracciolo e Sergio Deorsola (Piemonte);

Enrico Cecchetti e Piero Pizzi (Toscana).

UN “DIVERSO” CONTROLLO COME METAFORA DI INNOVAZIONE AMMINISTRATIVA

Negli ultimi anni, in seno al processo di trasformazione della pubblica amministrazione italiana, i riferimenti ad attività di controllo, in testi di legge e documenti amministrativi, sono aumentati in misura esponenziale, ma in modo non sempre chiaro ed univoco.

Spesso al termine controllo si accompagnano e sovrappongono altri termini ugualmente evocativi e dal significato altrettanto ambiguo: tra tutti spiccano quelli di “monitoraggio” e “valutazione”.

Il ripetersi di questi rimandi può essere considerato sintomo di un radicale cambiamento nel modo di intendere il controllo all’interno delle pubbliche amministrazioni. In generale possiamo affermare che il “sistema dei controlli” si è in questi anni spostato da attività tese alla verifica formale dell’azione amministrativa, al fine di appurarne la legittimità (quindi più vicine all’accezione francese del termine) ad attività dedicate maggiormente all’analisi della

performance dell'amministrazione e dei risultati da essa prodotti (più vicine all'accezione anglosassone). La spinta al cambiamento è stata tanto forte – almeno nelle intenzioni – da indurre gli studiosi di scienza dell'amministrazione a parlare entusiasticamente di “*transizione da un sistema tolemaico dei controlli ad un sistema copernicano... in cui ad un'idea monistico garantista dell'amministrazione si giustappone... una concezione pluralistica che intende il controllo come capacità di guida verso obiettivi determinati...*” (Righettini, 2001).

Oggi nella pubblica amministrazione italiana il termine controllo, nelle sue varie declinazioni (di gestione, strategico, sui risultati) e i termini ad esso apparentati (valutazione, monitoraggio) sono sempre più impiegati come metafore di “innovazione amministrativa”, e sono divenuti artefatti linguistici usati in modo evocativo dalla comunità degli “innovatori pubblici” che secondo alcuni studiosi si sta a poco a poco costituendo (Pipan, 2002). Tale fenomeno ha però contribuito a complicare ulteriormente il quadro, accrescendo il numero di coloro che, parlando genericamente di controllo, alludono in realtà ad attività molto diverse tra loro, per fini e per modalità di svolgimento.

Questa Nota presenta una sintetica rassegna delle varie accezioni con cui il “controllo” trova menzione all'interno degli Statuti regionali. Lo scopo è mostrare la natura di tali attività e chiarire cosa le differenzia dal “controllo” delle Assemblee regionali sull'attuazione delle leggi e sull'efficacia delle politiche regionali.

IL CONTROLLO DI GESTIONE:

UNO STRUMENTO PER I MANAGER PUBBLICI

Si tratta dell'accezione di controllo più citata e discussa in ambito pubblico nel corso degli anni Novanta. Il “controllo di gestione” è diventato il simbolo dell'attenzione crescente all'uso razionale delle risorse e al raggiungimento di risultati quantificabili da parte delle pubbliche amministrazioni.

Non stupisce quindi che, in forza soprattutto di questa sua valenza evocativa, esso abbia fatto la sua comparsa anche all'interno degli Statuti regionali; sia in quelli già vigenti e di recente revisione, sia nelle proposte attualmente in corso di redazione.

Il riferimento al controllo di gestione è di solito presente in quella parte dello Statuto relativa ai principi dell'attività amministrativa regionale.

Ad esempio, si afferma che “*L'attività regionale è soggetta al controllo di gestione; la legge regionale determina strumenti e procedure per la valutazione del rendimento e dei risultati dell'attività amministrativa regionale*” [Stat. Emilia Romagna, art. 43]. A volte è prevista una riserva a favore dell'esecutivo regionale sulla “*verifica complessiva sul piano regionale dell'efficacia ed efficienza dell'azione amministrativa, in relazione alle modalità del suo esercizio, anche attraverso controlli di gestione*” [Proposta Stat. Lazio, art. 54].

Ma cosa è esattamente il controllo di gestione? Può essere utile riferirsi alle informazioni prodotte in quell'ambito per soddisfare le esigenze conoscitive delle Assemblee regionali?

Partiamo dalle definizioni proposte da alcuni manuali di recente pubblicazione:

“l'espressione controllo di gestione rappresenta una possibile traduzione italiana del termine inglese management control... il termine management implica, chiaramente, che si tratta di un controllo di natura manageriale, cioè che ha avuto origine, applicazione e sviluppo, in contesti progettati, organizzati e gestiti secondo una mentalità e con l'ausilio di strumenti di tipo manageriale, quindi, nelle aziende... è un “meccanismo operativo” per mezzo del quale la gestione di un'azienda risulta guidata verso obiettivi prefissati” (Mussari, 2001).

E ancora: il controllo di gestione è un “*processo, formalizzato o meno, attraverso il quale il responsabile di una struttura “guida” la propria organizzazione*” (Azzone, 1999).

Da queste poche righe si intuisce come le attività riconducibili al controllo di gestione abbiano un'applicazione utile soprattutto a livello operativo, per offrire al dirigente indicazioni su come stanno evolvendo le attività e i progetti di cui è responsabile e quali sono le correzioni da apportare nel breve periodo per far funzionare meglio un dipartimento, un servizio o un ufficio. E' però da escludere un loro diretto utilizzo per rispondere ai bisogni informativi di un'assemblea legislativa.

Informazioni disaggregate, generate per scopi gestionali, risultano generalmente poco comprensivi-

bili, e comunque hanno scarso valore, per coloro che non possiedono una conoscenza approfondita dell'attività amministrativa analizzata. Anzi, nella maggior parte dei casi la quantità di dati, numeri, tabelle e indicatori che caratterizza i rapporti del controllo di gestione finisce inesorabilmente per seppellire le curiosità e gli appetiti conoscitivi anche del lettore esterno più volenteroso. Se i Consiglieri regionali desiderano davvero conoscere qualcosa in più sull'attuazione delle leggi che hanno promosso (od osteggiato) e sulle loro conseguenze per la collettività non possono confidare nei servizi del "controllo di gestione", ma dovranno prevedere strumenti e meccanismi capaci di innescare attività informative originali ed autonome.

IL CONTROLLO STRATEGICO:

UNO STRUMENTO PER I VERTICI DELL'ESECUTIVO

Possiamo rintracciare riferimenti al "controllo strategico" nei resoconti di alcuni dibattiti delle Commissioni Statuto e in qualche recente proposta statutaria. Ad esempio: *"I dirigenti operano per il conseguimento degli obiettivi programmatici e nel rispetto delle direttive degli organi regionali, sulla base delle quali si svolge il controllo strategico"* [Prop. Stat. Lazio, art. 57]

L'uso dell'espressione "controllo strategico" inizia a diffondersi nella pubblica amministrazione italiana alla fine degli anni Novanta; si trova per la prima volta all'interno del decreto legislativo 286 del 1999, conosciuto anche come "decreto sui controlli". Il decreto 286 prevede infatti l'istituzionalizzazione di quattro forme di "controllo e valutazione", demandate a diversi organismi. A fianco del "controllo di regolarità amministrativa e contabile", del "controllo di gestione" e della "valutazione della dirigenza" fa la sua comparsa, appunto, il "controllo strategico". La stessa formulazione viene in seguito ripresa nel testo unico sull'ordinamento degli enti locali nella sezione relativa ai controlli interni (D. Leg. 18 agosto 2000, n. 267).

Ma cosa si intende per "controllo strategico"?

Nel decreto 286, che fa espresso riferimento alle amministrazioni centrali dello Stato, si prevede l'istituzione di organismi, alle strette dipendenze dei ministri e distinti da quelli che svolgono attività di controllo di gestione, incaricati di *"valutare l'adeguatezza delle scelte compiute in sede di attuazione dei*

piani, programmi ed altri strumenti di determinazione dell'indirizzo politico, in termini di congruenza tra risultati conseguiti e obiettivi predefiniti". Essi dovrebbero *"verificare l'effettiva attuazione delle scelte contenute nelle direttive ed altri atti di indirizzo politico, identificando e segnalando l'eventuale azione di fattori ostativi, le eventuali responsabilità per la mancata o parziale attuazione, i possibili rimedi"*.

Organismi, quindi, posti tra il vertice dirigenziale e il ministro, che aiutino quest'ultimo a comprendere come la struttura ministeriale ha risposto e dato esecuzione agli atti di indirizzo politico. Sotto l'etichetta del controllo strategico passa perciò l'idea che per potenziare la capacità del ministro di vigilare sul corretto funzionamento dell'amministrazione è necessario mettere a sua disposizione uno staff di analisti e tecnici dedicati unicamente a questo scopo.

Da un punto di vista pratico, questa forma di controllo sembra risolversi nella predisposizione di un sistema di obiettivi, definiti a partire dalla direttiva annuale del ministro, e nella costruzione di un sistema di indicatori capaci di indicare in che misura tali obiettivi siano stati raggiunti. Sotto questo aspetto la logica e i contenuti non sono troppo distanti da quelli tipici del controllo di gestione: la differenza fondamentale riguarda il destinatario dell'informazione raccolta, che in un caso è un membro politico dell'esecutivo, mentre nell'altro è il dirigente responsabile di un particolare servizio o struttura.

Ciò che anche in questo caso appare evidente è che il controllo strategico, interpretabile come flusso di informazioni a disposizione del ministro (o se vogliamo dell'assessore) per sapere se "gli obiettivi sono stati raggiunti" dall'amministrazione di cui è a capo, abbia poco a che fare con le esigenze conoscitive delle assemblee regionali.

IL CONTROLLO SUGLI ATTI DEGLI ENTI LOCALI: ESISTE ANCORA?

Si tratta di una forma di controllo assai diverso per finalità e contenuti da quelli considerati precedentemente. In questo caso il controllo viene operato tra diversi livelli di governo. Il riferimento più diretto è al tradizionale controllo preventivo di legittimità che il Comitato Regionale di Controllo esercitava sugli atti delle Province, dei Comuni e degli altri enti locali, in attuazione dell'art. 130 della

Costituzione, adesso abrogato dall'art. 9 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3. Dopo tale modifica è ancora incerto se ogni attività di controllo svolta dal CO.RE.CO sia destinata a scomparire oppure se è ipotizzabile una sorta di controllo facoltativo, attivabile a richiesta di una certa quota di consiglieri dell'ente locale "controllato".

Nei dibattiti recenti, in seguito appunto alla modifica del titolo V e in occasione della revisione statutaria, il problema dell'esistenza di un controllo sugli enti locali rimane comunque vivo; a volte però i termini della discussione tendono a confondersi e si sovrappone il controllo volto a "*verificare la regolarità degli adempimenti e dagli atti compiuti dai singoli enti per prevenire comportamenti illegittimi, negligenti o comunque irregolari*" con un controllo di natura diversa teso a "*chiedere conto agli enti locali sull'attuazione di programmi e politiche regionali*". Due tipi di controllo che in realtà rimandano ad attività informative molto diverse tra loro e che dovrebbero perciò essere tenuti nettamente separati.

LA LISTA DEI CONTROLLI PROSEGUE...

L'elenco delle forme di controllo citate negli Statuti potrebbe continuare ed includere, ad esempio, l'attività di vigilanza e revisione contabile svolta dalla Regione sui bilanci di enti strumentali, di aziende e di società a partecipazione regionale; oppure il "*controllo popolare o democratico*", cioè il riconoscimento del diritto dei cittadini a ricevere informazioni sull'attività della Regione.

A questo punto però, più che allungare l'elenco dei possibili controlli, ci preme ribadire che cosa caratterizza la "funzione di controllo" dei Consigli regionali. E' infatti con riferimento a questa particolare funzione che il termine controllo si presenta più volte all'interno delle recenti proposte statutarie.

IL CONTROLLO DELLE ASSEMBLEE REGIONALI:

UN'ALTRA COSA...

Nell'interpretazione data da progetto *CAPIRE*, la "funzione di controllo" dell'assemblea regionale consiste essenzialmente nell'attivazione di meccanismi che le consentano di ricevere informazioni attendibili e di facile fruizione sull'attuazione delle leggi e sugli effetti delle politiche. I Consiglieri, per esercitare in modo consapevole il loro ruolo di

legislatori, devono poter disporre di strumenti conoscitivi che consentano loro di capire "come davvero funziona" il processo di attuazione di una certa legge e "quali effetti siano davvero prodotti" da una determinata politica regionale.

Per rispondere efficacemente a tali esigenze gli strumenti di controllo illustrati in questa nota, nati per altre finalità e per destinatari differenti, non sono adeguati. Strumenti concepiti per rispondere alle necessità gestionali di manager pubblici, o impiegati per aiutare i ministri nella conduzione della macchina amministrativa, non sono infatti utilizzabili per soddisfare i peculiari bisogni informativi di un'assemblea regionale.

Occorre quindi, nell'elaborazione degli statuti, uno sforzo creativo originale che porti al concepimento di nuovi strumenti e innovativi meccanismi incentivanti, capaci di stimolare un reale passaggio di informazioni a favore dell'assemblea legislativa.

Riferimenti bibliografici

AZZONE G., 1999, "Il sistema di controllo di gestione" in Dente B. e Azzone G. (a cura di), *Valutare per governare*, Milano, Etas

MUSSARI R., 2001, *Manuale operativo per il controllo di gestione*, Catanzaro, Rubbettino

PIPAN T., 2002, "Il controllo di gestione come artefatto linguistico: un'analisi delle pratiche discorsive" in Battistelli F. (a cura di), *La cultura delle amministrazioni fra retorica e innovazione*, Milano, FrancoAngeli

RIGHETTINI M., 2001, "L'evoluzione del sistema dei controlli in Italia. Linee essenziali", in MORISI M. e LIPPI A., (a cura di), *Manuale di scienza dell'amministrazione*. Torino, Giappichelli

Per ulteriori informazioni: www.capire.org