

STRUTTURE COINVOLTE NEI SISTEMI DI CONTROLLO INTERNO

SISTEMI DI CONTROLLO INTERNO

LA MIGLIORE OPPORTUNITÀ PER ATTIVARE UN SISTEMA DI ANALISI E VERIFICA DELL'ATTUAZIONE DEI PROGRAMMI

DOTT. GIOVANNI BENUSSI

DIRIGENTE GENERALE

PRESIDENZA CONSIGLIO DEI MINISTRI



INDICE

1. Da una logica fondata sugli adempimenti ad una logica fondata sui risultati.....	3
2. Il nuovo modello istituzionale	4
3. Il nuovo sistema di controllo interno	4
4. La valutazione ed il controllo strategico	5
5. La posizione degli organi di controllo strategico	5
6. La composizione dell'organo di controllo strategico	5
7. Il controllo di gestione	6
8. L'organizzazione	6
9. Collocazione e responsabilità	7

DA UNA LOGICA FONDATA SUGLI ADEMPIMENTI AD UNA LOGICA FONDATA SUI RISULTATI

Il passaggio da una logica fondata sugli adempimenti ad una logica di azione per risultati impone una revisione del sistema di valutazione dell'azione amministrativa che prenda come punto di riferimento la qualità e quantità dei risultati conseguiti.

Le prime esperienze in materia di controlli interni, in attuazione di quanto previsto dall'articolo 20 del decreto legislativo n. 29/93, hanno mostrato due gravi inconvenienti :

la concentrazione in una unica struttura di compiti concettualmente diversi, alcuni dei quali da svolgere a supporto dell'autorità di indirizzo politico, altri a supporto dell'apparato di gestione; l'utilizzazione prevalente in funzioni ispettive o comunque di verifica della legalità e regolarità dell'azione amministrativa.

Le distonie consequenziali al cumulo tra controlli collaborativi e controlli repressivi sono risolte dal decreto legislativo n. 286/99 attraverso l'individuazione, nell'ambito del sistema controlli interni, di apposite strutture deputate alle verifiche di legittimità e regolarità contabile. La distinzione sembra importante anche in considerazione dell'imminente approvazione del d.d.l. recante misure preventive contro i fenomeni di corruzione, che affida al sistema dei controlli interni importanti compiti di verifica della legalità e richiede sicuramente strutture altamente specializzate.

La riforma dei controlli è dunque conseguenza e, nello stesso tempo, strumento di abbandono del formalismo giuridico in favore di un forte orientamento alla cultura dei risultati.

Il decreto 29/93 già percepisce la necessità di sviluppare un sistema di controllo interno in sintonia con le problematiche dell'organo decisore, pur non avendo la percezione della necessità di elaborare una netta distinzione tra le diverse forme di controllo interno. Solo a seguito del decreto legislativo n. 80/98 si rivela necessario, per dare forza alla distinzione tra funzioni di indirizzo politico e attività di gestione, distinguere tra funzioni di controllo strategico e funzioni di controllo della gestione, in modo da sviluppare tecniche interne di valutazione sia delle informazioni che devono aiutare il processo di formazione delle scelte di livello strategico (indirizzo politico), sia delle informazioni che consentono di verificare e migliorare il processo attuativo gestionale.

Inoltre, anche la distinzione tra controlli di tipo collaborativo e controlli di tipo repressivo deve essere fortemente rimarcata per scongiurare la confusione funzionale tra le tipologie di intervento di controllo. E' sempre stato usuale identificare le funzioni di controllo con le funzioni ispettive volte ad accertare la legittimità e correttezza dell'azione amministrativa ed a identificare le figure responsabili di violazioni di norme o di interessi pubblici generali, al fine di porre in essere condotte repressive di carattere penale, amministrativo o contabile. Nell'attuale assetto normativo il sistema organizzativo ha bisogno di controlli che siano rivolti prevalentemente alla raccolta di dati capaci di dare la misura della capacità operativa delle strutture, degli ostacoli che prevalentemente limitano o impediscono il raggiungimento degli obiettivi programmati.

Il decreto legislativo n. 286/99 ha modulato una serie di input che evidenziano tali necessità, formulando principi e articolando sistemi capaci di attivare nelle pubbliche amministrazioni sollecitazioni che siano in grado di rivoluzionare le metodologie operative nel senso voluto dal processo di trasformazione in atto presso le pubbliche amministrazioni italiane per allinearne i contenuti, le tecniche, la terminologia agli assetti prevalenti nelle pubbliche Amministrazioni in campo europeo.

Il nuovo modello istituzionale

La trasformazione richiesta dalla recente normativa indica un modello istituzionale essenzialmente basato sui seguenti principi basilari:

- una distinzione tra compiti di indirizzo politico e funzioni di direzione degli apparati;
- una piena autonoma potestà di governare le risorse finanziarie tecnologiche ed umane attribuita a coloro che hanno la responsabilità delle strutture e delle linee di attività;
- un rafforzamento delle responsabilità degli operatori mediante riduzione o esclusione di vincoli e controlli esterni ;
- una maggiore considerazione degli interessi degli utenti e della spesa riguardante l'azione amministrativa ;
- una struttura organizzativa basata su:
 - pochi vertici gestionali collegati all'autorità politica;
 - ampia flessibilità nella scelta dell'apparato dirigenziale;
 - sistema retributivo e incentivante, caratterizzato da un contratto individuale ampiamente flessibile e da un forte sistema premiante e sanzionatorio.

Il nuovo sistema di controllo interno

Il decreto legislativo n. 286/99 stabilisce, nella definizione dei principi generali a cui si deve uniformare il sistema, una serie di obiettivi che costituiscono il fondamento del sistema e, naturalmente, anche la linea di attuazione dello schema in cui deve essere sviluppato.

Dalla normativa citata è possibile desumere un sistema articolato in tre distinte tipologie di controllo interno ,ciascuna delle quali è finalizzata a supportare determinate attività, assicurando un livello di informazioni, valutazioni e proposte operative tale da rendere più efficiente, efficace ed economica l'azione amministrativa.

La distinzione delle funzioni di cui si è detto tratta, in modo separato ma coordinato, le attività di valutazione e controllo strategico, che costituiscono il momento più elevato degli interventi a supporto delle decisioni degli organi di indirizzo politico, da quelle definite di "controllo di gestione", alle quali spetta il compito di supportare gli aspetti decisionali del dirigente del vertice dell'unità organizzativa interessata.

L'attività di valutazione del dirigente è prevista in forma autonoma rispetto alla struttura del controllo di gestione e, pur utilizzando i risultati del controllo di gestione, si differenzia per l'analisi delle posizioni e per la valutazione delle prestazioni e dei risultati dell'attività dirigenziale.

La valutazione ed il controllo strategico

Il compito degli organismi dedicati a tale funzione è sinteticamente definito dall'articolo 6 del decreto legislativo, come attività funzionale all'esercizio dei poteri di indirizzo, quindi di supporto al vertice politico.

Tale attività di supporto si estrinseca essenzialmente in due direzioni:

- verso l'esterno dell'Amministrazione per il trattamento dei problemi collettivi,
- verso l'interno per migliorare l'andamento delle attività sia sul fronte dei contenuti, sia sul piano strumentale dell'organizzazione e della gestione.

In un contesto di separazione organizzativa tra politica e amministrazione è necessario attivare meccanismi di coordinamento e di interfaccia tra organi politici e organi di gestione.

L'interpretazione dei bisogni collettivi, la definizione delle missioni, la loro traduzione in politiche, le loro dimensioni in relazione alle articolazioni organizzative, la definizione delle priorità in relazione alla rilevanza dei risultati da conseguire e alle risorse disponibili, costituiscono le principali problematiche che impongono il coordinamento interno e l'indirizzo per la componente burocratico professionale.

La posizione degli organi di controllo strategico

Sotto il profilo dell'organizzazione la necessità che tali organi siano collegati direttamente al vertice politico, a cui forniscono il supporto, li colloca nell'ambito degli uffici di diretta collaborazione del Ministro o di altro vertice politico Regionale, comunale o provinciale, previsti dal 2° comma dell'articolo 14 del decreto legislativo n. 29/93.

Per le Amministrazioni dello Stato si prevede l'istituzione di apposito ufficio denominato "servizio di controllo interno". Ad esso spetta il compito di riferire in via riservata, sulle risultanze delle analisi effettuate e di supportare il vertice politico anche nelle valutazioni dei dirigenti ad esso collegati. Operano in collaborazione con gli uffici di statistica e si avvalgono delle informazioni elaborate dagli organi di controllo della gestione.

Si ritiene configurabile una struttura di staff direttamente collegata al vertice politico con accesso diretto sia alle informazioni raccolte dagli uffici di programmazione, sia a quelle elaborate in sede di controllo di gestione.

Composizione dell'organo di controllo strategico

La composizione di tale organo è definita solo per i Ministeri.

È lasciata all'autonomia di ciascun ente la determinazione della composizione ed organizzazione della loro struttura.

In ogni caso la composizione prevista per i Ministeri può essere di guida per le altre amministrazioni, ferma restando la loro libera personalizzazione dell'organo.

La direzione dell'organo può essere affidata ad un collegio di esperti anche estranei all'amministrazione. La struttura di supporto deve essere formata da personale collocato nell'ambito dell'ufficio di diretta collaborazione o può essere assunto con contratto a tempo determinato.

All'organo deve essere assicurata adeguata autonomia operativa, cioè deve essere provvisto, oltre che di personale, anche di disponibilità finanziarie, in modo da renderlo indipendente dall'apparato con cui deve interagire.

Le caratteristiche operative delle strutture dipendono dalla tipologia di ente, ma dovrebbero comunque sempre essere provviste di adeguate professionalità, possibilmente impiegate a tempo pieno.

Sembra che la caratteristica di tale organo, che sottopone ad analisi tecnica i dati della programmazione e li confronta con quelli emersi in sede attuativa, non lasci spazio a funzioni proprie della magistratura amministrativa o contabile, ma circoscriva la funzione all'interno del processo di pianificazione e controllo, con esclusione di ogni intento repressivo e con l'evidente obiettivo di contribuire al miglioramento dei programmi strategici.

Il controllo di gestione

Il decreto legislativo n. 286/99 indica il processo attraverso il quale ciascuna amministrazione può progettare il sistema di controllo di gestione che ritiene più adeguato alle proprie necessità.

La prima fase del processo di organizzazione attiene allo studio dell'amministrazione in termini di unità organizzative, attività, prodotti, progetti che rappresentano gli oggetti del sistema di controllo di gestione.

Nella seconda fase a ciascun oggetto devono essere associati indicatori di prestazione.

Nella terza fase si realizza il sistema di raccolta delle informazioni per il calcolo degli indicatori di prestazione. Tali informazioni derivano da dati di natura contabile (piano dei conti) e da dati extra contabili riguardanti volumi di attività, qualità dei servizi, tempi di evasione.

Nella quarta fase devono essere organizzati collegamenti stabili con i dirigenti responsabili delle diverse unità operative.

Infine deve essere individuata l'unità responsabile del funzionamento del sistema.

L'organizzazione

Per stabilire un sistema di controllo efficace è necessario stabilire:

- **un sistema di budgeting** che individua gli obiettivi specifici per ciascuna unità organizzativa apicale;
- **un sistema di reporting** che ha il compito di riportare le informazioni sull'andamento della gestione ai dirigenti;
- **l'organizzazione dell'unità** che si deve occupare del funzionamento del sistema.

Il sistema di budgeting parte dalla definizione della missione e dei suoi obiettivi per disaggregarsi nell'individuazione degli obiettivi specifici delle unità apicali. Tale processo di scomposizione e di assegnazione di obiettivi specifici non può svolgersi nell'ambito di un processo di negoziazione e di condivisione che vede coinvolti in prima persona i dirigenti a cui viene poi assegnata la loro realizzazione.

Il processo di gestione per obiettivi si realizza efficacemente solo se ciascun dirigente è pienamente responsabilizzato. L'autonomia operativa costituisce la base del sistema di direzione per obiettivi in quanto i risultati devono essere riconducibili alle scelte del dirigente, non a quelle di un eventuale superiore gerarchico.

Il livello degli obiettivi può essere programmato in relazione a riferimenti collegabili alle seguenti analisi:

- **dato storico**, il miglioramento dei risultati raggiunti in precedenti gestioni o facendo la media di quelli ottenuti nell'arco di un triennio , come nella determinazione dei carichi di lavoro;
- **dati standard** teorici, risultanti dalla predeterminazione del processo di realizzazione di ciascun prodotto; questa tecnica può risultare premiante nei casi di processi ripetitivi e facilmente individuabili in ogni loro componente;
- **dato ottenuto attraverso un processo di benchmarking**, attraverso, cioè, un confronto di risultati ottenuti da Amministrazioni simili e prodotti tra loro comparabili.

Il sistema di reporting tende a progettare le informazioni che devono essere utilizzate dai dirigenti. Pertanto, sia l'individuazione del contenuto di ciascun report, sia la frequenza delle rilevazioni devono essere stabilite coinvolgendo i destinatari , a cui spetta il ruolo di definire le informazioni importanti e soprattutto gli venti cui sono collegabili delle variazioni di contesto o di programma.

L'unità di controllo deve far funzionare l'intero sistema mediante la raccolta delle informazioni, la predisposizione dei report, la manutenzione e aggiornamento del sistema.

La composizione di tale unità di controllo richiede, pertanto, professionalità che abbiano due diverse tipologie di competenze:

- competenze sul funzionamento dell'Amministrazione, in modo da poter discutere con i dirigenti sulle attività , sulle strutture e sulle criticità riscontrate;
- conoscenze riguardanti gli strumenti con particolare riferimento agli aspetti organizzativo-gestionali , contabili e di gestione delle risorse umane.

La struttura va modulata in modo da avere sia specialisti delle materie, sia controller esterni che contribuiscano ad una impostazione innovativa del sistema.

Si deduce che sono necessarie:

- figure professionali interne per definire e negoziare l'organizzazione, la contabilità e le risorse necessarie;
- esperti esterni per l'innovazione
- dirigenti per attribuire al servizio prestigio e rilevanza nel processo di negoziazione.

Collocazione e responsabilità

Il controllo di gestione deve avere una collocazione alta nell'organigramma in modo da poter interagire con i dirigenti su di un piano di parità

La struttura del controllo di gestione non deve essere collegata al vertice politico, trattandosi di unità di supporto al vertice gestionale, né deve essere strutturata in una specifica unità operativa, quale ad esempio l'ufficio di ragioneria, per evitare identificazioni che possono paralizzare o deformare il flusso informativo. Inoltre la collocazione in uffici di ragioneria potrebbe far scivolare il centro decisionale verso situazioni di condizionamento legate a considerazioni esclusivamente contabili.

La responsabilità del verificatore della gestione si collega a quella del vertice decisionale a cui sono collegati i meccanismi di obbligo in relazione a fattispecie patologiche, esistendo, anche per questa figura professionale, l'esenzione legislativa dall'obbligo di denuncia alla Corte dei Conti della rilevazione di situazioni di danno erariale; di conseguenza non scatta la solidarietà nel debito per le omissioni di detto obbligo di denuncia (articolo 1 comma 6 del d. Lgs. N. 286/99).