

il nuovo sistema dei controlli interni: l'impatto organizzativo

quale relazione tra sistema di controllo, sistema organizzativo e sistema di funzionamento

- **organizzare** e **funzionare** non sono sinonimi: il primo termine fa riferimento al “modello”, il secondo agli esiti dell’azione complessiva
- l’organizzazione si esprime mediante la definizione di **ruoli** (e **responsabilità**)... *per il conseguimento di un **fine condiviso***
- il **funzionamento** è determinato dall’esercizio del ruolo assegnato e dalle interazione... *per il perseguimento del **fine condiviso***
- il sistema di **controllo** ha il compito di presidiare il funzionamento per assicurare ... *il conseguimento del **fine condiviso***



la normazione “emotiva”

- gli interventi legislativi degli anni 90 sono stati finalizzati alla introduzione di principi di **ammodernamento organizzativo** e orientamento al **risultato**, piuttosto che **all’adempimento**
- per effetto di tangentopoli si è interpretata come “**separazione**”, la “**distinzione**” tra i ruoli di vertice dell’amministrazione (ottenendo l’effetto della **contrapposizione interna**)
- per effetto di un malinteso aziendalismo manageriale sono stati rimossi i **controlli** sugli atti (ottenendo l’effetto della **definitività** di atti palesemente **illegittimi**)
- per effetto di una interpretazione **privatistica** dell’organizzazione pubblica sono stati introdotti sistemi di inquadramento e **premialità** (che hanno generato costi aggiuntivi e malcontento, senza migliorare l’efficienza)
- per effetto della richiesta di decentramento sono state trasferite nuove **funzioni** e **responsabilità** alle autonomie locali, mantenendo le risorse presso le amministrazioni centrali
- per effetto della ricerca di “fannulloni” è stato introdotto un sistema complesso (e costoso) orientato al “**merito**” e alla distribuzione di **premi** e **sanzioni** (rimandando i premi a una fase successiva)
- per effetto del dilagare di fenomeni **corruttivi** sono introdotti nuove prescrizioni che riportano l’attenzione sugli **adempimenti**, a discapito dei **risultati**



il nuovo scenario richiede una mediazione tra

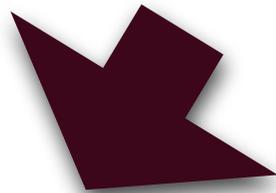
- logiche manageriali
 - orientate al perseguimento dell'efficienza, dell'efficacia e dell'economicità
- logiche di “sistema amministrativo unitario”
 - orientate al soddisfacimento di vincoli e parametri “nazionali” che trascurano la specificità locale e persino gli aspetti di virtuosità e le prospettive di sviluppo
- logiche dell'autonomia
 - che richiederebbero l'esercizio della “autoregolazione responsabile” funzionale al proprio contesto e alla prossimità delle scelte che interferiscono nella vita locale
- logiche del controllo
 - orientate alla conformità agli adempimenti formali, indipendentemente dai gli esiti dell'azione amministrativo



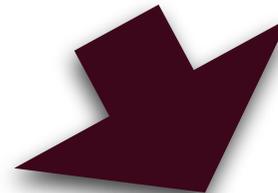
il primo effetto della nuova normativa sui controlli interni

- migrazione dall'attenzione al **risultato** all'attenzione alle **prescrizioni adempimentali** ?

superare le due contrapposizioni "storiche"



l'attenzione al risultato, al cliente, agli stakeholders a discapito del rispetto delle prescrizioni formali



il rispetto degli adempimenti (sempre più pressanti e numerosi) a discapito del conseguimento del risultato finale

è necessario coniugare la "funzionalità" con la necessaria "regolarità" dell'azione amministrativa



dall'attenzione alla performance alla “nuova burocratizzazione”

- dopo il periodo caratterizzato dalla enfaticazione sul “risultato dell'azione amministrativa”, sul “soddisfacimento dei bisogni” e sulla “performance organizzativa”, con la recente produzione normativa si inaugura un'era caratterizzata da
 - rigore formale in ragione di vincoli di natura finanziaria
 - limiti all'esercizio dell'autonomia con riferimenti “lineari” relativi agli anni precedenti
 - divieto di reperimento di risorse umane pur in corrispondenza dell'incremento delle funzioni e delle responsabilità attribuite alle autonomie locali
 - nuove prescrizioni formali con la previsione di sanzioni in caso di inadempienza



quale tipo di controllo per quale tipo di organizzazione

- i controlli sono finalizzati a presidiare le i “valori” di riferimento dell’amministrazione
- i controlli definiscono l’orientamento dell’amministrazione e condizionano i comportamenti organizzativi:
 - un sistema di controllo orientato sul conseguimento dei risultati (reali, non misurati in modo superficiale) produce un’organizzazione funzionale ed efficace
 - un sistema di controllo orientato sul rispetto di adempimenti e prescrizioni (connesse a sanzioni e responsabilità) produce un’amministrazione attenta alla “forma” piuttosto che al “risultato”



il controllo pubblico e privato

- nelle imprese private
 - è un'informazione sullo stato della gestione e dei processi di lavoro per verificare la coerenza delle azioni intraprese rispetto ai risultati attesi
 - l'informazione è resa al manager che ne tiene conto nell'adozione delle scelte gestionali
 - il controllore non risponde delle "patologie" riscontrate
- nelle pubbliche amministrazioni
 - è la verifica del rispetto di adempimenti formali, non sempre in linea con le finalità dell'amministrazione
 - l'attività viene svolta nell'intento di individuare dei responsabili
 - l'informazione è "patrimonio" del controllore che non si relaziona con il "manager", ma con gli organi di controllo esterno



la funzione di controllo

- consiste nella produzione di “informazioni” sullo stato della gestione
- ha come oggetto la “verifica”, cioè il confronto tra una “situazione attesa” e una “situazione riscontrata”
- è efficace solo se è tempestivo e prende in esame atti e comportamenti sui cui effetti si può ancora intervenire (altrimenti si tratta di ispezione)
- fornisce informazioni utili sulle “prassi”, al fine di conoscerne le modalità di attuazione, le cause e gli effetti generati
- ha lo scopo di orientare i comportamenti organizzativi e gestionali introducendo “prescrizioni” preventive e fasi di verifica

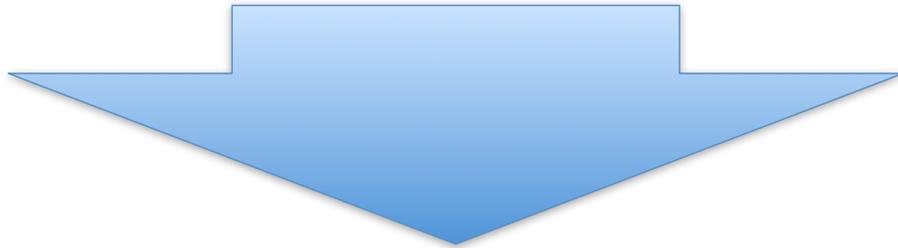


tipologie di controllo

- **deduttivo:** consiste nella definizione di regole generali per l'intero contesto, al fine di governare, dall'alto, tutte le situazioni "particolari", in modo omogeneo
- **induttivo:** consiste nell'analisi delle attività e degli "eventi" organizzativi e gestionali al fine di conseguire un visione sistemica "complessa", ma esauriente e utile per orientare le scelte da compiere nel rispetto delle specificità

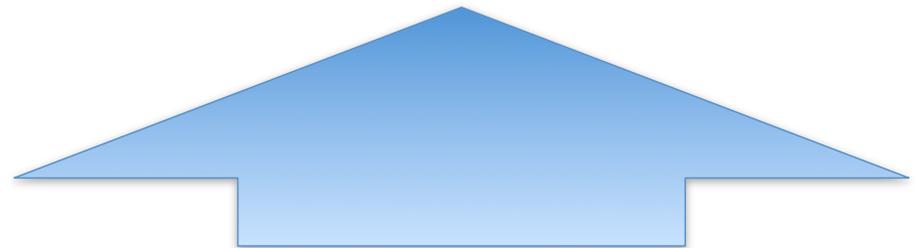


Le “direzioni” del controllo di gestione



- **Il controllo deduttivo (top down)**
- Consente la definizione di misure generali ed omogenee
- Interviene dall'alto e non tiene conto delle specificità organizzative, gestionali, di prodotto e di utente

- **Il controllo induttivo (bottom up)**
- Richiede un approccio “impegnativo” perché diretto a raccogliere informazioni dalla gestione
- Consente la partecipazione dell'organizzazione e tiene conto delle specificità



finalizzazione del controllo:

1. l'attività amministrativa

Ambiti di verifica delle regolarità tecnica

Soggettivi di chi
emana l'atto

Soggettivi del
destinatario
dell'atto

Oggettivi di
carattere specifico

Formali, di
carattere generale

di coerenza con gli
indirizzi e le
finalità istituzionali



la fase preventiva

- certamente non può esaurirsi nella “banalizzazione” del parere espresso dal dirigente “a se stesso”, in merito all’atto che viene emanato
- ha lo scopo di richiamare l’operatore all’attenzione sugli aspetti di maggiore rilievo nell’adozione dell’atto

legge 190/2012

9. Il **piano** di cui al comma 5 risponde alle seguenti esigenze:

a) individuare le **attività**, tra le quali quelle di cui al comma 16, nell'ambito delle quali è **più elevato il rischio di corruzione**, anche raccogliendo le proposte dei dirigenti, elaborate nell'esercizio delle competenze previste dall'articolo 16, comma 1, lettera a-bis), del decreto legislativo 30 marzo 2001, n.165;

b) **prevedere, per le attività individuate ai sensi della lettera a), meccanismi di formazione, attuazione e controllo delle decisioni idonei a prevenire il rischio di corruzione;**

[...]



la fase successiva

2. Il controllo di regolarità amministrativa è inoltre assicurato, nella fase successiva, secondo **principi generali di revisione aziendale** e modalità definite nell'ambito dell'autonomia organizzativa dell'ente, sotto la **direzione del segretario**, in base alla normativa vigente. Sono soggette al controllo le **determinazioni di impegno di spesa, i contratti e gli altri atti amministrativi**, scelti secondo una selezione casuale effettuata con motivate tecniche di campionamento.



i principi di “revisione aziendale” per le pubbliche amministrazioni

1. la terzietà del soggetto controllore
2. la tenuta regolare della documentazione amministrativa
3. l'adozione di atti in coerenza con gli indirizzi dell'amministrazione
4. il rispetto della programmazione economico-finanziaria
5. il rispetto dei tempi procedurali
6. il rispetto degli obblighi derivanti dalle norme in tema di trasparenza
7. il rispetto delle norme riguardanti la selezione del contraente, la scelta del beneficiario, l'ordine di trattazione
8. l'imparzialità e l'assenza di conflitti di interesse
9. il rispetto dei “protocolli interni”
10. l'assenza di conseguenze che abbiano determinato danno per l'amministrazione o richieste di risarcimento da parte di soggetti esterni



la “direzione” del segretario

- l’espressione “direzione” lascia intendere che non si tratta di attività da esercitare nella forma della “responsabilità diretta”, ma come indirizzo e coordinamento di un sistema di “controllo diffuso” i cui responsabili sono gli operatori che ne fanno parte, in relazione ai “protocolli” dell’amministrazione.
- la “direzione” richiede, quindi un’attività preventiva di definizione degli ambiti di controllo e delle modalità di esercizio e rendicontazione



i tempi del controllo successivo

- il controllo esercita la sua funzione prioritaria di “informazione” sullo stato della gestione amministrativa se è “tempestivo” (meglio ancora se concomitante, ma ciò rischia di appesantire l’azione amministrativa e di deresponsabilizzare gli operatori)
- la tempestività consiste nell’esercizio della verifica in tempi tali da esaminare gli atti quando, se necessario, si possa ancora intervenire sugli effetti prodotti
- l’oggetto del controllo è “l’azione amministrativa e i suoi effetti”, non l’operatore
- l’esito “ordinario” del controllo è l’attestazione della regolarità o l’adozione di interventi risolutivi di eventuali problemi, non l’individuazione di colpe e responsabili



tempestività, il campionamento e la scelta casuale

- la tempestività consiglia di intervenire sugli atti recentemente adottati
- il campionamento guida l'azione nella individuazione di atti sui quali operare la verifica
- la scelta casuale non rappresenta un "limite" all'esercizio del controllo. Il legislatore non intende censurare un controllo ampio e diffuso, ma "giustificare" l'esercizio limitato agli atti "estratti", tra quelli di maggiore rilievo.

un sistema di campionamento responsabile e funzionale, coniugato con le esigenze di tempestività potrebbe suggerire l'attivazione di sistemi di controllo "tempestivo" su tutti gli atti che rientrino in determinate categorie (per dimensione economica, per tipologia) esercitando una scelta casuale sugli atti di minore rilievo (anche in modo ponderato)



finalizzazione del controllo: 2. il monitoraggio



le logiche del controllo

- l'esercizio del controllo è un'attività "neutrale" e "oggettiva"
- la scelta di "cosa" controllare (l'indicatore) esprime una "scelta politica"

ILSOLE24ORE.COM > Notizie Italia

Qualità della vita / I macrosettori

TENORE DI VITA

- Trend Pil
- Conti in banca
- Pensioni
- Consumi
- Inflazione
- Costo casa



Nella macro-area vince Trieste, grazie soprattutto al primo posto nella classifica riferita ai depositi bancari pro capite: 33mila euro contro i 3mila di Carbonia-Iglesias

SERVIZI E AMBIENTE

- Infrastrutture
- Ecosistema
- Clima
- Decessi
- Scuole
- Cause civili



È su questo versante che Trieste conquista la seconda vittoria di tappa. Ad avvantaggiarla le dotazioni infrastrutturali e la performance nella giustizia

AFFARI E LAVORO

- Imprese
- Nuove imprese
- Fallimenti
- Protesti
- Donne occupate
- Disoccupati



La seconda tappa se l'aggiudica Bolzano, che nelle sei classifiche della macro-area è la prima per occupazione femminile: quasi il 50% contro il 18% di Crotone

POPOLAZIONE

- Abitanti
- Trasferimenti
- Trend natalità
- Giovani
- Laureati
- Stranieri



Olbia-Tempio si aggiudica il primo posto nel capitolo demografico: in particolare sventa per il rapporto fra trasferimenti e partenze e per il trend della natalità

ORDINE PUBBLICO

- Scippi
- Furti in casa
- Rapine
- Truffe
- Minori arrestati
- Trend delitti



Belluno è la provincia più tranquilla dal punto di vista della criminalità: in particolare ha il minor numero di rapine e di truffe in rapporto agli abitanti

TEMPO LIBERO

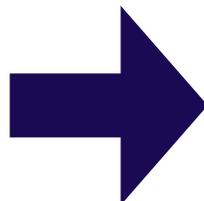
- Lettura di libri
- Spettacoli
- Cinema
- Ristorazione
- Volontariato
- Attività sportiva



È Rimini la "capitale del divertimento", un terreno da sempre presidato da province toscane ed emiliano-romagnole e da quelle più grandi

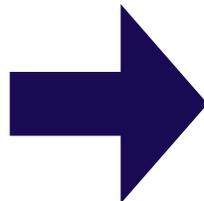
ogni indicatore deve essere

significativo



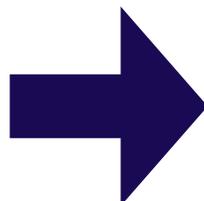
la dimensione esprime un "valore" e la variazione delle dimensione indica uno "stato" a cui si può ricondurre una condizione

rilevabile



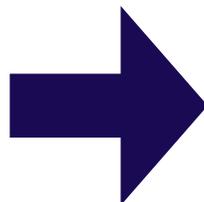
l'acquisizione delle informazioni richieste deve essere agevole e tempestiva

attendibile



l'acquisizione delle informazioni richieste deve essere agevole e tempestiva

comparabile



le dimensioni espresse hanno valore solo se confrontate con aspettative di risultato o con altri valori di riferimento



nel sito web di un'Amministrazione centrale...

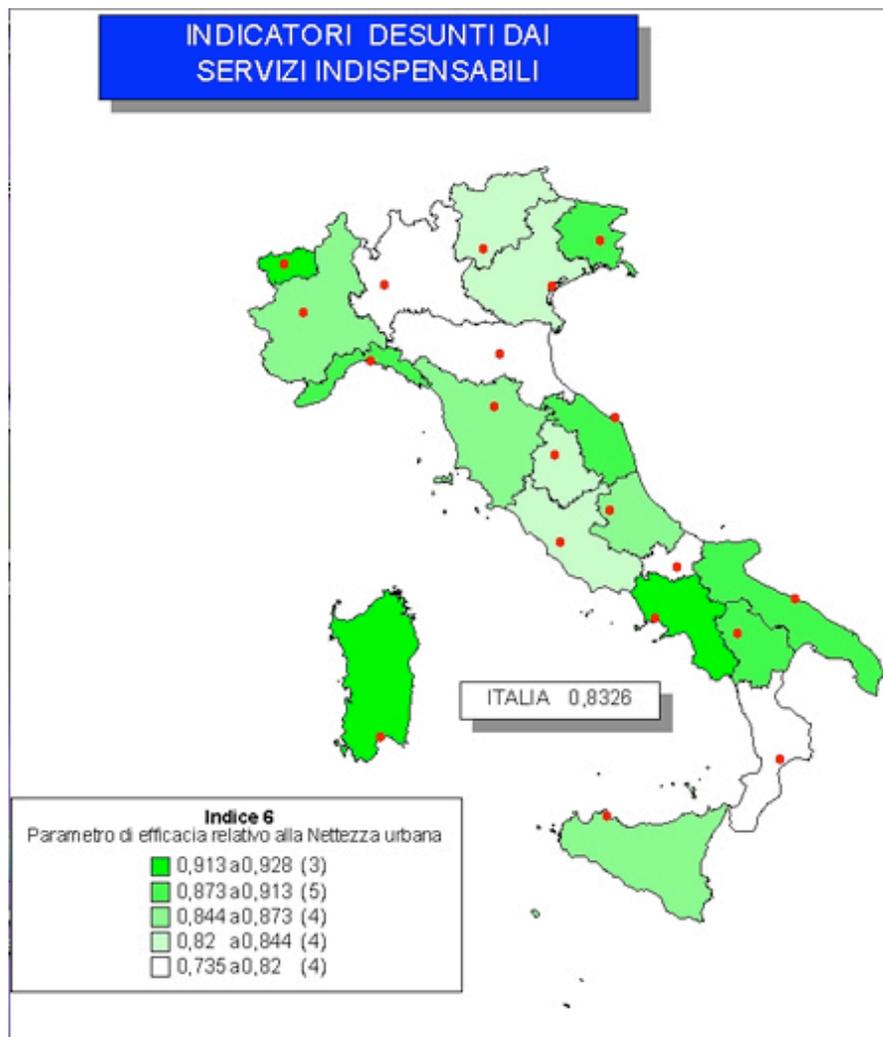
parametro di efficacia della nettezza urbana

**Il valore più elevato si trova in
Sardegna e Campania intorno
allo 0,93.”**

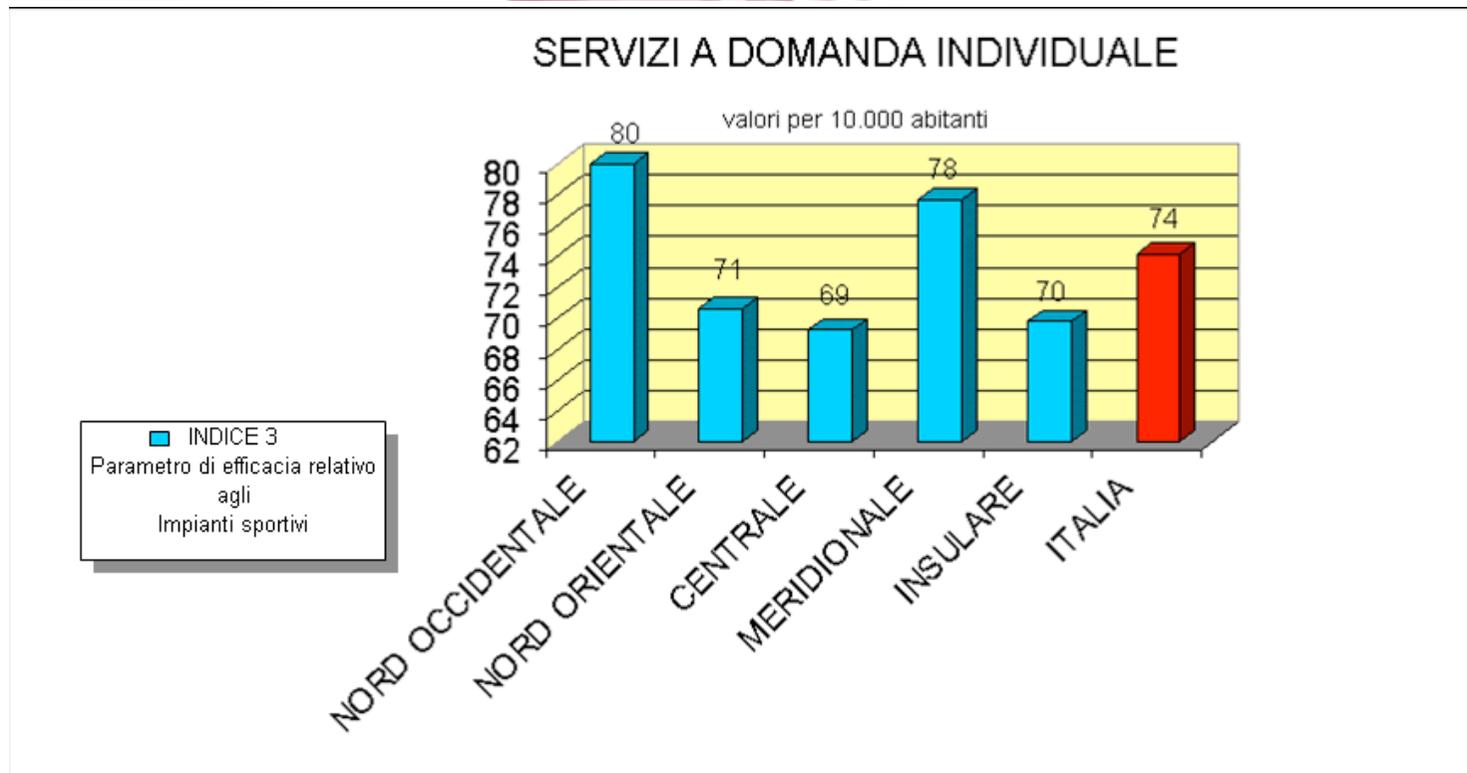
“L'indicatore segnala le unità
immobiliari servite sul totale delle
unità immobiliari.

A livello nazionale il valore è oltre
lo 0,8 ed è quindi di buon livello.

A livello regionale meravigliano i
relativamente bassi valori di Emilia
Romagna (0,74) e Lombardia
(0,76).



Parametro di efficacia relativo agli impianti sportivi (dallo stesso sito web)



L'indicatore segnala il rapporto fra impianti e popolazione con valori ogni diecimila abitanti.

Il valore italiano è di 5,46.

I valori regionali presentano un massimo di 29,9 in Emilia Romagna, seguita dalla Calabria con 17,7.

Il minimo si registra in Puglia con 1,04 seguita da Campania con 1,13 e Sicilia 1,23.

Per le zone geo-economiche il minimo è nell'Italia insulare con 1,8

e nell'Italia nord orientale il massimo con 13,4.



le interazioni

	(ambiti di osservazione) prende in considerazione	(output), produce o definisce	finalità da perseguire	organi e azioni	(presupposti)
controllo di regolarità amministrativa e contabile	le determinazioni di impegno di spesa, gli atti di accertamento di entrata, gli atti di liquidazione della spesa, i contratti e gli altri atti amministrativi, scelti secondo una selezione casuale effettuata con motivate tecniche di campionamento	la regolarità e la correttezza dell'azione amministrativa	assicurare la legittimità, la regolarità e la correttezza dell'azione amministrativa.	fase preventiva:(ogni responsabile) parere di regolarità tecnica (responsabile finanziario) parere di regolarità contabile e visto attestate la copertura finanziaria fase successiva: (segretario) verifica degli atti amministrativi con tecniche di campionamento	definizione di un sistema a campione per il controllo successivo
controllo digestione	obiettivi, azioni, risorse e risultati	l'efficacia, l'efficienza e l'economicità dell'azione amministrativa	ottimizzare, anche mediante tempestivi interventi correttivi, il rapporto tra obiettivi e azioni realizzate, nonché tra risorse impiegate e risultati	organo individuato dall'ente	sistema informativo sul ciclo di gestione della performance
controllo strategico	le scelte compiute nell'attuazione dei piani, dei programmi e degli indirizzi	rapporti periodici, da sottoporre all'organo esecutivo e al consiglio per la successiva predisposizione di deliberazioni consiliari di ricognizione dei programmi, secondo modalità da definire con il regolamento di contabilità dell'ente in base a quanto previsto dallo statuto	verificare lo stato di attuazione dei programmi secondo le linee approvate dal Consiglio	organo individuato dall'ente. rilevazione dei risultati conseguiti rispetto agli obiettivi predefiniti, degli aspetti economico-finanziari connessi ai risultati ottenuti, dei tempi di realizzazione rispetto alle previsioni, delle procedure operative attuate confrontate con i progetti elaborati, della qualità dei servizi erogati e del grado di soddisfazione della domanda espressa, degli aspetti socio-economici	sistema informativo sulla performance organizzativa e il ciclo di gestione
controllo degli equilibri finanziari	la gestione di competenza, la gestione dei residui e la gestione di cassa	report periodici e relazioni ad uso interno ed esterno	garantire il rispetto degli equilibri finanziari e il rispetto degli obiettivi di finanza pubblica e valutazione degli effetti che si determinano per il bilancio dell'ente in relazione all'andamento economico-finanziario degli organismi gestionali esterni	direzione e il coordinamento del responsabile del servizio finanziario e mediante la vigilanza dell'organo di revisione, prevedendo il coinvolgimento attivo degli organi di governo, del direttore generale, ove previsto, del segretario e dei responsabili dei servizi, secondo le rispettive responsabilità	tracciabilità dei flussi finanziari
controllo sugli organismo gestionali esterni	l'efficacia, l'efficienza e l'economicità degli organismi gestionali esterni dell'ente	bilancio consolidato	monitoraggio periodico sull'andamento delle società partecipate, analisi degli scostamenti, rispetto agli obiettivi assegnati e individuazioni delle opportune azioni correttive, anche in riferimento a possibili squilibri economico-finanziari rilevanti per il bilancio dell'ente.	rilevazione dei rapporti finanziari tra l'ente proprietario e la società, la situazione contabile, gestionale e organizzativa delle società i contratti di servizio, la qualità dei servizi, il rispetto delle norme di legge sui vincoli di finanza pubblica.	definizione degli obiettivi gestionali a cui deve tendere la società partecipata, secondo standard qualitativi e quantitativi, e attivazione di un idoneo sistema informativo
controllo di qualità	standard dei servizi erogati	report sul conseguimento degli standard attesi	garantire il controllo di qualità dei servizi erogati	l'impiego di metodologie dirette a misurare la soddisfazione degli utenti esterni e interni dell'ente.	definizione preventiva di standard di qualità

il risultato e la “qualità sostenibile”



**www.santofabiano.it
posta@santofabiano.it**

il controllo di qualità

- prima di attivarlo è necessario “contestualizzarne” la definizione

- le imprese private perseguono **interessi individuali** (il pubblico è la somma matematica degli individui che esprimono lo stesso bisogno)

- le imprese private orientano la propria azione ai “**bisogni**” espressi dal mercato

- le imprese private realizzano “prodotti”

- le pubbliche amministrazioni perseguono “esclusivamente” “**interessi collettivi**” (intendendo non la somma degli interessi individuali, ma l’espressione collettiva del sistema sociale nel suo complesso, anche nel rispetto della storia, delle tradizioni e delle prospettive future)

- le pubbliche amministrazioni soddisfano tre diversi tipi di bisogno:
1) bisogni **avvertiti**
2) bisogni **non avvertiti**
3) bisogni **contrapposti**

- le pubbliche amministrazioni “producono” **REGOLAZIONE SOCIALE**, cioè pongono le condizioni su cui si fonda la vita sociale e si realizzano i prodotti delle imprese



qualità di prodotto, di processo e di sistema

- le imprese private, ai fini della qualità, rispondono delle caratteristiche del loro prodotto
- le pubbliche amministrazioni debbono “rendere conto” non solo degli esiti dell’azione amministrativa (prodotti), ma anche delle modalità con le quali viene attuata
- nelle pubbliche amministrazione la qualità deve avere una visione “sistemica”



le prospettive della “qualità di sistema”(apa)

**qualità di funzionamento
(efficienza interna)**

**comunità e territorio
(qualità di impatto)**



**qualità di erogazione
(servizi al cittadino)**

**qualità di garanzia
(rispetto degli adempimenti)**

