

ORGANIZZAZIONE DELLE AZIENDE PUBBLICHE E NON PROFIT

**«La riforma dei controlli interni –
sezione prima»**

A cura di: Alessandro Hinna

Ricadute del NPM in materia di accountability (focus)

- **Accountability esterna:** “dare conto” alla collettività del corretto utilizzo delle risorse, della produzione di risultati e della coerenza degli stessi con la missione istituzionale;
- **Accountability interna:** “dar conto” alla direzione aziendale dei risultati raggiunti
- **Accountability inter-istituzionale:** “dar conto” agli altri attori del sistema pubblico del contributo offerto alla produzione dei risultati complessivi.

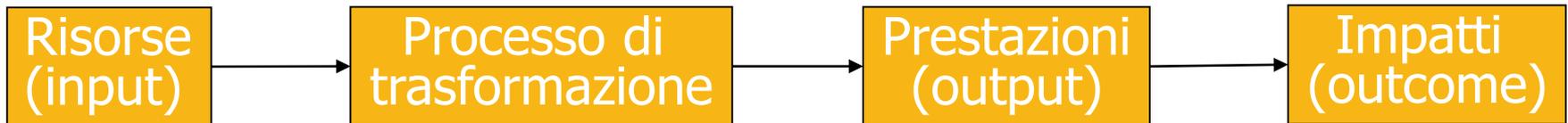
Ricadute del NPM in materia di controlli

Esistono 4 possibili approcci ai controlli:

1. Approccio macroeconomico
2. Approccio politologico
3. Approccio giuridico
4. Approccio economico-aziendale

Ricadute del NPM in materia di controlli (segue)

Lo schema di riferimento

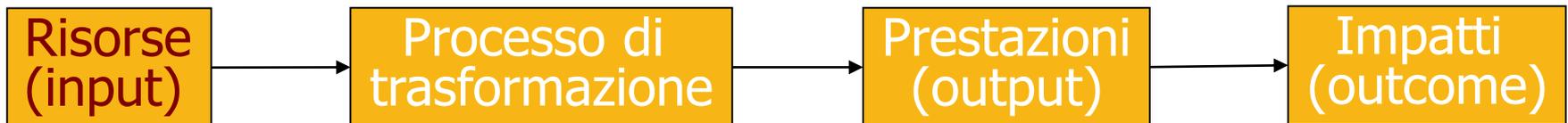


Ricadute del NPM in materia di controlli (segue)

Approccio macro-economico:

- controllo della spesa pubblica
(in maniera aggregata per il settore pubblico o per sub-settori quali sanità, cultura, ecc.)

- strumenti tipici quali:
 - fissazione di tetti di spesa
 - correlazioni vincolanti tra entrate e spese

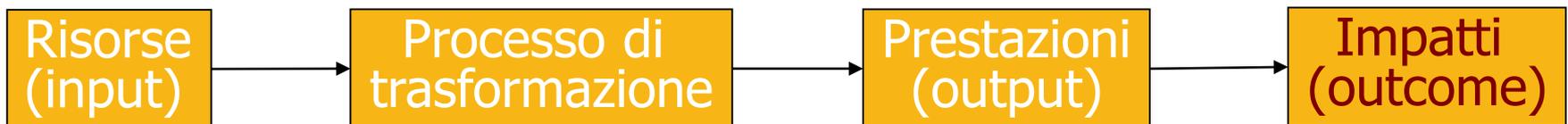


Controllo = controllo della spesa tramite vincoli

Ricadute del NPM in materia di controlli (segue)

Approccio politologico

- valutazione delle politiche pubbliche
- strumenti:
 - misurazione “outcome”
 - ricerca valutativa



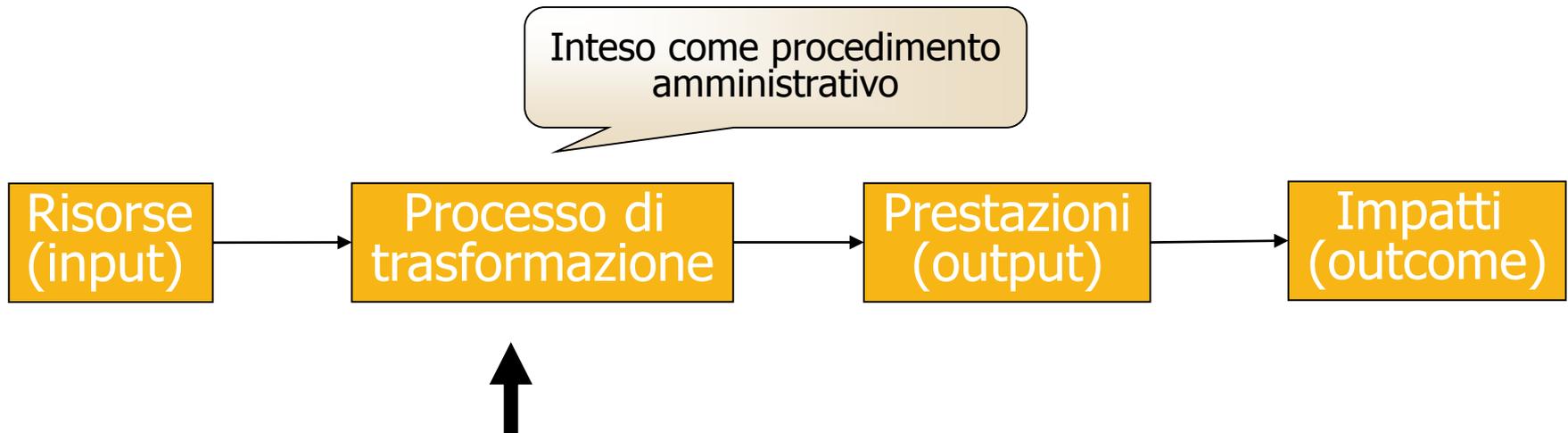
Controllo = valutazione delle politiche pubbliche



Ricadute del NPM in materia di controlli (segue)

Approccio giuridico

- Coerente al modello burocratico
- Prescinde dalla considerazione di risorse e risultati



Controllo = conformità dell'azione amministrativa alle norme

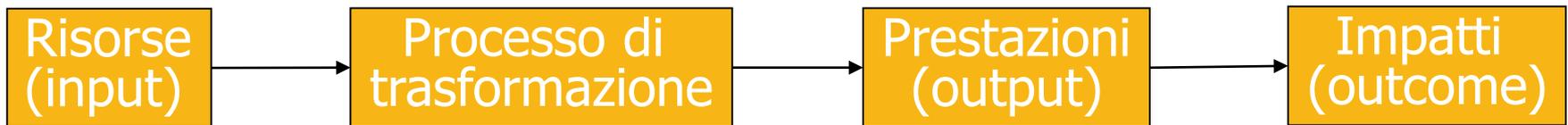
Ricadute del NPM in materia di controlli (segue)

Approccio economico-aziendale

- il controllo riguarda l'amministrazione nella sua unitarietà
- si considerano congiuntamente:
 - ▣ le risorse impiegate
 - ▣ i sistemi di operazioni e processi che si svolgono all'interno di ogni azienda
 - ▣ i risultati ottenuti (prestazioni ed impatti)
- **controllo** = "l'attività che, sulla base di un continuo confronto tra obiettivi e risultati, tende ad assicurare la realizzazione di finalità aziendali"

Ricadute del NPM in materia di controlli (segue)

Approccio economico-aziendale



Controllo = controllo del raggiungimento efficace ed efficiente delle finalità aziendali

Evoluzione normativa dei controlli interni: un primo schema di sintesi

NORMA	OGGETTO
Legge 5026/1869	Legge di contabilità e nascita del controllo interno (Ragioneria generale dello Stato)
Legge 2440/1923	Si attribuisce al Tesoro il controllo di legittimità, il controllo contabile ed il controllo di "proficuità" della spesa
DPR 748/72	Riforma dirigenza statale
Legge 833/1978 Legge 468/1978	Riforma sanitaria Riforma del bilancio
Legge 241/1990 Legge 142/1990	Disciplina del procedimento amministrativo Riforma dei poteri degli Enti Locali
Legge 20 /1994	Riforma dei controlli della Corte dei conti
D.Lgs. 29/1993	Introduzione del controllo interno nella PA
D.Lgs. 286/1999	Attuazione della L. 59/97 ed ulteriore individuazione del sistema dei controlli interni

Principali innovazioni del D.Lgs. 29/93

- ❑ responsabilizzazione dei dirigenti per i risultati dell'attività svolta
- ❑ istituzione di nuclei di valutazione o servizi di controllo interno
- ❑ posizione di autonomia di questi uffici che rispondono solo agli organi di indirizzo politico
- ❑ possibilità di composizione mista di detti uffici

Alcune considerazioni sul D.Lgs. 29/93

▪ Incertezze concettuali e ridondanze lessicale

- **servizi/nuclei**
 - Controllo interno
 - Valutazione della dirigenza
- **proliferazione lessicale** → scarsa padronanza del legislatore della economia d'azienda
- **Diffidenza nell'applicazione**
 - dalla "cultura della norma" alla "cultura del risultato"
 - Diffidenza negli strumenti del controllo interno

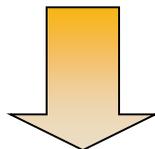
La riforma dei controlli della Corte dei Conti: innovazioni della legge 20/1994



- ❑ limitazione dei controlli preventivi di legittimità
- ❑ attribuzione di ampi poteri successivi
- ❑ attribuzione di compiti di vigilanza sul funzionamento dei controlli interni (organo di controllo di secondo grado)

Attribuzione di ampi poteri successivi

Il potere di controllo successivo si esercita sull'intera gestione del bilancio e del patrimonio di tutte le Pubblica Amministrazioni, sulla gestione fuori bilancio e sui fondi di provenienza comunitaria

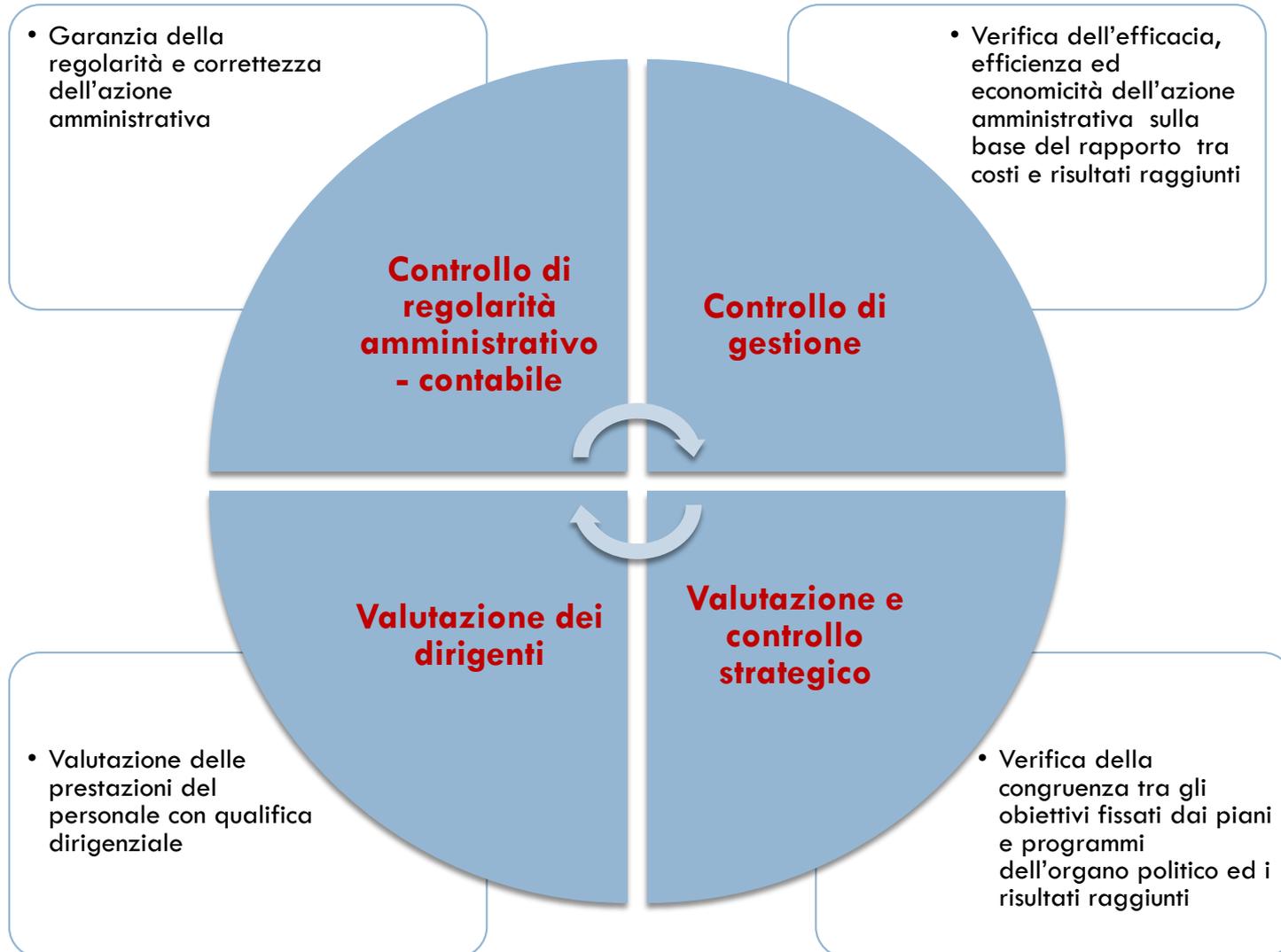


- controllo sull'attività complessiva della PA e non sul singolo atto
- finalità di verifica, non della mera conformità-difformità a norme giuridiche, ma della rispondenza-mancata rispondenza dei risultati dell'attività agli obiettivi stabiliti dalla legge

Obiettivi e innovazioni del 286/99

- ❑ individuare distintamente le attività da demandare alle strutture di controllo interno
- ❑ prevedere l'affidamento di tali attività a distinte strutture
- ❑ fissare criteri di incompatibilità fra le diverse funzioni di controllo interno
- ❑ rafforzare il principio già introdotto con il D.Lgs. 29/93 in materia di responsabilità dirigenziale, nella misura in cui oltre ad essere enunciata viene anche valutata

Il sistema dei controlli interni ex 286/99



I principi organizzativi

1) **Pertinenza delle strutture di controllo agli organi cui è strumentale la loro attività:**

Controllo strategico		Strutture collocate presso l'organo di indirizzo politico amministrativo
Controllo di gestione		Strutture dipendenti dai propri organi amministrativi di vertice

I principi organizzativi (segue)



- 2) Le strutture di controllo strategico svolgono anche l'attività di valutazione dei dirigenti**

- 3) Si fa divieto di affidare alle strutture di controllo menzionate la verifica di regolarità amministrativa e contabile**

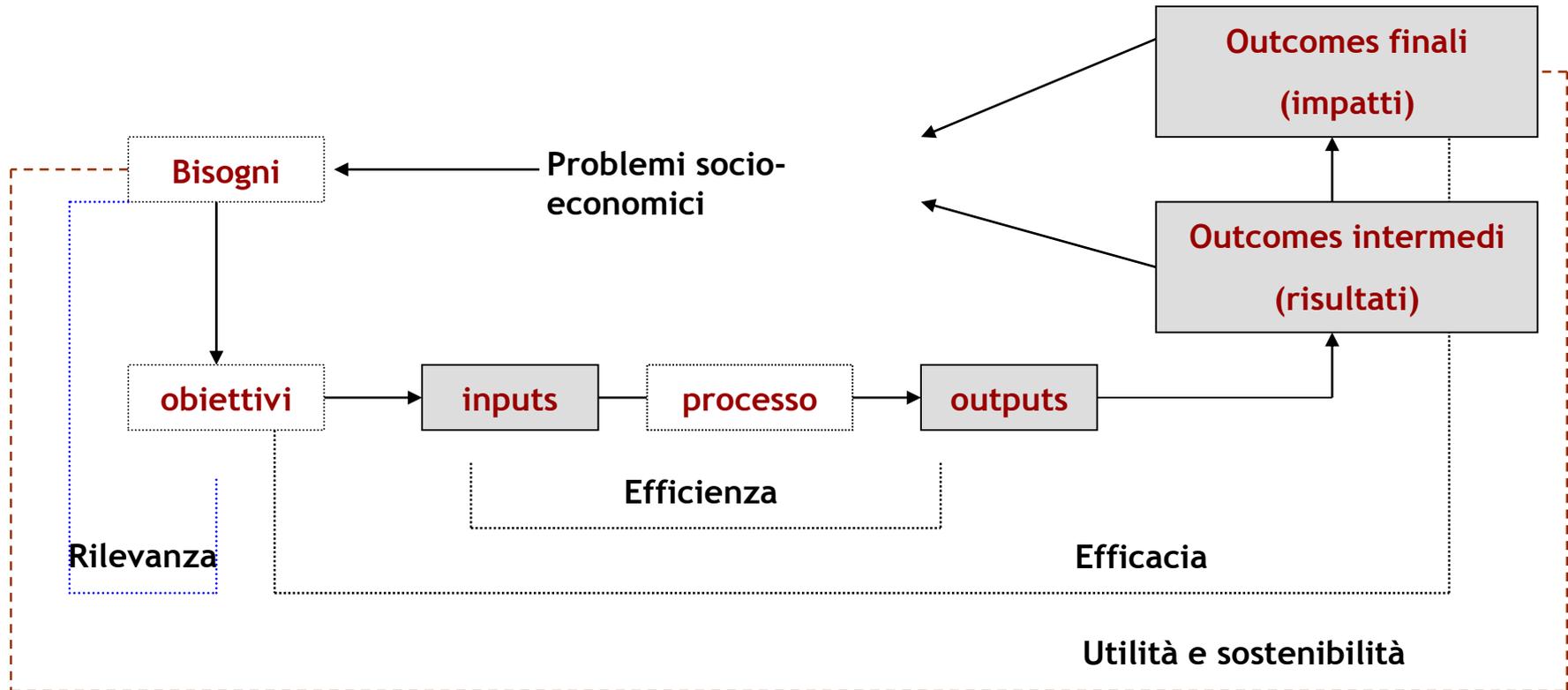
I principi organizzativi (segue)

4) Si fa obbligo degli addetti al controllo strategico ed al controllo di gestione di **referire esclusivamente agli organi di vertice** (politico-amministrativi) per i quali svolgono la loro attività, gli addetti alla regolarità amministrativo e contabile anche alla Corte dei conti per fatti suscettibili di recare danno all'erario.

5) I compiti di controllo interno devono essere esercitati in modo integrato

Tipologia di controllo	REGOLARITÀ AMM. CONT.	DI GESTIONE	VAL. DELLA DIRIGENZA	VAL. E CONTR. STRATEGICO
FUNZIONE	garanzia legittimità regolarità e correttezza dell'azione amministrativa	verifica dell'efficacia efficienza ed economicità dell'azione amministrativa	valutazione delle prestazioni del personale dirigenziale	valutazione della congruenza tra risultati conseguiti ed obiettivi predefiniti
OGGETTO	atti amministrativi	unità organizzative procedure prodotti servizi amm.	prestazioni e competenze	analisi dell'attività sia preventiva che successiva
SOGGETTO	ufficio di ragioneria interno, servizi ispettivi, organi di revisione	strutture e soggetti che rispondono ai dirigenti posti al vertice dell'unità organizzativa interessata	strutture che rispondono direttamente agli organi di indirizzo politico-amministrativo	strutture che rispondono direttamente agli organi di indirizzo politico-amministrativo

Ricadute del NPM in materia di controlli: uno schema di sintesi



Tratto da: Pollitt C., Bouckaert G., *Public Management Reform: a Comparative Analysis*, op. cit. p.10