



Unione europea
Fondo sociale europeo



Regione Siciliana
Assessorato Regionale dell'Istruzione
e della Formazione Professionale


Fondo Sociale Europeo



Convenzione tra Regione Siciliana e Formez PA del 23 marzo 2012 POR FSE 2007 – 2013 Regione Siciliana Asse VII – Capacità Istituzionale Progetto AZIONI DI SISTEMA PER LA CAPACITÀ ISTITUZIONALE - LINEA COMUNI

EVENTO CONCLUSIVO

Palermo 14 ottobre 2015 - Catania 22 ottobre 2015

*Le autonomie locali siciliane al bivio:
le novità del decreto Enti locali (n. 78 convertito nella Legge n. 125/2015),
l'armonizzazione finanziaria
e la gestione associata alla luce della L.R. 4 agosto 2015, n. 15.*

Responsabile di Linea	Franco Peta
Sede	Palermo 14 ottobre 2015 Villa Niscemi - Sala delle Carrozze - P.zza dei Quartieri, 2
Tema	Il sistema dei controlli interni: obblighi e responsabilità
Contributo D.ssa Carmen Calìo (Segretario Generale del Comune di Naso)	

FormezPA



Il laboratorio, in linea con la missione istituzionale, propria del Formez, ha impegnato i partecipanti in un percorso mirato a facilitare:

- ▶ il progressivo adattamento al nuovo assetto tracciato dalla riforma,
- ▶ al lavoro in team,
- ▶ alla costruzione di reti e di strumenti concreti di gestione ed organizzazione.

Il Formez ha sempre creduto nella capacità di miglioramento ed efficienza della P.A. in autogestione ed è sempre stato al fianco della struttura gestionale; ha segnato la storia professionale di molti funzionari e dirigenti della P.A. in modo incisivo, con varie iniziative

In generale l'approccio che ritengo più proficuo, nell'ottica della "gestione manageriale" e della "visione aziendale per obiettivi e risultati" della P.A. è, a mio avviso, quello della sensibilizzazione e dello stimolo alla comprensione dei valori di riferimento e all'assunzione, anche se si rimane soli e isolati, di comportamenti etici, in grado di guidare ogni azione, pur se non sempre esigibile per legge. (approccio etico di Aristotele), piuttosto che lasciare che accada quello che accade nell'attuale situazione, generalizzata un pò in tutti gli Enti, ove invece **l'approccio è «formale» più che «etico» e non consente di migliorare profondamente e in modo coordinato i parametri di legalità e di efficienza. (approccio formale)**

Approccio etico

Approccio formale



Durante il laboratorio, abbiamo cercato di affrontare tutte le preoccupazioni, le incertezze e le criticità del sistema normativo e di contesto dei controlli interni, con particolare attenzione a quello di gestione, oggi divenuto urgente e indefettibile in ciascun Ente, ancorché già obbligatorio da tempo! Le occasioni di incontro, durante il laboratorio, peraltro, dapprima stanziale e poi anche itinerante (Naso è infatti anche stata una tappa, spero gradita agli ospiti), hanno permesso di porre in essere una naturale operazione di *benchmarking*, facendo sì che, gli stessi Enti partecipanti, si mettessero volontariamente a confronto tra loro; tali occasioni si sono trasformate ben presto, in luoghi, ove praticare vere e proprie “terapie di gruppo”, non però passive, nel senso che, a fronte della forte tentazione di soccombere e piangersi addosso, ha avuto la meglio la formula del *problem solving* e della proposta reattiva!



Sono stati in tale sede insieme esaminati i casi più disparati, e, ove se ne fosse richiesta l'attenzione, anche alcuni tra i più rappresentativi documenti dell'Ente, quali ad esempio, il regolamento sui controlli interni, piani degli obiettivi e delle risorse.

Non solo Studio dei regolamenti dei singoli Enti quindi, ma anche analisi di procedure e metodologie, condividendo le best practices di ciascun Ente.

Il legislatore del '99 con il D.Lgs. n. 286/1999, che aveva organizzato in modo sistematico la materia dei controlli interni, credeva nella possibilità che essi potessero incidere positivamente sulla qualità degli atti e dei servizi della pubblica amministrazione, in un quadro di generale fiducia verso le capacità delle amministrazioni stesse di attivare pratiche di buon governo, anche riducendo i controlli formali a favore di una maggiore attenzione ai risultati di gestione.



d.LGS
286/99

FIDUCIA
NELLA P.A.

L'introduzione di **sistemi di controllo interno** nelle amministrazioni è sempre stata accompagnata da **problemi e incertezze**.

Spesso è stata interpretata e percepita come mero frutto della volontà:

1. di immettere una nuova funzione
2. di sovrapporla ad altre



aggravandone il procedimento

In realtà si è trattato di
cambiare lo stesso
modello d'azione
delle amministrazioni
pubbliche.

Anni '90

Cultura della valutazione

Alcuni dei cardini delle riforme degli anni '90:

1. introduzione della "**cultura della valutazione**";
2. percezione dell'attività amministrativa quale **servizio in favore della collettività**.

Per questo mutamento era necessario però che l'attività amministrativa fosse improntata a tecniche gestionali di sana amministrazione e assoggettata a **valutazioni e misurazioni**.

Per questo mutamento era necessario però che l'attività amministrativa fosse improntata a tecniche gestionali di sana amministrazione e assoggettata a valutazioni e misurazioni.

Il controllo interno è stato
realizzato

spontaneamente in diversi
enti locali e in alcune
regioni fin dagli anni
Novanta.

Ma è dall'inizio degli anni
duemila che si è cercato
di introdurlo in modo
sistematico nella P.A.



D.lgs286/99

D.L. 78/99

D.L.174/12

Tuttavia le riforme del sistema dei controlli che si sono avvicinate hanno avuto applicazioni

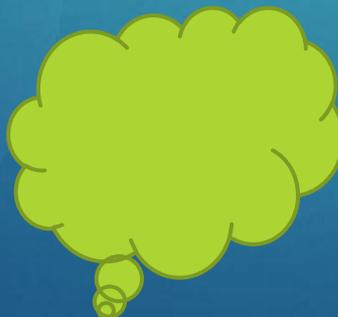
- 1. parziali;**
- 2. insoddisfacenti;**
- 3. intese come mero formalismo;**
- 4. vuoto adempimento.**

Infatti, magari, a trainare il processo di riforma, era solo un funzionario, spesso il Segretario comunale, senza con questo voler apparire autoreferenziale, che veniva magari ad implodere su se stesso, per via dei notevoli carichi di lavoro che si sobbarcava a tal uopo, ben volentieri peraltro perché ci credeva!

!

!

!





Pleonastico replicare normative precedenti che rendevano comunque obbligatori alcuni di quegli adempimenti o che stabilivano una ben precisa disciplina sulle tecniche di valutazione. Il D.lgs 286/99 delineava già l'impalcatura dell'attuale sistema dei controlli interni. della cultura del risultato.

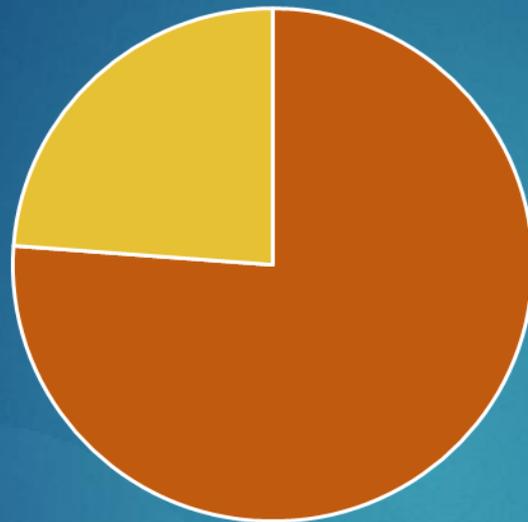
Sarebbe bastato che tutti fossero entrati davvero nello spirito del legislatore del '99 e avremmo potuto tutti far propri quei tecnicismi gestionali aziendali, volti al conseguimento dell'obiettivo e all'affermazione della cultura del risultato.



Brunetta riprende laddove Bassanini aveva fallito, ma ricade nello stesso errore, anche Brunetta,



non sganciando a livello legislativo la figura del valutatore/controllore dalla nomina “politica”! Ahimè.



■ OFFERTA
■ DOMANDA

Offerta

Domanda

IL PROBLEMA RISIEME NEL FATTO CHE L'OFFERTA DI CONTROLLO INTERNO NON HA INCONTRATO UNA CORRISPONDENTE DOMANDA DA PARTE DEGLI ORGANI DI GOVERNO.

... EPPURE GLI ESITI DEL CONTROLLO DOVEVANO SERVIRE PROPRIO AGLI ORGANI POLITICI PER PROGRAMMARE MEGLIO L'ATTIVITÀ DELL'ENTE.

FIDUCIA

Invece i rapporti tra politica e amministrazione hanno seguito altri percorsi. La politica ha preferito instaurare rapporti di tipo fiduciario con la dirigenza pubblica piuttosto che ricorrere ad una delega per obiettivi.

POLITICA



Da un lato, la **politica** ha rinunciato a definire strategie, a governare per linee politiche

Dall'altro lato, la **dirigenza**, raramente ha indossato i panni del manager pubblico competitivo e pronto a vedersi giudicato sulla base del merito



DIRIGENZA

SOLITUDINE della DIRIGENZA

Ha raramente indossato i panni del manager perché...

DIRIGENZA

tradizionalmente
subalterna al potere
politico

DIRIGENZA

per mancanza di
fisique du role

(età avanzata, scarsa
formazione manageriale)

DIRIGENZA

sia perché, pur
giovane e dalla
formazione
specialistica
manageriale, è stata
assoggettata a
forme di
precarizzazione
esasperata e, infine,
isolata!

La Dirigenza
conosce lo
scenario in cui
poter operare e
incidere

- ▶ La valutazione deve restare una prerogativa della posizione dirigenziale, affinché si consegua l'effetto auspicato

ma da svolgere
in condizioni
però di
autonomia



Deresponsabilizzazione della dirigenza

**Politicizzazione del
controllo**

DIRIGENZA PUBBLICA

▶ riceve la propria investitura dalla politica.

▶ poteri di intervento diretto molto limitati.

ammesso che sia dotata
di spirito di indipendenza,

Che margine di azione ha a disposizione se le disfunzioni segnalate dal sistema di controllo non sono tenute in nessun conto dai politici? Come può reagire la dirigenza pubblica se non viene messa nelle condizioni di intervenire o per mancanza di programmazione o per scarsità di risorse necessarie?

Controllo di gestione

- ➔ stenta a decollare
- ➔ dei suoi esiti dovrebbe avvalersene precipuamente proprio l'organo di programmazione
- ➔ si tende a gestire l'emergenza
- ➔ anziché imporre azioni lungimiranti di sostanziale recupero di efficienza e di produttività, si preferisce l'azione di governo miope dei tagli di spesa orizzontale.

PIU' RECUPERO EFFICIENZA

MENO TAGLI DI SPESA

SUGGERIMENTO:

“ tendere verso la "statalizzazione" dei sistemi di controllo delle autonomie locali, con l'introduzione di un organismo centrale, (ANAC / o similare) che potrebbe produrre un apporto in termini di competenze tecniche, di maggiore specializzazione, di rafforzamento della visione unitaria del processo di cambiamento e di **terzietà.** ”

RISCHIO:

DERESPONSABILIZZAZIONE POLITICI E DIRIGENZA PUBBLICA

LA SOLUZIONE

(per la dirigenza): un coinvolgimento di essa, magari anche in organismi etici, facendo scattare premialità per conseguimento di risultati particolarmente rilevanti, non solo per l'Ente e quindi per la collettività ma anche per le persone dei dirigenti diligenti.

Sarebbe necessario
interrogarsi attentamente
sul modello di
amministrazione a cui si
vuole tendere...



art. 147bis, comma 1, TUEL

RESPONSABILITA'
DIRIGENTE

RESPONSABILITA'
SEGRETARIO

Riflessioni...



Delle due l'una:

- ▶ o si delimita in qualche modo l'assunzione delle responsabilità in capo al segretario;
- ▶ o si allargano le garanzie in fase di nomina;
- ▶ oppure: *in medio stat virtus*; senza tornare agli eccessi burocratici dell'epoca pre-Bassanini né a quelli manageriali dell'epoca successiva, potrebbe ben optarsi in favore di una qualificazione giuridica equilibrata e moderna del vertice amministrativo dell'ente locale, in grado di coniugare realmente e nella sostanza, legalità ed efficienza.

**...coniugare realmente e
nella sostanza, legalità ed
efficienza!**

LA RIFORMA DEI CONTROLLI HA TENTATO DI FARE
CIÒ!?!?!?!?

**Norma sul controllo preventivo: art. 147 bis,
1° comma;**

controllo successivo: art. 147bis, commi 2-3, TUEL.

La scelta del **campione** previsto dall' art. 147bis, comma 2, deve essere **motivata e significativa**, con riferimento alla natura dei documenti e alla capacità degli stessi di registrare, con ragionevole attendibilità, i fenomeni patologici più frequenti e/o rilevanti

**(CFR. CORTE CONTI, SEZ. MARCHE N. 64 DEL 18.3.2010 SULLA
TEMATICA ANALOGA DEI CONTROLLI DEI REVISORI;
PARERE ANCI DEL 22 GENNAIO 2013).**

Si ritiene opportuno sottoporre a controllo successivo **tutti gli atti rientranti nelle tipologie considerate “sensibili”** sulla base della loro particolare rilevanza e complessità:

-gli incarichi professionali di cui all'art. 7, c. 6, d.lgs 165/2001 e, segnatamente, le «consulenze pure»;

-gli atti di scelta del contraente e, in particolare, il ricorso alla procedura negoziata diretta;

-le assunzioni di personale;

-gli atti di concessione ed erogazione di contributi e sussidi-

E' stato affermato che il controllo "successivo" deve essere finalizzato a verificare e **migliorare non solo e non tanto i singoli atti, quanto le procedure dell'Ente**, coerentemente con gli *standard di auditing interno* definiti a livello internazionale *sovvenzioni, contributi, sussidi ed ausili.*

Non basta scrivere metodi e procedure, sotto forma di circolari e disposizioni, occorre poi verificarne l'attuazione. Spesso quella formale è rispettata, è quella sostanziale che spesso difetta

ATTUAZIONE FORMALE

ATTUAZIONE SOSTANZIALE

E' vero altresì che solo un Segretario scellerato non interviene nella fase preventiva, se non altro in funzione di assistenza al capo area, per evitare un danno all'Ente, reindirizzando nei giusti ranghi l'azione amministrativa, ma ancor più sarebbe ignavo quello che neanche mettesse a punto una circolare o una disposizione di servizio per descrivere come conseguire il buon andamento della P.A., ai sensi dell'art. 97 Cost. ferma restando la sua maggior centralità, nell'ambito dei controlli SUCCESSIVI

A dire il vero è più congeniale e, in realtà, si attaglia meglio il ruolo che il Segretario assume inconsapevolmente di Pastore che delinea, a chiare lettere e senza mezzi termini, le fiamme dell'Inferno, con i suoi sermoni, i quali più incutono terrore e più e spesso, paradossalmente, restano inascoltati o, piuttosto, a seconda dell'indole logorroica, quella del grillo parlante, di collodiana memoria, con il rischio calcolato di rimanere spiacciato contro un muro!



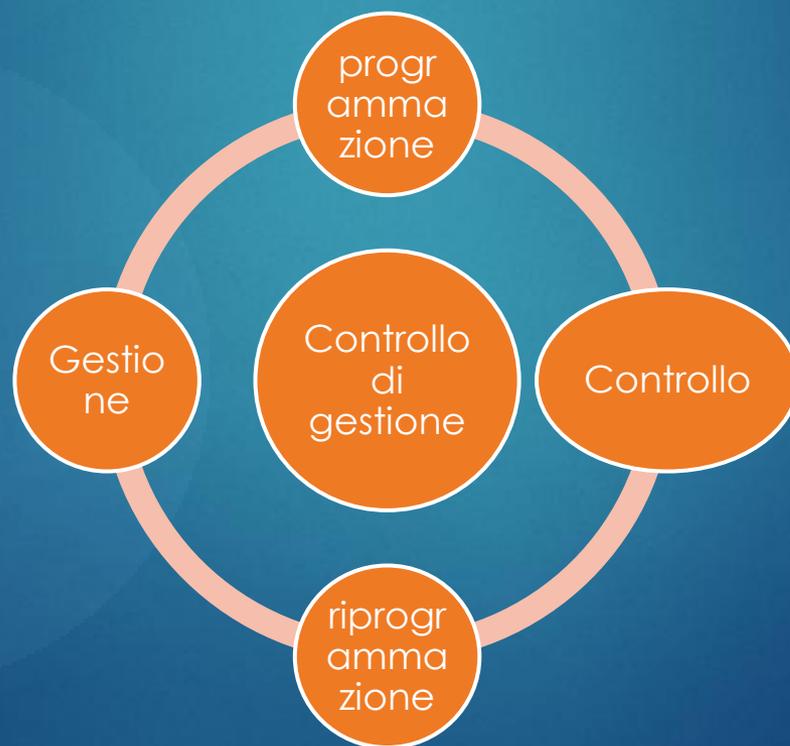
Ricetta per un buon esito del sistema dei controlli



martellare con tutti gli attori della *pièces*; coinvolgere prioritariamente, anche nell'analisi degli indicatori, proprio gli organi di governo e di programmazione. Oggi lo impone il contesto storico-normativo-sociale oltre che le circostanze, poiché il D.L. n. 118/14, non pare lasciare altra scelta che riflettere e passare al contempo alla contestuale attuazione consapevole soprattutto dei controlli di gestione e di equilibrio di bilancio e quindi, più in generale

di SPESA!

- **PROGRAMMAZIONE** obiettivi/indicatori strategici
obiettivi/indicatori programmatici obiettivi/indicatori gestionali
- **GESTIONE**
- **CONTROLLO** sulla gestione sui programmi sulle strategie
- **RIPROGRAMMAZIONE strategica** delle linee politiche.





Solo se i politici
sganceranno i controlli da
un'interpretazione di essi
inquisitoria, allora essi
potranno essere attuati.

GRAZIE PER L'ATTENZIONE!

DOTT.SSA CARMELA CALIÒ