

# Il ridisegno dei sistemi di controllo della pubblica amministrazione

Una proposta di modello di gestione dei controlli interni orientato ai risultati e coerente con il progetto di riforma della pubblica amministrazione

*Nel corso degli anni '90 vari interventi di riforma della pubblica amministrazione hanno introdotto nei sistemi di controllo interni alla P.A. prime forme di controllo della gestione, di controllo di efficienza e di efficacia, di valutazione dei dirigenti etc. Queste esperienze si sono sviluppate in modo diverso nelle varie strutture (Ministeri, Regioni e Comuni) ma sono riconducibili a schemi comuni e a modelli simili e ricorrenti (in gergo noti come "modello PPC") che presentano un approccio al controllo più vicino ai tradizionali modelli meccanici che ai più nuovi modelli manageriali. Spesso, inoltre, si è proceduto per piccole aggiunte e vi è scarsa consapevolezza delle stesse scelte operate. L'esperienza applicativa sviluppata in questi anni mostra che questi modelli producono risultati positivi e desiderati, insieme però a risultati critici e non desiderati. L'idea è che per superare le criticità e*

*contribuire alla riforma sia necessaria una riflessione globale sui vari tipi e forme di controllo che apra la strada a un cambiamento del modello di controllo stesso. L'articolo sviluppa perciò una proposta di modello di programmazione e controllo innovativo, orientato ai risultati, al decentramento su obiettivi e dotato di flessibilità e adattabilità alle esigenze variabili dei decisori. La proposta di un nuovo modello di gestione dei controlli viene confrontata inoltre con le ipotesi di nuove norme in materia e con l'esigenza di gestire il cambiamento in modo attento, "riposizionando" i sistemi di controllo in coerenza con gli altri aspetti della riforma. Gli autori hanno partecipato a progetti di riposizionamento convergenti verso il modello proposto; si segnalano gli interventi nel Ministero delle Finanze, nella Regione Lombardia e nel Comune di Pesaro.*

## 1 - Controlli interni, organizzazione e riforma della Pubblica Amministrazione

Questo articolo contribuisce al dibattito sulla riforma della pubblica amministrazione (P.A.), analizzando il caso particolare dei modelli e dei sistemi di controllo interni alla P.A. stessa. I sistemi di controllo sono infatti certamente un caso particolare, ma con elevata significatività, per due motivi principali: in primo luogo, i controlli interni ricoprono grande rilievo per la qualità del servizio finale reso dall'Amministrazione, ma, in secondo luogo, essi sono molto importanti anche per condizionare e per definire il modello organizzativo reale con cui operano le varie entità che costituiscono la P.A.. A nostro avviso, infatti, la capacità dei riformatori di orientare, in un senso o nell'altro, i sistemi di controllo, è anche un modo per orientare col tempo l'evoluzione reale del funzionamento organizzativo della macchina amministrativa. Personalmente siamo convinti che la funzione di orientamento dei meccanismi operativi reali da parte dei controlli (più visibile nel medio periodo, e meno evidente nel breve) sia spesso più efficace che altre forme di stimolo al cambiamento organizzativo poiché il controllo, col tempo, riesce a "modellare" l'organizzazione, più o meno come il vento modella anche le rocce più dure con il passare degli anni. Come si dice in letteratura controllo e organizzazione sono due facce della stessa medaglia.

L'ipotesi di partenza di questo articolo è esprimibile nei seguenti punti:

1 - I sistemi di controllo tradizionali della P.A. si sono basati per decenni sui **due cardini del paradigma burocratico**: il controllo gerarchico diretto e il controllo formale di conformità e legittimità, esercitati sia dalla gerarchia, nello svolgimento dei processi decisionali, sia ex post dai vari organismi di controllo locali e centrali, sino alla Corte dei Conti.

2 - Nei primi anni '90, con l'obiettivo di aumentare l'ef-

**Sugli Autori.** Ezio Lattanzio ingegnere gestionale è managing partner della Lattanzio e Associati. Le sue aree di interesse sono i processi di cambiamento e i sistemi di pianificazione e controllo nella pubblica amministrazione e nelle aziende di public utilities.

Luciano Pero è consulente aziendale, ricercatore della Fondazione Seveso e docente al MIP del Politecnico di Milano. Le sue aree d'interesse sono i sistemi di programmazione e controllo nelle imprese e nelle aziende di credito, il change management e l'innovazione organizzativa.

ficienza della P.A. e di controllare i fenomeni di corruzione e di opportunismo, una serie di innovazioni normative ha introdotto nuove tipologie e sistemi di programmazione e controllo (ad es. "controllo gestionale", "controllo di efficienza e di qualità", "valutazione dei dirigenti", "valutazione dei carichi di lavoro", etc.).

3 - Nella fase di applicazione e implementazione di queste innovazioni normative (anni 92-99), sono stati adottati, in varie amministrazioni, nuovi sistemi di controllo interno che, pur nella diversità delle esperienze, sono riconducibili a nostro avviso ad un **modello comune**, ben semplificato dal cosiddetto modello PPC (Pianificazione strategica, Programmazione e controllo gestionale, in cascata).

4 - L'analisi delle esperienze di applicazione dei sistemi di controllo riconducibili al "modello PPC", dimostra a nostro avviso che ci troviamo di fronte a un modello che, se da un lato è innovativo rispetto al tradizionale paradigma burocratico, dall'altro però è essenzialmente un **"modello meccanico"**. Esso presenta, accanto a risultati positivi, anche varie inadeguatezze rispetto alle esigenze di cambiamento della P.A. e inoltre ha effetti non desiderati e non presenti nella volontà del legislatore e nelle attese diffuse.

La **tesi principale** che viene proposta riguarda pertanto la necessità di adottare nuovi modelli di pianificazione e controllo più flessibili, perché basati su una specializzazione dei sistemi per i vari attori decisionali e i vari livelli di responsabilità (Autorità politica, top management, responsabili degli uffici operativi e così via), in grado di consentire una maggiore delega, un maggior decentramento e una maggiore responsabilizzazione sui risultati finali dell'intera macchina pubblica. L'adozione di questi nuovi modelli deve avvenire attraverso una azione governata di **"riposizionamento"** dei sistemi e di gestione attenta del cambiamento per conservare i risultati positivi raggiunti con i sistemi PPC e per centrare gli obiettivi, evitando gli effetti indesiderati.

Il modello innovativo che viene proposto è essenzialmente uno strumento di tipo gestionale e organizzativo, basato su processi manageriali e su tecniche e sistemi informativi: esso perciò si situa nel filone del cambiamento organizzativo della P.A.. Tuttavia ci sono forti collegamenti con le altre direttrici della riforma e in particolare:

- da un lato con la riforma normativa, che sta recentemente affrontando il riordino delle competenze degli uffici di controllo interno (vedasi più avanti la convergenza del nuovo modello proposto con il recente schema di decreto legislativo),
- dall'altro con l'esigenza di orientare e focalizzare la macchina burocratica alla realizzazione delle politiche pubbliche, aumentandone l'efficacia e l'efficienza. A no-

stro avviso sistemi di controllo più flessibili possono essere in grado di supportare meglio la realizzazione delle politiche pubbliche nei vari settori, accrescendo le capacità della macchina amministrativa di perseguire gli obiettivi e di migliorare le proprie performance. Allo stesso tempo, la diffusione di sistemi di gestione basati sulla focalizzazione attenta delle "policies", potrebbe rendere meno macchinosi e complicati gli stessi sistemi di controllo.

Sulla base di queste ipotesi interpretative e della tesi avanzata, i materiali che seguono sono suscettibili di due linee di lettura o, meglio, di due interpretazioni complementari relative all'evoluzione dei controlli e alla riforma della P.A.

#### *Prima lettura: i nuovi modelli di controllo come evoluzione dei sistemi attuali*

In tutte le organizzazioni i sistemi di controllo stanno evolvendosi da forme meccaniche, basate sul controllo formale e degli adempimenti a forme più flessibili e manageriali basate sul controllo dei risultati, la delega di obiettivi, la responsabilizzazione degli attori a tutti i livelli. Ciò avviene in evidente parallelismo con il passaggio dai modelli organizzativi di ispirazione burocratico - fordista a modelli di ispirazione organica e "giapponese" centrati sulla flessibilità, sulla "frugalità" e sul coinvolgimento della catena operativa nel raggiungimento degli obiettivi. Da questo punto di vista il caso dei controlli nella P.A. è un caso particolare della più generale evoluzione delle forme di controllo in ambienti complessi e turbolenti. Da tempo infatti la letteratura (De Maio, Patalano 1995) evidenzia la necessità di superare i modelli di controllo tradizionali basati sull'adempimento per fronteggiare ambienti molto più turbolenti e con complessità tecnica e gestionale crescente.

#### *Seconda lettura: i nuovi modelli di controllo come contributo alla riforma della P.A.*

Chi scrive è convinto, insieme a molti altri attori, che "alla generalizzata percezione dell'importanza e dell'urgenza di una trasformazione radicale, profonda e drastica delle amministrazioni pubbliche italiane non corrisponde ancora sufficiente attenzione ai temi di gestione dell'attuazione (Dente, Lo Schiavo, 1999)".

All'attuazione della riforma bisogna dedicare più risorse, ma soprattutto risorse specialistiche e focalizzate. Molti sottolineano la necessità di impegnare nel processo di riforma varie risorse di diverso tipo: normativo, politico, professionale ed economico, in modo integrato e mirato al cambiamento.

La nostra ipotesi è che l'adozione di nuovi modelli di controllo possa favorire l'integrazione di queste risorse

Mo  
ge  
o  
rif

se: in  
mento  
condo  
so di r  
di ges  
biamo

2 - Il r

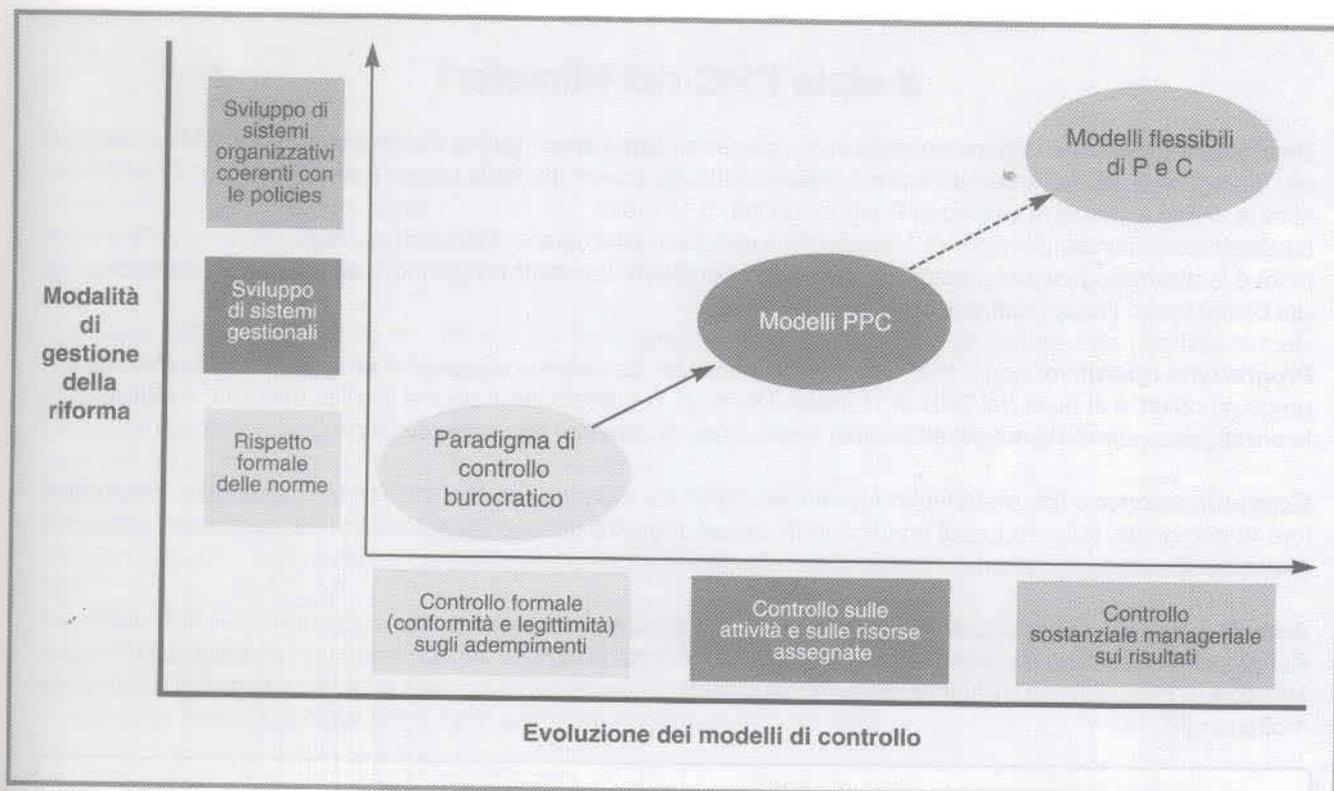
L'intr  
Tradiz  
minist

li:

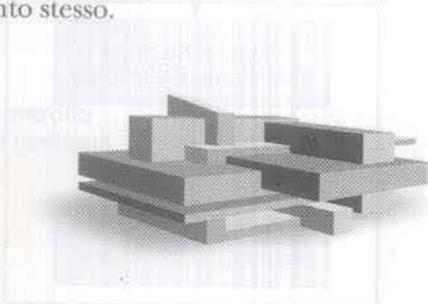
- il cor
- retta, f
- il cor
- legittim
- rificar

Nel co

Sviluppo &



se: in primo luogo rendendo più semplice il perseguimento di policies mirate ad obiettivi specifici e in secondo luogo facilitando lo stesso sviluppo del processo di riforma attraverso il miglioramento della capacità di gestione dei progetti innovativi e in genere del cambiamento stesso.



## 2 - Il modello PPC tra tradizione e innovazione

### L'introduzione dei controlli gestionali nella PA

Tradizionalmente i controlli interni alla Pubblica Amministrazione erano basati su due modalità principali:

- il controllo gerarchico, basato sulla supervisione diretta, finalizzato a verificare il "merito" delle attività;
- il controllo formale, di conformità alla norma e di legittimità dei poteri del deliberante, finalizzato a verificare la correttezza formale delle attività.

Nel corso degli anni novanta, si sono affiancati a que-

**Tavola 1 - Dal controllo burocratico al controllo sui risultati: due componenti dell'evoluzione e del cambiamento.**

sto tipo di controllo, altre tipologie "nuove", finalizzate a supportare la concreta realizzazione dei principi enunciati nella normativa di riforma della P.A.: efficacia, efficienza, economicità e trasparenza.

Attraverso vari interventi legislativi sono stati introdotti il "controllo gestionale" o "controllo di efficienza e di qualità" e attribuiti in molti casi a uffici denominati di "controllo interno", e, nell'ambito del principio generale di separazione tra responsabilità politica e responsabilità amministrativa, la pianificazione finanziaria e della spesa e altre forme di controllo sulle attività.

Per applicare questo insieme, abbastanza ampio di norme innovative, molte pubbliche amministrazioni hanno ideato sistemi di programmazione e controllo opportunamente progettati per adempiere alle nuove norme nella propria realtà.

Nell'insieme, le Amministrazioni Pubbliche hanno reagito aggiungendo una serie di tasselli: man mano che nasceva l'esigenza di avere nuovi controlli si sono aggiunte tante micro o macro tipologie di controlli sovrapposti. Però, raramente, si è affrontata la problematica con una ridefinizione organica e sistematica del modello concettuale, non intervenendo cioè sulle logiche complessive per adeguarle ai cambiamenti che, nel tempo, erano sopraggiunti.

## Il ciclo PPC nei Ministeri

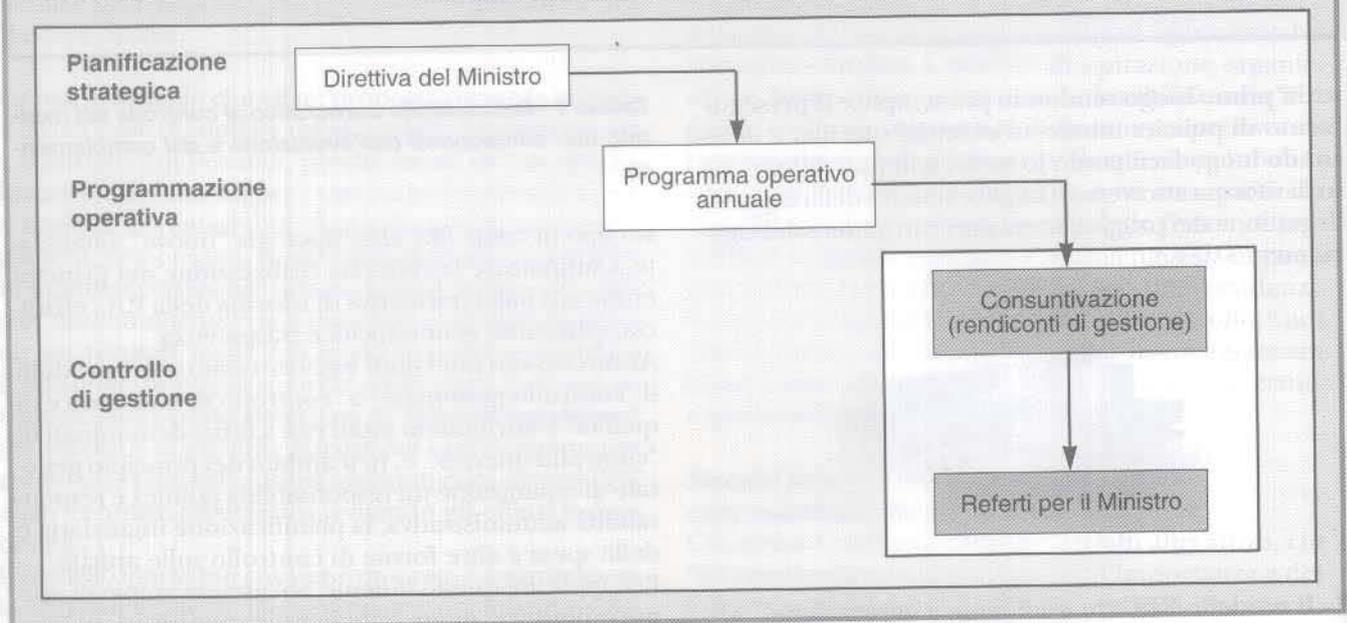
**Direttiva del Ministro:** in genere predisposta da settembre a dicembre, la Direttiva annuale del Ministro (che, per legge, deve essere emanata entro 10 giorni dalla approvazione della Legge Finanziaria dello Stato) è destinata ai responsabili di Centro di Responsabilità di 1° livello.

La Direttiva definisce, per CdR di 1° livello, le linee guida strategiche, l'allocazione dello sforzo (ore di personale) e la quantità di alcuni prodotti (non in tutti i Ministeri). La struttura dei CdR, se coinvolta fornisce solo, dal basso verso l'alto, i dati per formare la Direttiva.

**Programma operativo:** non è presente in tutti i Ministeri; da gennaio ad aprile, il programma operativo, disaggrega gli obiettivi annuali dei CdR di 1° livello (Direttiva) in obiettivi dei CdR dei livelli sottostanti, suddividendo le ore di personale sui processi elementari e definendo le quantità fisiche da produrre.

**Consuntivazione:** a fine di ogni periodo di riferimento (es. quadrimestre) i CdR forniscono i dati di consuntivo (ore di personale, numero pezzi) e indicano le causali a giustificazione degli scostamenti, rendendo conto alla gerarchia. Quasi sempre non è previsto alcun ritorno informativo per i CdR.

**Referti:** a fine di ogni periodo di riferimento, il Servizio di controllo interno produce, per ogni CdR di 1° livello, un Referto indirizzato al Ministro che, al tempo stesso, confronta i risultati di consuntivo con gli obiettivi della Direttiva ed esprime delle valutazioni tipiche dei controlli di auditing. In genere, i tempi di emissione di questi referti sono molto lunghi.



Si sono così sviluppati vari percorsi e modalità diverse anche in funzione delle diverse indicazioni e tempi di evoluzione del quadro normativo di riferimento nei diversi mondi: ministeri, regioni ed enti locali.

I tre approfondimenti, nei riquadri a lato, descrivono le forme tecniche più diffuse nei tre casi (Ministeri, Regioni, Enti locali). Ma, al di là delle forme tecniche, la gran parte delle esperienze si può ricondurre a modelli di riferimento analoghi dal punto di vista concettuale.

Di seguito utilizzeremo in breve, la sigla PPC (che sta per Pianificazione strategica, Programmazione e Controllo

di gestione) perché utilizzata diffusamente tra gli addetti ai lavori per indicare questo tipo di sistemi.

### Il ciclo di pianificazione strategica, programmazione operativa e controllo di gestione (PPC)

I tratti distintivi e comuni alle varie esperienze che ci consentono di parlare di un unico modello concettuale di riferimento sono individuabili nei due punti:

1 - Da un lato, il modello PPC incorpora alcune forti esigenze innovative e, in particolare, l'esigenza di orientare e condizionare dal centro e dal vertice le at-

## Il ciclo PPC nelle Regioni

**Programma regionale di sviluppo (PRS):** è predisposto, in genere, da settembre a dicembre, da un organismo centralizzato, collocato nella Presidenza. E' approvato dalla Giunta Regionale e destinato ai CdR di 1° livello (le Direzioni Generali o i Dipartimenti).

Il PRS definisce le linee guida strategiche individuando in dettaglio le azioni, i programmi e i progetti da realizzare nell'anno di riferimento; agli obiettivi non sono quasi mai associate le risorse umane e finanziarie.

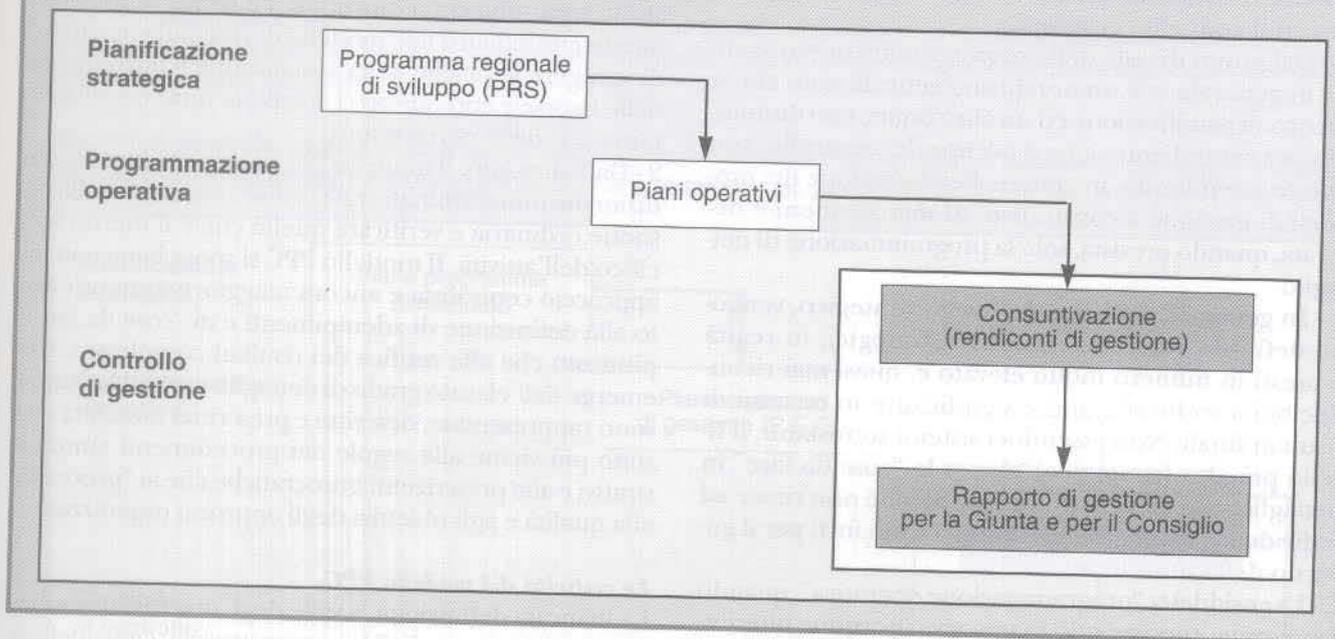
**Piani operativi:** è demandata ai CdR di 1° livello la loro eventuale elaborazione, in genere, non prevista formalmente dai regolamenti di controllo interno.

**Consuntivazione (rendiconti di gestione):** a fine di ogni periodo di riferimento (in genere una volta all'anno) i CdR di 1° livello forniscono i dati di consuntivo.

Il processo è sempre gestito dal Servizio Controllo di Gestione, un organismo centralizzato collocato, quasi sempre, nelle Direzioni Bilancio, talvolta nella Presidenza.

Tale organismo risulta essere, comunque, sempre distinto da quello che, in precedenza, ha predisposto il PRS.

**Rapporto di gestione:** elaborato sempre dal Servizio Controllo di Gestione è rivolto all'Autorità politica (Giunta e Consiglio). E' emesso quasi sempre molto in ritardo (in genere ad ottobre dell'anno successivo) e la griglia degli indicatori non è quasi mai allineata a quella del PRS.



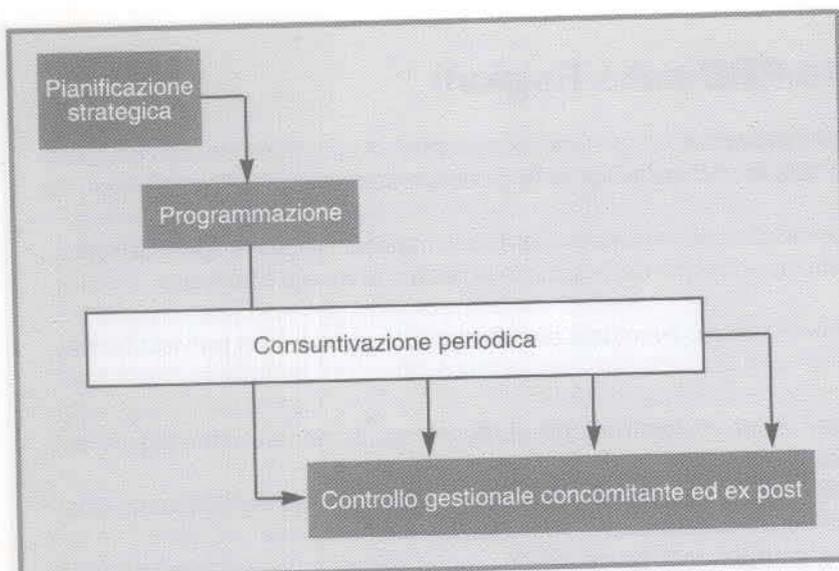
tività delle macchina burocratica, fissando in modo prescrittivo la destinazione globale delle risorse e delle attività e consentendo così una sorta di correlazione tra costi sostenuti e attività effettuate;

2 - Dall'altro, il modello PPC si sposa bene con un approccio centralista e ancora maggiormente orientato alla definizione di adempimenti e di "cose da fare", piuttosto che alla verifica dei risultati complessivi. Ciò emerge dall'elevato grado di dettaglio con cui le attività sono rappresentate, descritte, e prescritte; modalità che sono più vicine alle regole dei procedimenti

amministrativi e alle prescrizioni burocratiche che ai "processi", alla qualità e agli obiettivi degli approcci organizzativi.

**A -** Il sistema di pianificazione e controllo è sempre unico e monolitico: non sono previste forme di specializzazione per le potenziali categorie di utenti (e i diversi livelli di responsabilità) e le corrispondenti diverse esigenze di controllo.

**B -** Il ciclo di pianificazione e controllo è articolato secondo un unico processo "a cascata" che, prescindendo dalle terminologie adottate, può essere ricondot-



**Tavola 2 - Il ciclo di controllo nel modello PPC.**

to ai momenti principali individuati nella *tavola 2*: la pianificazione strategica, la programmazione operativa ed il controllo gestionale.

**C** - Dal punto di vista delle responsabilità organizzative, in generale, c'è un organismo centralizzato che si occupa di pianificazione ed un altro organismo distinto, sempre centralizzato, che si occupa del controllo, con questo intendendo, in genere, l'elaborazione dei rapporti di gestione a consuntivo. Al management è delegata, quando prevista, solo la programmazione di dettaglio.

**D** - In generale, a partire dal livello strategico, vengono definiti i cosiddetti obiettivi strategici, in realtà espressi in numero molto elevato e, quasi mai riconducibili a scelte rilevanti e significative in termini di risultati finali. Non essendoci sistemi sottostanti, il livello più alto (strategico) elenca le "cose da fare" in dettaglio, con elenchi numerosi, perché non riesce ad individuare strumenti più sintetici e più forti per il governo della situazione.

**E** - La cosiddetta "programmazione operativa", quando è presente, consiste solo in una specificazione ulteriormente dettagliata delle azioni prescritte a livello strategico.

**F** - Dal punto di vista della frequenza e tempestività, i tempi sono, in genere, non adeguati alle esigenze e di conseguenza il ciclo di controllo si chiude "troppo tardi" perdendo di efficacia. I rapporti di consuntivo, essendo basati su una rendicontazione dei dati che attraversa la gerarchia organizzativa dal basso verso l'alto, sono emessi con frequenza bassa e tempi di emissione elevati, in genere superiori a quelli necessari per individuare e praticare le azioni correttive. Spesso i report sono emessi con alcuni mesi di ritardo.

### *Le finalità dei modelli PPC*

In sintesi, le finalità dei sistemi basati sul modello PPC, sono individuabili in due punti principali, dai quali emerge evidente un approccio al controllo "gerarchico" e "burocratico" che si rifà alla metafora organizzativa della "macchina".

1 - Da un lato, il modello PPC incorpora alcune forti esigenze innovative e, in particolare, l'esigenza di orientare e condizionare dal centro e dal vertice le attività delle macchine burocratiche, fissando in modo prescrittivo la destinazione globale delle risorse e delle attività e consentendo così una sorta di correlazione tra costi sostenuti e attività effettuate. L'idea di governo della macchina amministrativa si esprime soprattutto in sistemi pre-

scrittivi di orientamento dello sforzo. Il significato primo dei piani e dei programmi, man mano a cascata, è quello di allocare le risorse finanziarie ed umane ad un determinato tipo di attività e quindi di orientare la macchina verso una certa direzione. La logica di miglioramento che è dietro tale modello deriva dalla possibilità di stringere le maglie nella associazione o attribuzione delle risorse e con questo ci si aspetta una "crescita automatica" delle performance.

2 - Dall'altro lato, il modello PPC tende a ridurre la tradizionale indeterminatezza e la discrezionalità nella gestione ordinaria e verificare quello che è il merito specifico dell'attività. Il modello PPC si sposa bene con un approccio centralista e ancora maggiormente orientato alla definizione di adempimenti e di "cose da fare", piuttosto che alla verifica dei risultati complessivi. Ciò emerge dall'elevato grado di dettaglio con cui le attività sono rappresentate, descritte e prescritte; modalità che sono più vicine alle regole dei procedimenti amministrativi e alle prescrizioni burocratiche che ai "processi", alla qualità e agli obiettivi degli approcci organizzativi.

### *Le criticità del modello PPC*

La mancata definizione, a valle degli obiettivi strategici, di obiettivi intermedi di tipo manageriale, cioè quelli tipici del controllo direzionale (nella accezione classica della letteratura manageriale), finisce per configurare un meccanicismo tra linee guida strategiche ed operatività, da cui deriva una spaccatura piuttosto che una conciliazione tra i contenuti del livello strategico e del livello operativo.

La mancata definizione degli obiettivi intermedi indebolisce il ciclo di controllo a livello manageriale (fissazione degli obiettivi, monitoraggio del loro avanzamento e attivazione delle azioni correttive) e crea, di fatto, un corto circuito che ingessa la struttura e la porta a focalizzarsi

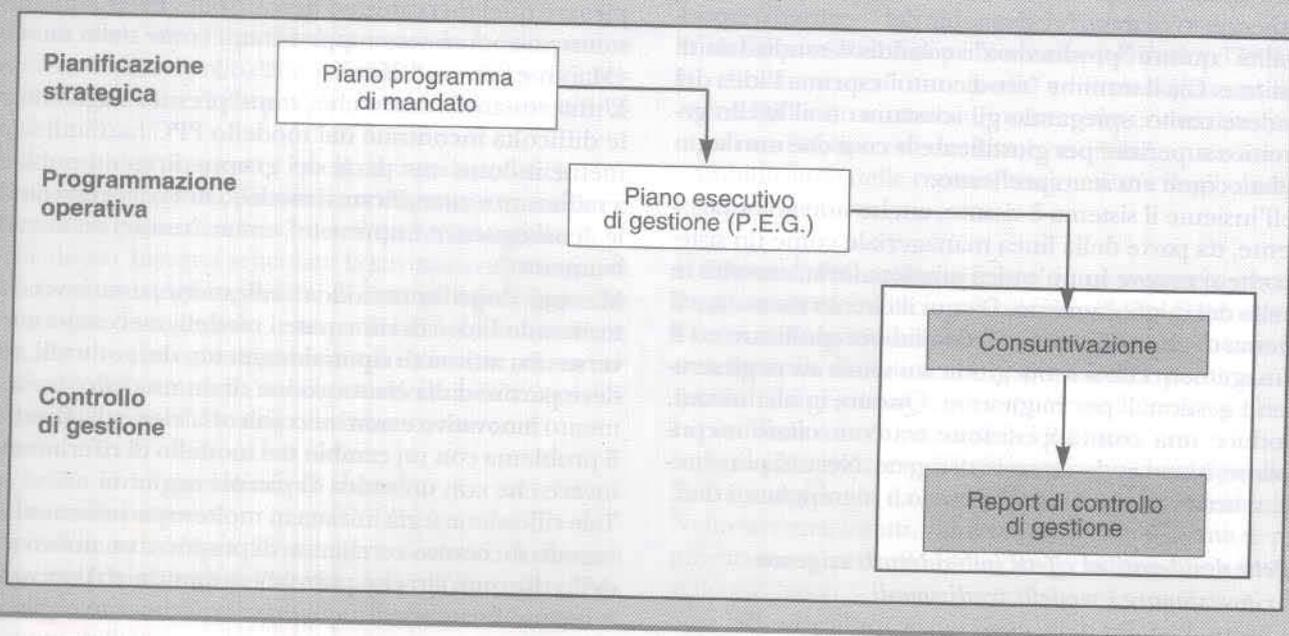
## Il ciclo PPC negli enti locali (Province e Comuni)

**Piano Programma di mandato:** il Piano identifica la *missione* e l'*identità* che l'Ente vuole assumere stabilendo *scenari, orizzonti e prospettive*, cioè le scelte strategiche, mentre il Programma definisce le *finalità* e gli *obiettivi* che si vogliono conseguire, cioè *azioni, compiti, procedure, tempi e responsabilità*. Il Decreto Lgs 77/95 (art. 12) prescrive l'obbligatorietà solo della relazione Previsionale e programmatica che può essere intesa come una delle parti del Piano Programma di mandato

**Piano esecutivo di gestione (P.E.G.):** è un documento previsto dal D.Lgs 77/95 art. 11 (obbligatorio per i comuni con popolazione superiore a 20.000 abitanti), deliberato dalla Giunta dopo l'approvazione del Bilancio preventivo. Il P.E.G. rappresenta il programma analitico annuale. Elenca le azioni da sviluppare e le risorse finanziarie assegnate per capitolo, Centri di Responsabilità e Centri di Costo. In genere, gli elenchi sono molto dettagliati: ogni modifica, in corso d'anno, implica una delibera di modifica del P.E.G. Di frequente, la predisposizione del P.E.G. è ad opera della Direzione Amministrazione/Bilancio, nella figura del Ragioniere Capo, talvolta supportato da una unità Controllo di Gestione. Nell'insieme, i casi di redazione del P.E.G. rappresentano le esperienze più avanzate nella pubblica amministrazione dal punto di vista della congruenza tra i piani operativi (le cose da fare) e i bilanci di previsione (l'allocazione delle risorse). Una recente ricerca del CNEL ha rilevato che l'unità Controllo di gestione (quando è operativa) è collocata nel 40% dei casi in posizione autonoma, nel 35% dei casi all'interno dei Servizi Bilancio/Ragioneria, nel 10% in staff presso la Direzione Generale, nei restanti casi nell'Area Organizzazione/Personale (Strumenti CNEL, 1999 *La misurazione negli Enti locali*).

**Consuntivazione:** a fine di ogni periodo di riferimento (in genere una volta all'anno) i CdR forniscono i dati di consuntivo. Molto spesso tale rendicontazione è informatizzata perché integrata con l'applicazione software che gestisce la contabilità finanziaria.

**Report di controllo di gestione:** a seconda di quanto previsto dai Regolamenti di contabilità dei singoli enti locali, sono previste forme di reporting per la Giunta e, in taluni casi, per i CdR.

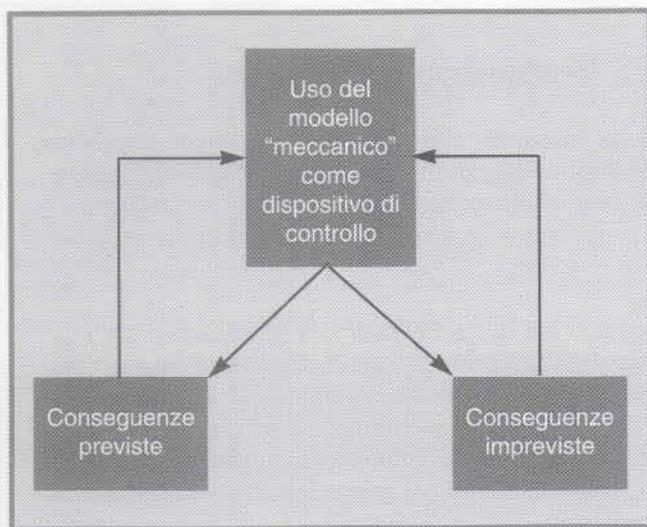


sull'adempimento con scarsa attenzione alle variazioni del contesto e poca flessibilità.

Il ciclo di controllo di gestione, di fatto, non è attivato, dal momento che non viene realizzato compiutamente nessuno dei cicli di controllo ai vari livelli, che, nelle or-

ganizzazioni più evolute, tipicamente si distinguono in strategico, direzionale ed operativo.

Questa configurazione del ciclo di controllo tende a confondere, nella percezione degli attori coinvolti, il controllo di gestione con l'auditing interno e, talvolta, anche



**Tavola 3 - Conseguenze dell'uso di modelli di controllo meccanico secondo March e Simon (1958).**

con la valutazione del management.

Di fatto, i responsabili della gestione, quindi i "centri di responsabilità" (i manager/dirigenti) producono i dati di consuntivo, invece che riceverli. Il "centro di responsabilità" invece di essere utente del sistema di reporting, diventa fornitore delle informazioni, per cui manda i dati al centro, avendo come ritorno informazioni non adeguate ad orientare la gestione e, generalmente, in ritardo. I responsabili del "centro di responsabilità" quindi "producono" i cosiddetti rendiconti di gestione. Già il termine "rendiconto" esprime l'idea del rendere conto, spiegando gli scostamenti al livello gerarchico superiore per giustificare le cose che non sono andate come era stato prefissato.

Nell'insieme il sistema è vissuto, anche non volontariamente, da parte della linea manageriale come un sistema che si muove in un'ottica sanzionatoria, anziché in quella del miglioramento. Da qui il circolo vizioso tra il sistema di controllo che chiede dati per giudicare ed il management che si sente giudicato senza avere gli strumenti gestionali per migliorare. Questo, in alcuni casi, produce una contrapposizione tra controllato e controllore, innescando una crisi di rigetto. Nei casi più estremi, si arriva anche a mascherare o a manipolare i dati.

**Effetti desiderati ed effetti indesiderati: esigenza di riposizionare i modelli tradizionali**

In breve, l'analisi delle esperienze applicative dei sistemi tradizionali rivela alcuni aspetti critici e negativi che spesso vengono evidenziati dagli stessi protagonisti. Essi sono così riassumibili:

- la prescrittività del sistema e il suo centralismo non lasciano spazio alle manovre gestionali locali e responsabilizzano solo in piccola parte i gestori;

- i ritardi nei report e la loro impostazione rendicontativa e di quasi-auditing, rende difficile la chiusura del ciclo di controllo con azioni correttive tempestive ed efficaci;

- il sistema non supporta le attività di simulazione e di riflessione dei gestori su "cosa si potrebbe fare di meglio per" e quindi produce disaffezione nel management;

- l'elevato dettaglio di rappresentazione delle "cose da fare" rende macchinoso, complicato, costoso e di difficile realizzazione il sistema informativo di base.

A questi aspetti critici, si contrappongono però molti risultati positivi, così sintetizzabili:

- rilevazione e conoscenza delle attività effettivamente svolte dalla macchina organizzativa;

- indirizzo dello sforzo globale della macchina stessa;

- focalizzazione dell'attenzione su alcune attività più critiche e importanti;

- sforzo di conoscere e descrivere le macro-attività (tempi, costi, modalità).

Utilizzando una classica riflessione di March e Simon (1958) si potrebbe dire che le criticità elencate sopra sono il risultato "imprevisto" e non desiderato dell'uso di "modelli meccanici" come dispositivo di controllo, mentre gli aspetti positivi sono i risultati desiderati.

Secondo March e Simon i modelli meccanici per il controllo "hanno le conseguenze previste dai capi organizzativi, ma ne hanno anche altre impreviste. A loro volta, queste conseguenze rafforzano le tendenze ad impiegare quel meccanismo di controllo. Perciò questi sistemi possono essere rappresentati come nella tavola 3 (March e Simon, 1958)".

E' interessante notare che, come previsto dagli autori, le difficoltà incontrate dal modello PPC hanno inizialmente indotto una parte dei gruppi dirigenti pubblici a rafforzare e intensificare il modello stesso, interpretando le "conseguenze impreviste" come "resistenze al cambiamento".

Ma oggi, dopo un periodo di riflessione, si sta invece affermando l'idea di riformare i modelli meccanici attraverso una attività di riposizionamento dei controlli, che deve partire dalla elaborazione di un modello di riferimento innovativo e non meccanico. L'idea è di affrettare il problema con un cambio del modello di riferimento, invece che con un'ottica di piccola aggiunta.

Tale riflessione è già iniziata in molte esperienze: nel paragrafo successivo cerchiamo di proporre un nuovo modello di controllo che potrebbe supportare il riposizionamento fornendo un quadro di riferimento organico e coerente.

Naturalmente l'innovazione nei sistemi di controllo richiede necessariamente anche il contributo di altri aspetti: quali quello normativo, quello informatico, quello del "change management" e della formulazione di policies, che richiameremo nell'ultimo paragrafo.

Au
Alta
Mar
inte
Mar
ope

**3 - U**

La no  
guent

- La p

trollo

da qu

velli (s

comm

o dire

- La s

dei sist

so la n

li ("i fi

- La te

co di c

contro

- Da ul

dei dec

comun

con le s

ziativa,

le spec

**La prin**

di cont

E' poss

princip

torità p

respons

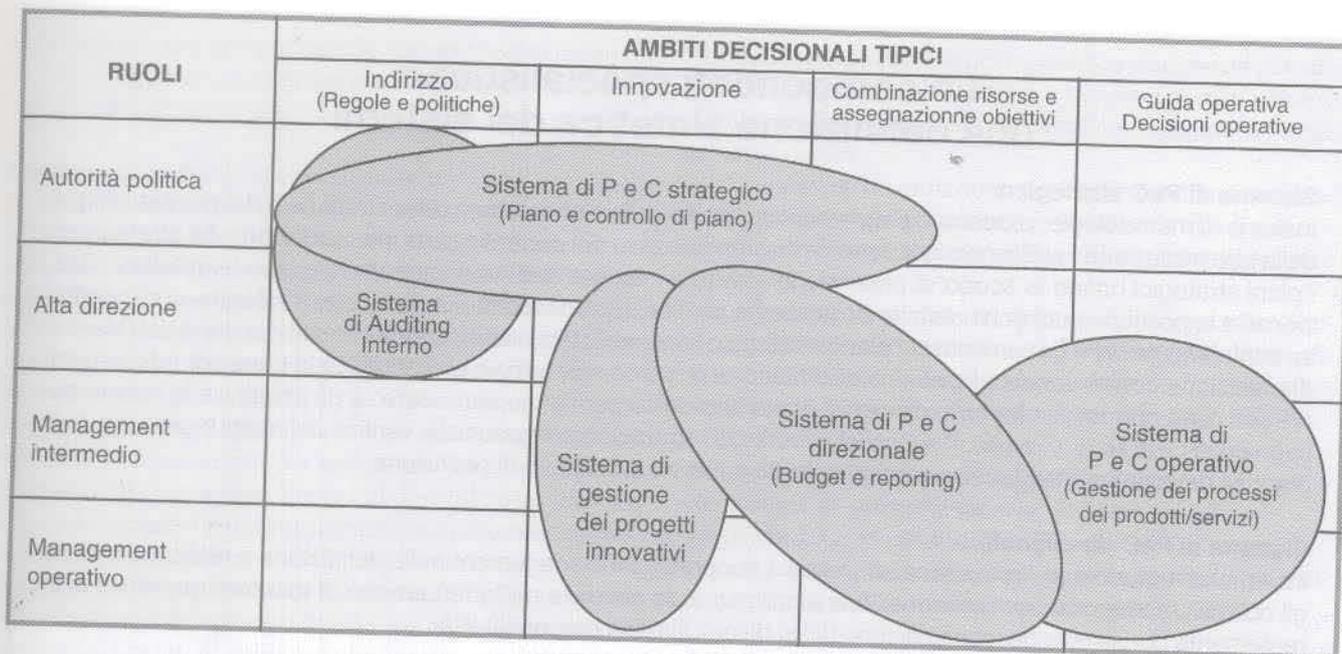
L' Auto

portare

tarla ad

mission

gement



### 3 - Una proposta di modello innovativo

La nostra proposta di modello innovativo si basa sulle seguenti idee.

- La prima idea è quella di specializzare i sistemi di controllo interno, distinguendo le logiche di auditing interno da quelle dei sistemi di supporto alle decisioni ai vari livelli (strategico, direzionale ed operativo), superando la commistione fra auditing interno e controlli strategico o direzionale.
- La seconda idea è quella di spostare la focalizzazione dei sistemi di controllo dalle azioni da fare ("i mezzi") verso la misurazione delle performance e dei risultati finali ("i fini").
- La terza idea proposta è quella di recidere il ciclo unico di controllo (PPC, pianificazione, programmazione e controllo) potenziandolo in cicli distinti ai vari livelli.
- Da ultimo, bisogna articolare la struttura organizzativa dei decisori e degli organismi di controllo precisando, o comunque distinguendo, le responsabilità, coerentemente con le scelte che ogni singola amministrazione, di sua iniziativa, dovrà compiere, nel rispetto delle indicazioni delle specifiche normative di riferimento.

#### La prima idea: specializzare i sistemi di controllo interno

È possibile individuare due categorie di utenti/destinatari principali dei sistemi di Pianificazione e Controllo: l'Autorità politica ed il management (l'insieme dei centri di responsabilità).

L'Autorità politica ha bisogno di sistemi che devono supportare il governo complessivo dell'ente pubblico e aiutarla ad individuare e verificare il raggiungimento della missione, gli indirizzi e gli obiettivi strategici. Il management, invece, opera in termini di azioni e necessita di

**Tavola 4 - I sistemi di Pianificazione e Controllo e la copertura rispetto ai fabbisogni dei ruoli.**

sistemi di supporto per operare sulla macchina.

È possibile individuare, come massimo, cinque sistemi di pianificazione e controllo, nei quali il sistema complessivo si può distinguere, esplicitare e specializzare rispetto ai diversi ruoli, posizionati come nella *tavola 4*.

L'asse verticale individua i ruoli: l'Autorità Politica, i Centri di Responsabilità di primo livello (i Direttori Generali), il management intermedio ed il management operativo. Sull'asse orizzontale, invece, sono evidenziati i principali ambiti tipici di decisione: indirizzo, innovazione, combinazione delle risorse/assegnazione degli obiettivi e guida operativa.

Il *sistema di PeC strategico* è visto come supporto non solo all'Autorità Politica, ma anche all'Alta Direzione (i Centri di Responsabilità di 1° livello) appositamente per sostenere la dialettica tra responsabilità politica e responsabilità gestionale e per supportare l'integrazione con la pianificazione finanziaria del Bilancio.

In base alla nostra esperienza crediamo che il sistema di PeC strategico sia da sovrapporre a quello direzionale. Nello schema, infatti, volontariamente, il sistema di pianificazione e controllo strategico scendono fino ad un livello più basso.

Il *sistema di PeC direzionale* "copre tutti i livelli manageriali" sino al responsabile di unità operativa, soprattutto per quanto riguarda la relazione tra risorse, costi e obiettivi. Tale sistema supporta la fissazione degli obiettivi manageriali ed assegna le risorse disponibili per conseguirli; quindi nel budget ogni singolo centro di responsabilità prende un

## Le componenti specialistiche: una definizione sintetica dei sistemi

### Sistema di PeC strategico

Insieme di metodologie, processi e strumenti a supporto della elaborazione delle strategie e dei piani strategici, della loro traduzione nel Bilancio per quanto di competenza, e del controllo della loro attuazione. Le strategie ed i piani strategici hanno lo scopo di orientare le attività e i risultati dell'Amministrazione verso le missioni istituzionali e le politiche pubbliche definite dall'Autorità politica. Il processo di pianificazione strategica si concretizza annualmente in un documento di "piano strategico triennale"; tale piano supporta la elaborazione del Bilancio di previsione contribuendo a farne uno strumento di governo sostanziale e costituisce la base per i documenti previsti dalla normativa che formalizzano il piano strategico per l'anno successivo e gli obiettivi e le risorse assegnate ai C. di R. di 1° livello. Il successivo controllo strategico consiste nella verifica del raggiungimento degli obiettivi del piano strategico formalizzati nelle Direttive e nel Bilancio di previsione.

### Sistema di PeC direzionale

Insieme di metodologie, processi e strumenti a supporto del management nella definizione e realizzazione degli obiettivi manageriali, nell'assegnazione e nell'uso delle risorse e nell'effettuazione di manovre correttive coerentemente con le leve gestionali disponibili ai diversi livelli di responsabilità.

Il processo di pianificazione e controllo direzionale è caratterizzato:

- da una negoziazione preventiva a cascata degli obiettivi manageriali e delle risorse assegnate tra centri di responsabilità ai vari livelli che si concretizza nel budget direzionale. Il budget costituisce il riferimento per l'assegnazione degli obiettivi ai C. di R. ai vari livelli ed è un possibile elemento per la valutazione delle prestazioni dei dirigenti.
- da una successiva attività di monitoraggio che si concretizza nella consuntivazione dei risultati ottenuti e nel successivo confronto con il budget ai fini della individuazione di eventuali scostamenti (report direzionale)
- dalle conseguenti manovre correttive effettuate sia dal singolo responsabile che dalla catena e dai vari "team direzionali".

### Sistemi di PeC operativo

Insieme delle metodologie, dei processi e degli strumenti che consentono al responsabile di una struttura produttiva ai vari livelli di gestire al meglio le leve disponibili - sia puntuali che di sistema - al fine di raggiungere gli obiettivi manageriali negoziati nel budget direzionale, tenendo conto della situazione contingente in termini di domanda prevista e delle risorse effettivamente disponibili.

### Sistemi di gestione dei progetti

Insieme di metodologie, dei processi e degli strumenti che consentono all'Amministrazione di enucleare i progetti di innovazione e ai responsabili di progetto di monitorare gli avanzamenti in termini di tempi, costi e qualità.

### Sistema di auditing interno

Insieme di metodologie, processi e strumenti a supporto delle attività che l'organizzazione sviluppa al proprio interno sia per garantire il rispetto delle regole formali, sia per prevenire il "dolo" ed i comportamenti opportunistici, sia soprattutto per verificare che le attività operative e gestionali siano improntate a criteri di funzionalità, affidabilità ed coerenza.

impegno verso il suo livello superiore, e complessivamente verso l'Amministrazione, di conseguire determinati risultati con determinate risorse, tempi e modi.

Il *sistema di PeC operativo* "copre" anch'esso "tutti i livelli manageriali", ma, prevalentemente il management operativo e intermedio, gestore dei processi operativi ed erogatore dei prodotti/servizi, fornendo strumenti per in-

dividuare manovre di miglioramento e di gestione della qualità del servizio, dell'efficacia/efficienza dei processi, di governo della domanda e così via.

Il *sistema di gestione dei progetti innovativi*, viene individuato a parte, poiché la crescita quantitativa e qualitativa delle iniziative di innovazione e la loro grande rilevanza in questa fase storica richiede una gestione con modalità

di "progetto" (usualmente definita "project management") e, di conseguenza, la creazione di sistemi specializzati e dedicati a questo scopo.

Il *sistema di auditing interno*, distinto da quelli a supporto dei processi decisionali, è focalizzato invece a produrre valutazioni sull'affidabilità e funzionalità del sistema organizzativo e sulla coerenza tra le diverse linee di attività e la missione complessiva. L'auditing contribuisce anche alla prevenzione del "dolo" e dei comportamenti opportunistici e quindi viene più efficacemente svolto se attribuito ad un organismo dedicato e "fuori linea".

Sempre la *tavola 4* evidenzia le aree di sovrapposizione che sono da prevedere per assicurare dei *punti di snodo* adeguati *tra i vari sistemi*. Per punti di snodo intendiamo, non solo alcuni scambi informativi, ma, soprattutto, dei momenti di raccordo rilevanti, perché consentono il funzionamento complessivo dell'insieme. Emerge evidente il ruolo di cerniera giocato dal sistema di PeC Direzionale tra tutti i sistemi. E' evidente che queste aree di sovrapposizione non sono un doppione, ma una chiave di volta dei sistemi per garantire:

- la fattibilità dei piani strategici, principalmente attraverso le verifiche svolte con il supporto del sistema di PeC direzionale nella fase di budget. Esso, come noto, utilizza elementi monetari (contabilità analitica) e tecnico-fisici e coinvolge i C. di R. a tutti i livelli;
- una adeguata specificazione degli obiettivi manageria-

li e delle risorse che l'Autorità politica assegna all'Alta direzione (C. di R. di 1° livello) e la conseguente responsabilizzazione del management sul conseguimento degli obiettivi stessi;

- una adeguata formulazione degli obiettivi di innovazione e dei progetti che li attuano, in modo tale che il processo di cambiamento possa essere efficace e raggiungere i risultati previsti;

- la acquisizione di dati dal sistema di PeC operativo utili ai fini dell'interpretazione dei fenomeni, delle verifiche di fattibilità e della valutazione delle manovre di adattamento o di miglioramento.

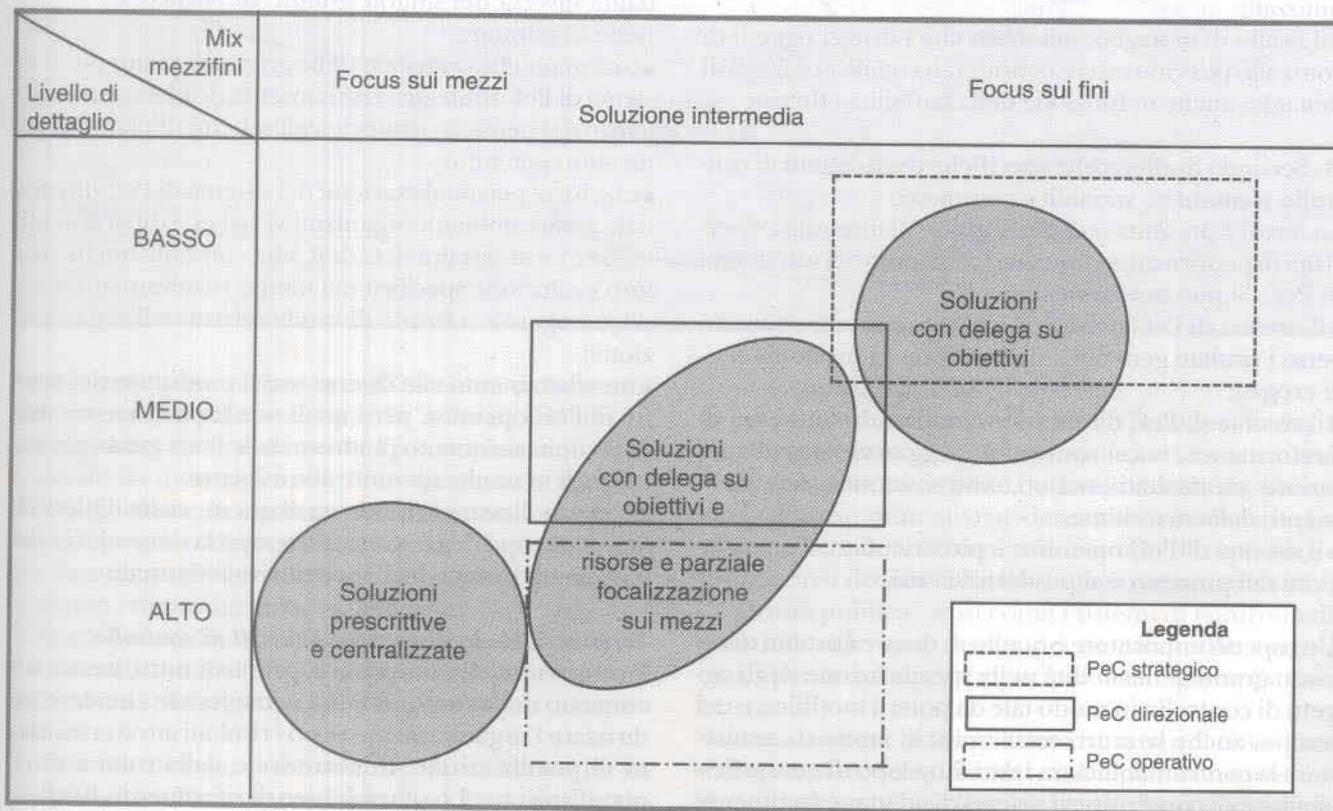
*La seconda idea: spostare la focalizzazione dei sistemi di controllo interno dalle azioni alle performance e ai risultati finali*

Il problema della scelta degli oggetti specifici da controllare può essere suddiviso in due livelli.

**A - Primo livello: focalizzazioni generali di ciascun sistema** per il quale la *tavola 5* illustra le opzioni proposte. Usualmente per i sistemi di PeC esistono due leve di regolazione di questa focalizzazione o due variabili di scelta principali:

- il mix tra i mezzi ("come") e fini ("cosa"), nel senso che gli oggetti del controllo possono essere più spostati ver-

**Tavola 5 - Variabili di scelta degli oggetti di controllo.**



RUOLI	TIPO DI PERFORMANCE			
	1 Prestazioni del Processo	2 Qualità, quantità e costi dei prodotti/servizi	3 Risultati generali	4 Innovazione
Autorità politica			P. e C strategico	
Alta direzione		P. e C Direzionale		
Management intermedio	P. e C Operativo		Gestione dei Progetti innovativi	
Management operativo	P. e C Operativo		Gestione dei Progetti innovativi	

**Tavola 6 - Focalizzazione dei sistemi di P.e C per ruolo e tipo di performance presidiata.**

so i mezzi, cioè verso le operazioni e gli strumenti messi in atto, oppure verso i fini, cioè verso i risultati finali attesi e realizzati indipendentemente dai mezzi che saranno utilizzati;

- il livello di dettaglio, nel senso che i diversi oggetti di controllo possono essere considerati con diversi livelli di dettaglio anche in funzione della fattibilità effettiva.

**B - Secondo livello: scelte specifiche degli oggetti di controllo (fenomeni, variabili e parametri)**

La *tavola 6* presenta con quale grado di intensità i diversi tipi di performance diventano contenuto dei vari sistemi di PeC. Si può osservare che:

- il sistema di PeC strategico è maggiormente orientato verso i risultati generali, l'innovazione e i prodotti-servizi erogati;
- il sistema di PeC direzionale comprende tutti i tipi di performance, ma si concentra maggiormente sulla relazione tra risultati ottenuti, costi sostenuti e funzionamento della macchina;
- il sistema di PeC operativo è più orientato alle prestazioni del processo e ai prodotti/servizi.

Un aspetto importante è quello di dotare i sistemi di un buon grado di flessibilità nella specificazione degli oggetti di controllo in modo tale da poterli modificare nel tempo, anche se entro certi limiti, in modo da mantenere la confrontabilità tra i dati. Lo scopo di questa flessibilità è di consentire ai sistemi di adattarsi facilmente

alle nuove esigenze gestionali che potranno emergere nel tempo: la flessibilità deve essere perciò più elevata per il sistema di PeC strategico, che è più esposto alle variazioni dell'ambiente esterno, e più modesta per i sistemi di PeC direzionali, che sono meno esposti alle variazioni. La flessibilità prevista si attua quindi con modalità diversa nei singoli sistemi. In particolare si propone di adottare:

- una geometria variabile delle griglie di piano per il sistema di PeC strategico che consente di adattare alle esigenze del pensiero strategico gli schemi di pianificazione anno per anno;
  - una forte personalizzazione del sistema di PeC direzionale ai vari ambienti organizzativi (ad es. i dipartimenti, le Aree) e ai vari tipi di C.di R, che consente anche una loro evoluzione specifica nel tempo relativamente semplice e agevole a fronte di cambiamenti nell'organizzazione;
  - un adattamento alle diverse realtà produttive dei sistemi di PeC operativi, per i quali non si propone un modello unitario quanto piuttosto delle linee guida per svilupparli in modo aderente alle esigenze.
- E' da sottolineare la rilevanza di queste scelte di flessibilità, allo scopo di garantire nel tempo la durezza dei sistemi e la durata degli investimenti effettuati.

**La terza idea: la distinzione dei cicli di controllo**

Il nuovo modello proposto è, prima di tutto, basato sul concetto della responsabilità manageriale che deve indirizzare l'organizzazione verso i risultati attraverso azioni di pianificazione, di correzione della rotta e di ripianificazione. Lo schema base di riferimento (vedi *ta-*

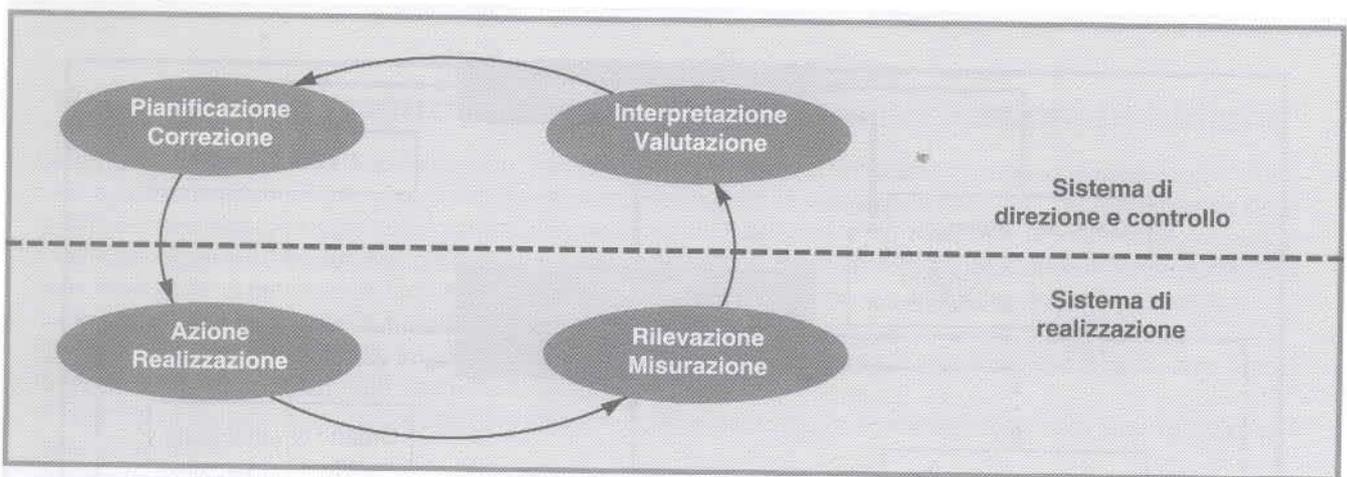
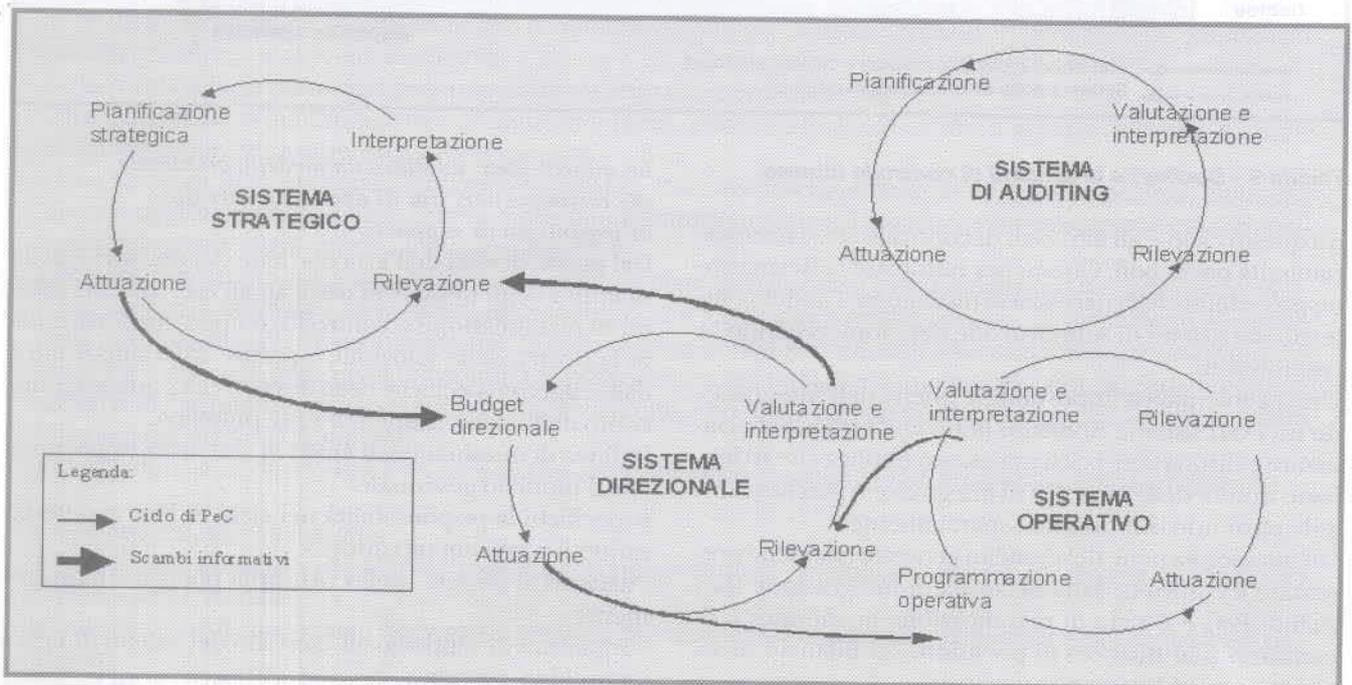


Tavola 7 - Lo schema base.

Tavola 8 - Autonomia e interdipendenza dei diversi cicli di PeC.



vola 7) può essere rappresentato come un ciclo, in cui, due sistemi, "direzione e controllo" e "realizzazione", si condizionano reciprocamente. Ciascun sistema è caratterizzato da momenti tipici: l'interpretazione e valutazione dei dati e la conseguente progettazione/correzione attengono al sistema di direzione/controllo, mentre l'attuazione e la rilevazione dei risultati attengono al sistema di produzione/realizzazione.

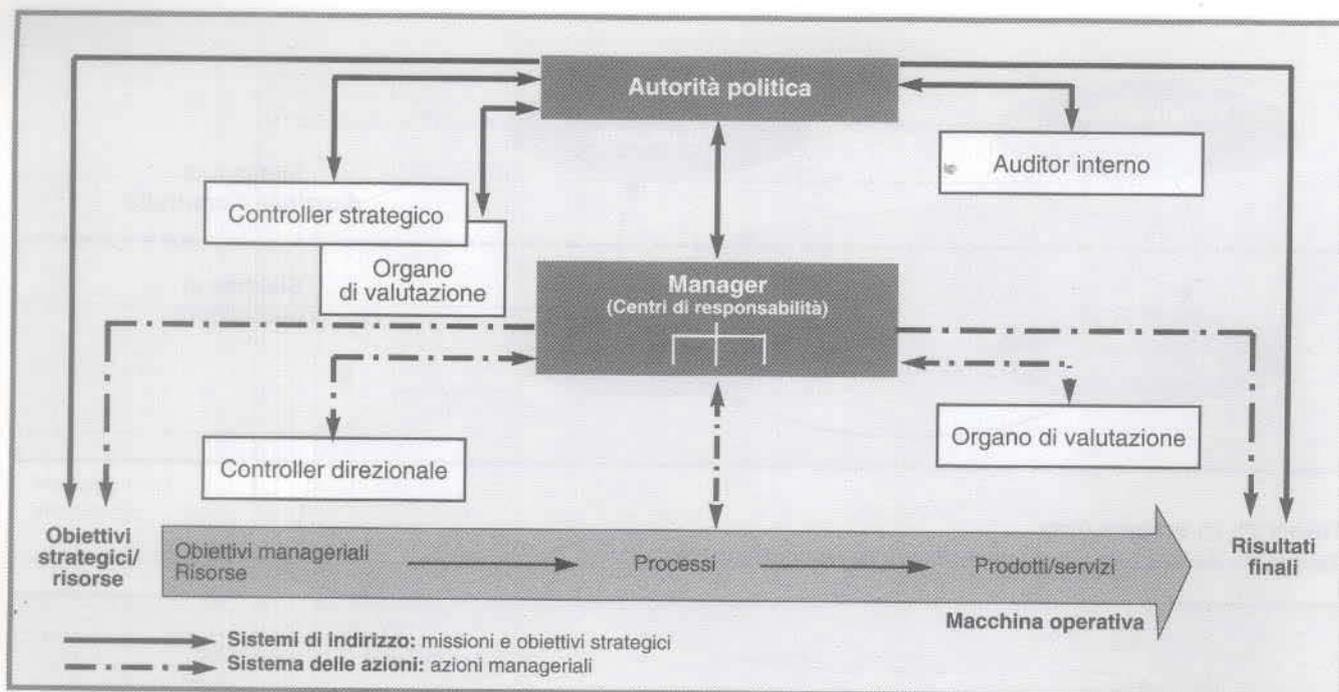
Tale schema, nella tavola 8, base viene applicato, in modo diversificato, nei diversi sistemi secondo le varie focalizzazioni e i vari scopi e ambiti previsti per ciascuno di essi.

Lo schema mette in evidenza che ciascun sistema ha un proprio ciclo chiuso e autonomo che tuttavia deve coor-

dinarsi e integrarsi con gli altri cicli.

I collegamenti tra i vari sistemi sono principalmente di tipo informativo, perché la proprietà e l'esercizio delle componenti ad ognuno dei livelli è unitaria, per cui chi fa il piano strategico ne deve monitorare anche l'avanzamento, deve strutturare i sistemi di reporting e supportare i decisori a livello strategico (primariamente l'Autorità politica), così come i sistemi di controllo direzionale, devono essere decentrati nelle singole realtà periferiche per supportare i manager nelle azioni.

Volontariamente la tavola 8 descrive anche il ciclo di auditing interno, del quale non ci occupiamo in questa sede, soprattutto per evidenziare il fatto che i collegamenti



**Tavola 9 - Decisori e organismi di controllo interno.**

tra questo ciclo e gli altri cicli di controllo sono necessariamente più deboli. Questo per rafforzare l'affermazione precedente della necessità di distinguere l'auditing interno dai sistemi di supporto alle decisioni, evitando le commistioni.

Una problematica importante è quella dell'integrazione tra i vari sistemi. Abbiamo detto che bisogna specializzare e distinguere i cicli ma questo implica che si debbano trovare delle modalità di integrazione perché le singole parti non si muovano separatamente.

Un'altra importante del modello generale che viene presentato è costituita dalla necessità di integrazione tra i cicli di PeC e il ciclo di pianificazione economica e finanziaria (dal Bilancio di previsione, al Bilancio di assestamento, al Bilancio consuntivo).

Le scelte da operare nell'applicazione del modello devono garantire al massimo l'integrazione tra i due cicli. Tale integrazione è favorita anche dal sistema di PeC direzionale, nelle fasi di budgeting e di consuntivazione della spesa. Gli obiettivi dell'integrazione sono:

- fare in modo che i momenti formalizzati del processo (Bilancio di Previsione, Direttiva/PRS/PEG, etc.) siano il più possibile momenti sostanziali e conclusivi di un ampio dibattito interno, basato su criteri di fattibilità, efficienza ed efficacia;

- fare in modo che l'insieme dei cicli di PeC interni all'Amministrazione e complessivi dalla P.A. siano in grado di orientare l'attività verso gli obiettivi generali definiti dall'Autorità politica e di garantire il successo a tali sforzi.

*La quarta idea: adottare un modello gestionale che distingue vari tipi di decisori e vari tipi di organismo di supporto*

Dal punto di vista dell'articolazione dei decisori e della struttura degli organismi dedicati all'esercizio dei sistemi di pianificazione e controllo, è opportuno affrontare la ricerca delle soluzioni, a partire dalla situazione e dalle esigenze specifiche delle diverse realtà, anche tenuto conto delle dimensioni dell'Ente pubblico.

In linea di massima (vedi tavola 9) ci sembra opportuno che il modello gestionale:

- specifichi la responsabilità nel ciclo di PeC caratterizzando il ruolo dei vari attori:

- decisori al doppio livello (Autorità politica e management)

- organismi di supporto all'esercizio dei sistemi di PeC
- macchina operativa

- individui gli utenti/proprietari dei sistemi di PeC nei principali decisori, in particolare distinguendo tra Autorità politica e management/amministratori, e, dentro il management, tra responsabili di vertice intermedio e operativi;

- specifichi i diversi ruoli degli organismi di esercizio e di supporto dei sistemi di controllo interni, in particolare distinguendo tra:

- organismi di Pianificazione e Controllo strategico e direzionale (di supporto ai decisori)

- organismi di auditing interno (autonomi e responsabili delle valutazioni emesse)

- organismi di valutazione dei dirigenti (responsabili della valutazione emessa).

La applicazione, alle diverse realtà di queste linee guida, assume particolare rilevanza per garantire le seguenti idee

## Il decreto per il riordino dei sistemi di controllo interno nelle amministrazioni pubbliche

La legge conosciuta come "Bassanini uno" ha delegato il Governo ad emanare un decreto legislativo per "riordinare e potenziare i meccanismi e gli strumenti di monitoraggio e di valutazione dei costi, dei rendimenti e dei risultati dell'attività svolta dalle amministrazioni pubbliche" (L.59/97 artt. 11 c.1 lett. c) e 17). Ci limitiamo a descrivere le principali linee evolutive, come vengono delineate dallo schema di decreto legislativo recentemente diffuso in attuazione di tale delega. I principali contenuti dello schema di decreto legislativo sono riconducibili a:

### 1 - la specializzazione delle funzioni di controllo interno

Le diverse funzioni di controllo interno vengono concettualmente distinte in relazione alle finalità del controllo stesso. Il D.lgsvo distingue infatti tra le seguenti funzioni:

- *controllo di regolarità amministrativa e contabile*, volto a garantire la legittimità, regolarità e correttezza dell'azione amministrativa;
- *controllo di gestione*, volto a verificare l'efficacia, l'efficienza e l'economicità dell'azione amministrativa al fine di ottimizzare, anche mediante tempestivi interventi di correzione, il rapporto tra costi (risorse) e risultati;
- *valutazione della dirigenza*, volto a misurare e valutare le prestazioni dei dirigenti;
- *valutazione e controllo strategico*, volto a 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.

### 2 - la ridefinizione delle competenze delle strutture di controllo interno

Oltre a distinguere le quattro funzioni di controllo interno, il decreto legislativo individua le competenze e la collocazione organizzativa dei seguenti organismi.

- Una *struttura di valutazione e controllo strategico*, che riferisce direttamente all'Autorità politica, collocata alle sue dirette dipendenze e supporta, nelle Amministrazioni statali, il Ministro nella valutazione dei Dirigenti destinatari diretti degli obiettivi indicati in Direttiva.
- Una *struttura di controllo di gestione* e una *struttura distinta dalla prima per la valutazione della dirigenza*; vengono collocate all'interno della struttura organizzativa e rispondono direttamente ai dirigenti posti al vertice delle strutture organizzative interessate. Questo implica la ridefinizione dell'articolazione organizzativa delle strutture e dei ruoli delle unità di controllo di gestione che, ad oggi, sono in generale centralizzate, mentre lo schema di decreto ne prevede una articolazione a rete, con la creazione di strutture ad hoc in ognuna delle Direzioni generali o Dipartimenti.
- Le *strutture di controllo ispettivo e contabile-amministrativo* a seconda dell'organizzazione di riferimento.

Il decreto prevede inoltre che:

- l'attività di valutazione e controllo strategico supporti l'attività di programmazione strategica e di indirizzo politico-amministrativo;
- l'attività di valutazione della dirigenza si avvalga dei risultati dell'attività amministrativa e del controllo di gestione;
- l'attività di verifica di regolarità amministrativa e contabile sia incompatibile con quella della valutazione dei dirigenti, del controllo di gestione e del controllo strategico
- l'attività di controllo di gestione sia svolta da soggetti e strutture diverse da chi svolge l'attività di valutazione dei dirigenti.

ispiratrici:

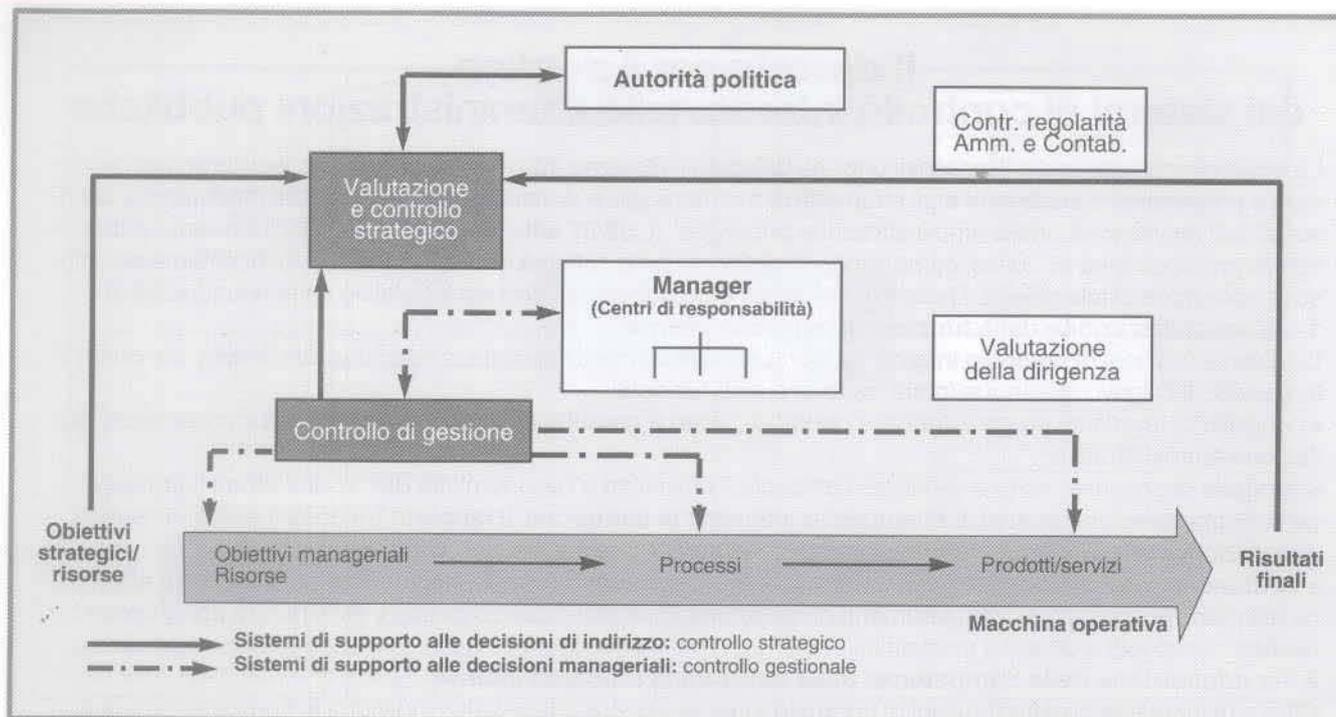
- restaurare una dialettica positiva tra controllato e controllore finalizzata al miglioramento delle performance complessive;
- garantire una adeguata specializzazione e professionalità sia degli organismi di supporto sia dei decisori favorendo l'apprendimento.

In sintesi, ci sembra necessario che la struttura organizzativa degli uffici e le responsabilità dei decisori, siano scel-

te in modo, da un lato, da garantire la dialettica controllo/controllore e la specializzazione, e dall'altro di favorire lo sviluppo di competenze adeguate.

### 4 - Una ipotesi di applicazione del Decreto legislativo sui controlli interni

Nel corso degli anni novanta, ai tipi di controllo già esistenti (controlli di conformità alle norme e di legittimità dei poteri del deliberante) si sono affiancate al-



**Tavola 10A - Organismi e sistemi di supporto alle decisioni.**

tre tipologie "nuove", finalizzate a supportare la concreta realizzazione dei principi enunciati nella normativa di riforma della P.A.: efficacia, efficienza, economicità e trasparenza.

Il legislatore è intervenuto in momenti successivi, istituendo nuovi tipi di controllo, denominati ad esempio "controllo gestionale" o "controllo di efficienza e di qualità" e attribuendoli a nuove unità denominate di "controllo interno" (D.Lgs. 29/93, L.273/95, D.lgs 77/95 ecc.).

Questi nuovi tipi di controlli sono cresciuti rapidamente in modo diversificato ed hanno lasciato spazio ad esperienze innovative nelle singole Amministrazioni; negli ultimi anni, si è diffusa l'esigenza di rivedere organicamente la materia per superare le stratificazioni e in certi casi le incongruenze tra i diversi aspetti della riforma. Allo stato attuale, infatti, i compiti degli organi che si occupano di "controllo" nelle diverse accezioni sono molto variegati e regolati da fonti legislative e amministrative diverse (disposizioni legislative, circolari, direttive della Presidenza del Consiglio dei Ministri, contratti collettivi nazionali di lavoro, ecc.), non sempre tra loro coordinate e congruenti con gli obiettivi da realizzare attraverso i diversi tipi di controllo.

Tutto ciò ha favorito una situazione nella quale i confini tra le diverse tipologie di controlli (ad es. tra quello ispettivo e quello gestionale) non sono ben delineati e definiti, ingenerando non poca confusione in chi diret-

tamente si deve servire degli strumenti di controllo.

Di conseguenza, il Governo, in delega della legge nota come Bassanini uno (L. 59/97 artt. 11 c.1 lett.C e 17), ha emesso uno schema di decreto legislativo per il riordino dei sistemi di controllo interno nelle amministrazioni pubbliche.

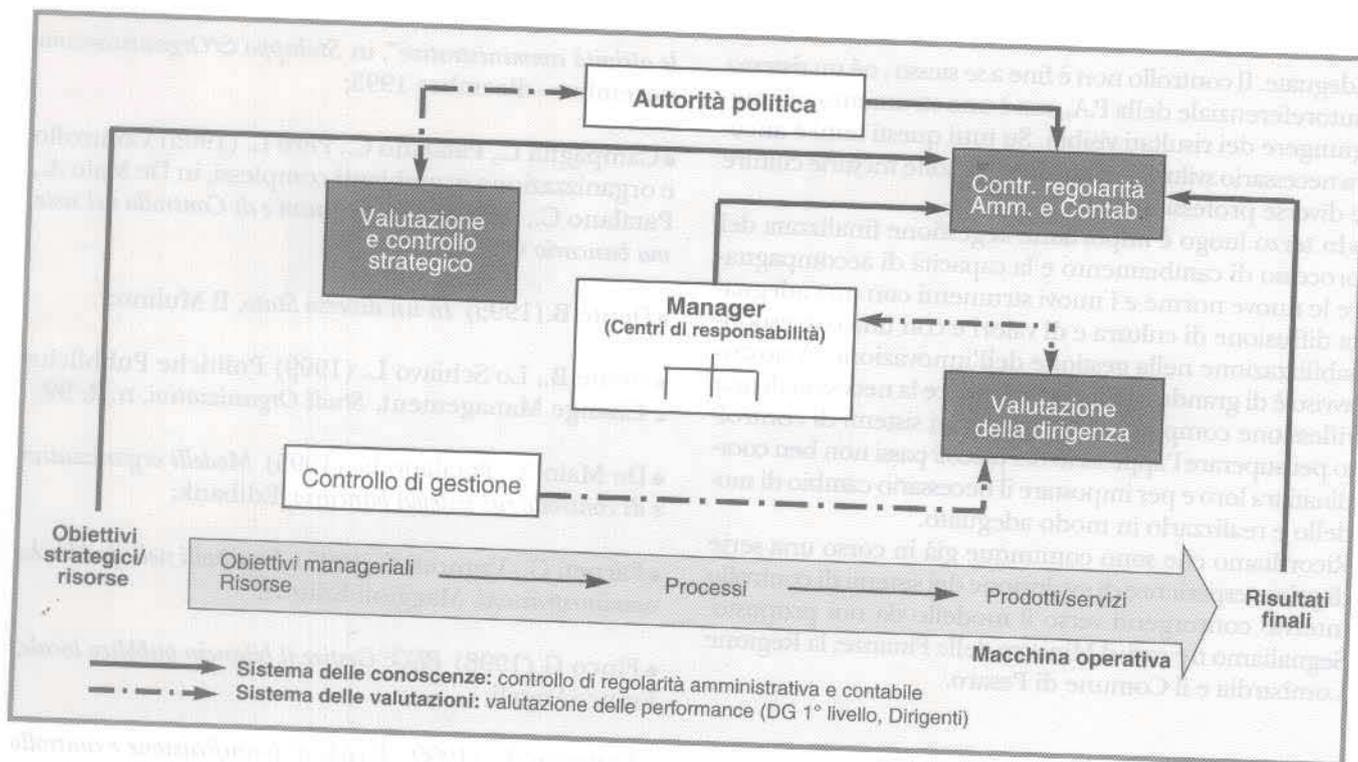
In questa sede, ci limitiamo a descrivere, nel riquadro a pag.109, le principali disposizioni di tale schema di decreto: emerge che esse sono simili e convergenti con le idee guida del modello prima proposto.

Per dare un contributo alla discussione abbiamo studiato delle possibili applicazioni del modello gestionale da noi proposto sulla base dei tipi di controllo e dei ruoli/organismi postulati nello schema di decreto, nella speranza anche di dare maggiore concretezza alla nostra proposta.

Nella *tavola 10* sono evidenziati:

- i diversi attori decisionali (Autorità politica e management) e di supporto (organismi di controllo interno, organismi di valutazione dei dirigenti e di auditing), così come individuati in precedenza nella proposta di modello
- i diversi flussi informativi che contribuiscono a seconda dei casi all'indirizzo, al controllo, alla valutazione, o alla decisione
- le quattro funzioni di controllo interno previste dallo schema di decreto legislativo (valutazione e controllo strategico, controllo gestionale, valutazione della dirigenza, controllo di regolarità amministrativa e contabile).

La *Tavola 10A* mette in evidenza ruoli e funzioni degli



**Tavola 10B - Organismi e sistemi di valutazione dei dirigenti e di auditing.**

organismi di pianificazione e controllo collocati in supporto all'Autorità politica (valutazione e controllo strategico) e al management (controllo di gestione).

La Tavola 10B, invece, mette in evidenza ruoli e funzioni degli organismi di valutazione e di auditing interno, ed evidenzia le distinzioni rispetto a quelli di pianificazione e controllo.

Evidenziamo gli aspetti seguenti.

- Sono rispettate le incompatibilità disposte dal decreto Lgs. Infatti le quattro funzioni di controllo sono gestite da organismi diversi. Tali incompatibilità derivano da una concezione del controllo di gestione come auto-controllo, a salvaguardia del rapporto di fiducia e collaborazione che deve instaurarsi tra chi gestisce la macchina (il manager) e chi supporta il manager tenendolo informato sullo stato sia di raggiungimento degli obiettivi a lui assegnati che di utilizzo delle risorse (il controller).
- La funzione di pianificazione e controllo strategico è stata associata a quella di valutazione dei dirigenti generali di 1° livello in un unico organismo.
- La funzione di auditing interno, prevista nella nostra proposta di modello, è stata ricondotta al controllo di regolarità amministrativa e contabile. Quest'ultimo comunque, nella definizione del decreto Lgs, comprende un perimetro molto più limitato di quello della nostra proposta di modello che comprende anche valutazioni di funzionalità, affidabilità e coerenza.
- Il controllo direzionale è stato denominato controllo di gestione (nel gergo del decreto Lgs) e la sua collocazione è prevista all'interno delle Direzioni generali di

1° livello, così come la valutazione dei dirigenti di livello inferiore al 1°.

In ogni caso si tratta di un primo tentativo di applicazione delle disposizioni del decreto legislativo che va personalizzato e rivisto in funzione della storia e delle condizioni specifiche di ciascuna amministrazione (dimensione, tradizioni e cultura, fabbisogni, percorso di avvicinamento).

### 5 - Conclusioni: integrare risorse e contributi diversi per la riforma della P.A.

L'innovazione nei modelli e nei sistemi di controllo può contribuire solo in parte alla riforma della P.A. E poiché, come ricordato sopra, essa si svilupperà soprattutto in funzione delle risorse dedicate, ci sembra importante ricordare in conclusione i principali contributi con cui questa innovazione può incontrarsi e integrarsi.

- In primo luogo è importante l'evoluzione normativa e la coerenza tra norme e modelli gestionali. Questa convergenza è di grande rilevanza per aprire la strada e sbloccare i sistemi tradizionali: l'ipotesi avanzata nel paragrafo precedente è un contributo su questa direzione che ci auguriamo sia utile e opportuna.
- In secondo luogo è importante che i policy maker e i diversi attori, soprattutto politici, riescano ad entrare nell'innovazione degli strumenti di controllo, anche con l'ottica dell'utente di alto livello che deve assicurare i risultati finali alla collettività applicando politiche pubbliche

adeguate. Il controllo non è fine a se stesso, né un sistema autoreferenziale della P.A., ma è uno strumento per raggiungere dei risultati visibili. Su tutti questi temi è ancora necessario sviluppare una integrazione tra varie culture e diverse professionalità.

● In terzo luogo è importante la gestione finalizzata del processo di cambiamento e la capacità di accompagnare le nuove norme e i nuovi strumenti con una adeguata diffusione di cultura e di valori e con una corresponsabilizzazione nella gestione dell'innovazione. A nostro avviso è di grande rilevanza diffondere la necessità di una riflessione completa, a 360 gradi, sui sistemi di controllo per superare l'approccio dei piccoli passi non ben coordinati tra loro e per impostare il necessario cambio di modello e realizzarlo in modo adeguato.

Ricordiamo che sono comunque già in corso una serie di prime esperienze di evoluzione dei sistemi di controllo interno convergenti verso il modello da noi proposto. Segnaliamo tre casi: il Ministro delle Finanze, la Regione Lombardia e il Comune di Pesaro.

## BIBLIOGRAFIA

- AA. VV. (1998), *Le esperienze delle Regioni italiane a confronto*, Atti del Convegno Controllo di gestione e sistemi di valutazione, Regione Lazio, 3 dicembre 1998
- Anselmi L., Del Bene L., Donato F., Giovanelli L., Marinò L., Zuccardi Merli M. (1997) *Il controllo di gestione nelle amministrazioni pubbliche*, Maggioli Editore;
- Ansoff H.I. (1980) *Management strategico* Etas Libri;
- Anthony R.N. (1965) *Planning and Control Systems: A Framework for Analysis*, Division of Research, Graduate School of Business Administration, Harvard University;
- Bellesia M. (1999) *Nuovo Manuale di contabilità per gli Enti locali*, Collana Editoriale ANCI;
- Bifulco L., de Leonardi O. (1997) *L'innovazione difficile, studi sul cambiamento organizzativo nella pubblica amministrazione*, Franco Angeli
- Bisio L., Mastrogiuseppe P. (1996) *Il Piano esecutivo di gestione degli Enti Locali*; Il sole 24 ore
- Burlinnetto L., Quattrini E., Trabui G., Volpi G. (1999), *FOCUS Gestione sul tema dei controlli interni nelle Regioni*, Guida agli Enti locali, Il Sole 24ore n°11 20 marzo 1999
- Campagna L., Patalano C., Pero L. (1993) "L'audit sulle attività amministrative", in *Sviluppo & Organizzazione* novembre - dicembre 1993;
- Campagna L., Patalano C., Pero L. (1995) *Controllo e organizzazione in ambienti complessi*, in De Maio A., Patalano C., *Modelli Organizzativi e di Controllo nel sistema bancario* (1995), Edibank;
- Dente B. (1995) *In un diverso Stato*, Il Mulino;
- Dente B., Lo Schiavo L. (1999) *Politiche Pubbliche e Change Management*, *Studi Organizzativi*, n. 2/99;
- De Maio A., Patalano C. (1995) *Modelli organizzativi e di controllo nel sistema bancario*, Edibank;
- Farneti G., Vagnoni E. (1997) *I controlli nelle pubbliche amministrazioni*, Maggioli Editori;
- Finco G. (1998) *PEG: Gestire il bilancio pubblico locale*, FrancoAngeli;
- Lattanzio E. (1999) *Il ciclo di pianificazione e controllo in un Ente Pubblico*, Atti della Conferenza dei Servizi di controllo interno e di valutazione delle Regioni e delle Province Autonome, Potenza 9-10 giugno 1999;
- March J., Simon H. (1958) *Teoria dell'Organizzazione*, Edizioni di Comunità;
- Marino G., Patri F. (1990) *Pianificazione quantitativa delle risorse umane nei servizi*, Franco Angeli;
- Ministero delle Finanze (1999), *Direttiva generale per l'azione amministrativa e la gestione dell'esercizio finanziario 1999* (20 gennaio 99, Prot. 1603.Gab);
- Ministero del Tesoro, Bilancio e Programmazione economica (1999), *Direttiva del Ministro per l'anno 1999*;
- Osborne D., Gaebler T. (1993) *Reinventing Government*, Addison Wesley;
- Regione Lombardia (1998), *DPFER 1999-2001*;
- Strumenti CNEL (1997), *Un nuovo modello contabile: ipotesi ed esperienze nella pubblica amministrazione centrale*;
- Strumenti CNEL (1998), *La misurazione della soddisfazione dell'utente per le prestazioni pubbliche*;
- Strumenti CNEL (1999), *La misurazione negli enti locali*.