

# Lo sviluppo dei sistemi di controllo

di Giuseppina Latella

L'etimologia del termine controllo deriva dal francese *contrôle* e traduce letteralmente "doppio registro" o "contro registro", suggerendo un'idea di contrapposizione, di antagonismo, di ispezione che non rende il senso insito nell'azione del controllo quale importante fase del processo di programmazione e di gestione della pubblica amministrazione. La corretta attribuzione di significato a questa parola deve privilegiare, tra le sue diverse accezioni, quelle di pilotaggio o guida, ovvero capacità di governo e direzione di un sistema attraverso l'utilizzo delle informazioni adatte a verificarne i processi e l'eventuale attivazione di meccanismi correttivi dei processi medesimi.

Questa visione del controllo implica una chiarezza dei ruoli e delle relazioni tra i diversi attori della politica e dell'azione amministrativa e comprende il concetto di responsabilità nel suo pieno significato di capacità/abilità a fornire risposte.

## INFORMAZIONI

I sistemi di programmazione e controllo dunque sono finalizzati a mettere in relazione le responsabilità politiche e organizzative con le azioni programmate (finalità, obiettivi e attività), le risorse (finanziarie, umane e strumentali) e i risultati ottenuti, facilitando così l'efficacia e l'efficienza dell'azione amministrativa.

Perché ciò possa avvenire è necessario individuare le modalità informative e gli indicatori utili a supportare la valutazione delle performance, tenendo ben presenti i rispettivi ruoli degli attori coinvolti nel processo di traduzione degli indirizzi strategici in decisioni operative e che i criteri di scelta di questi indicatori da introdurre nel sistema di reporting rispondano a principi di:

- significatività;
- completezza;
- validità e affidabilità;
- comprensibilità;
- tempestività;
- non ridondanza;
- sensibilità ai costi di raccolta dati;
- focalizzazione su ambiti di influenza governabili.

La selezione degli indicatori dovrà, quindi, essere effettuata pensando alla tipologia di informazioni che, per significatività, completezza e comprensibilità, mettano in grado i differenti attori di intervenire nei processi decisionali coerentemente con le relazioni di responsabilità proprie di ciascuno e in particolare il rapporto tra:

- sindaco/presidente, Giunta e consiglio, con riferimento alla gestione dei rispettivi ruoli di indirizzo e di controllo;
- Giunta, direttore generale e dirigenti, nei processi di acquisizione delle risorse, di erogazione dei servizi e di raggiungimento dei risultati, oggetto dell'attività di gestione;

- direttore generale e dirigenti, con riferimento al controllo delle modalità di attuazione degli obiettivi settoriali e intersettoriali.

Se spostiamo l'attenzione sugli strumenti del processo di pianificazione, programmazione e controllo, ovvero linee programmatiche per azioni e progetti, relazione previsionale e programmatica e piano esecutivo di gestione, troviamo tre differenti livelli decisionali:

- pianificazione, di competenza del consiglio;
- programmazione e budgeting, di competenza della Giunta;
- gestione, che spetta ai responsabili di servizio.

È a questi differenti soggetti che la struttura dei report deve risultare utile a supportare le decisioni e a soddisfare le differenti esigenze di controllo.

Partendo da tali premesse, è perciò necessario collegare il sistema di reporting:

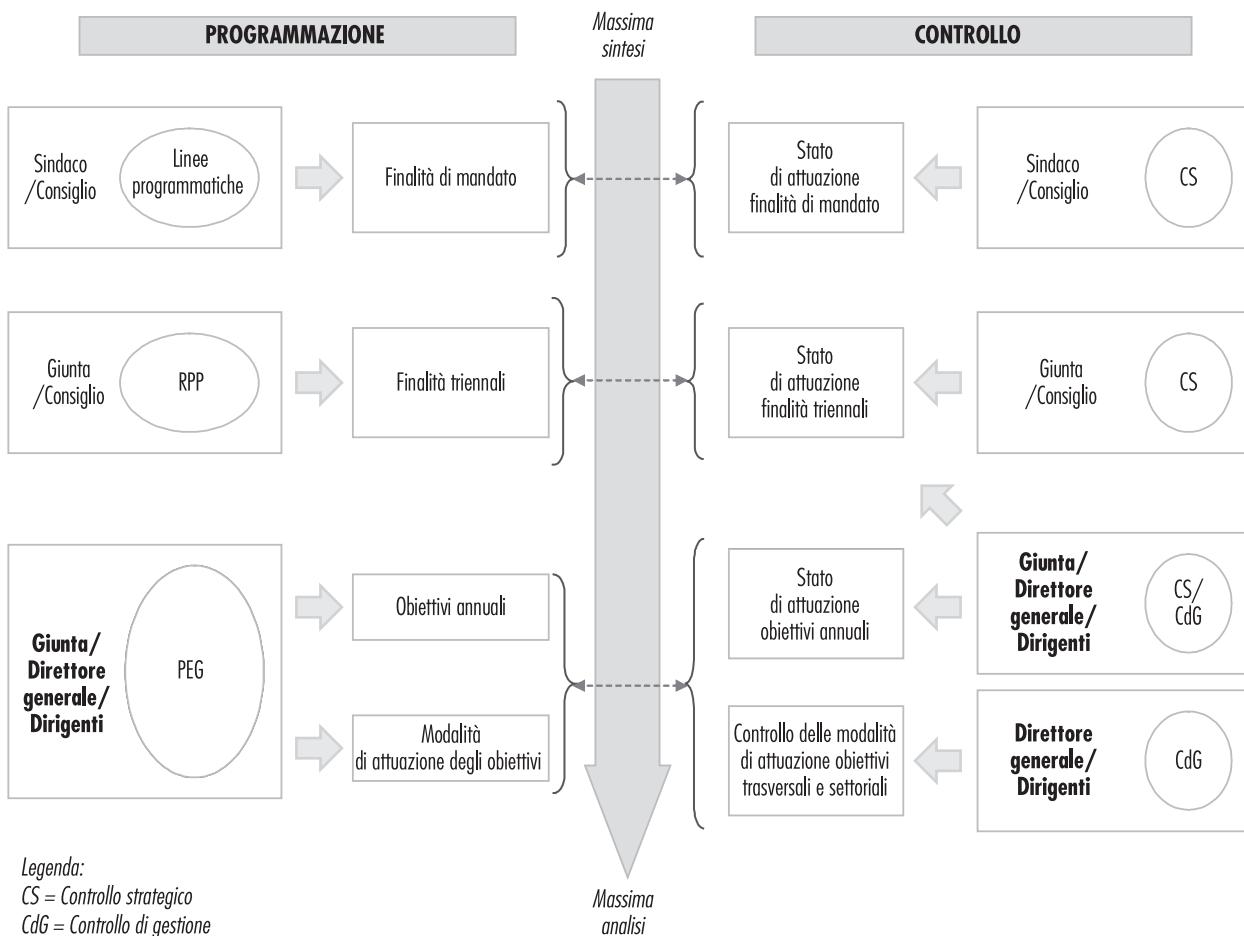
- ai programmi della relazione previsionale e programmatica, individuando report funzionali a valutare l'attuazione della pianificazione triennale e la coerenza con gli indirizzi di mandato;
- ai centri di responsabilità del piano esecutivo di gestione, individuando i report funzionali a valutare la validità delle scelte adottate in sede di formulazione degli obiettivi e il grado di attuazione degli stessi;

*Dalla contabilità finanziaria un punto di riferimento per favorire il consolidamento della verifica strategica e di gestione. Tutte le modalità e i passi per individuare sistemi di reporting, informazioni e indicatori a supporto delle decisioni*

## RISULTATI



## Sistemi di programmazione e controllo e attori organizzativi



• agli obiettivi di gestione, individuando i report funzionali a valutare la validità delle scelte gestionali ed operative adottate per la realizzazione degli obiettivi.

Da quanto detto si evidenziano quindi due tipi di controllo:

- il controllo strategico (articolo 6 del Dlgs 286/1999);
- il controllo di gestione (articolo 196, comma 2 del Tuel).

In particolare, l'articolo 196 del Tuel, con riferi-

mento al controllo della gestione, pone l'accento sulla necessità di verificare l'attuazione degli obiettivi programmati esplicitati all'interno del Peg, tendendo però a enfatizzare la necessità di misurazione dei costi dei servizi offerti. La centralità dell'aspetto economico del controllo trova sicuramente i propri presupposti:

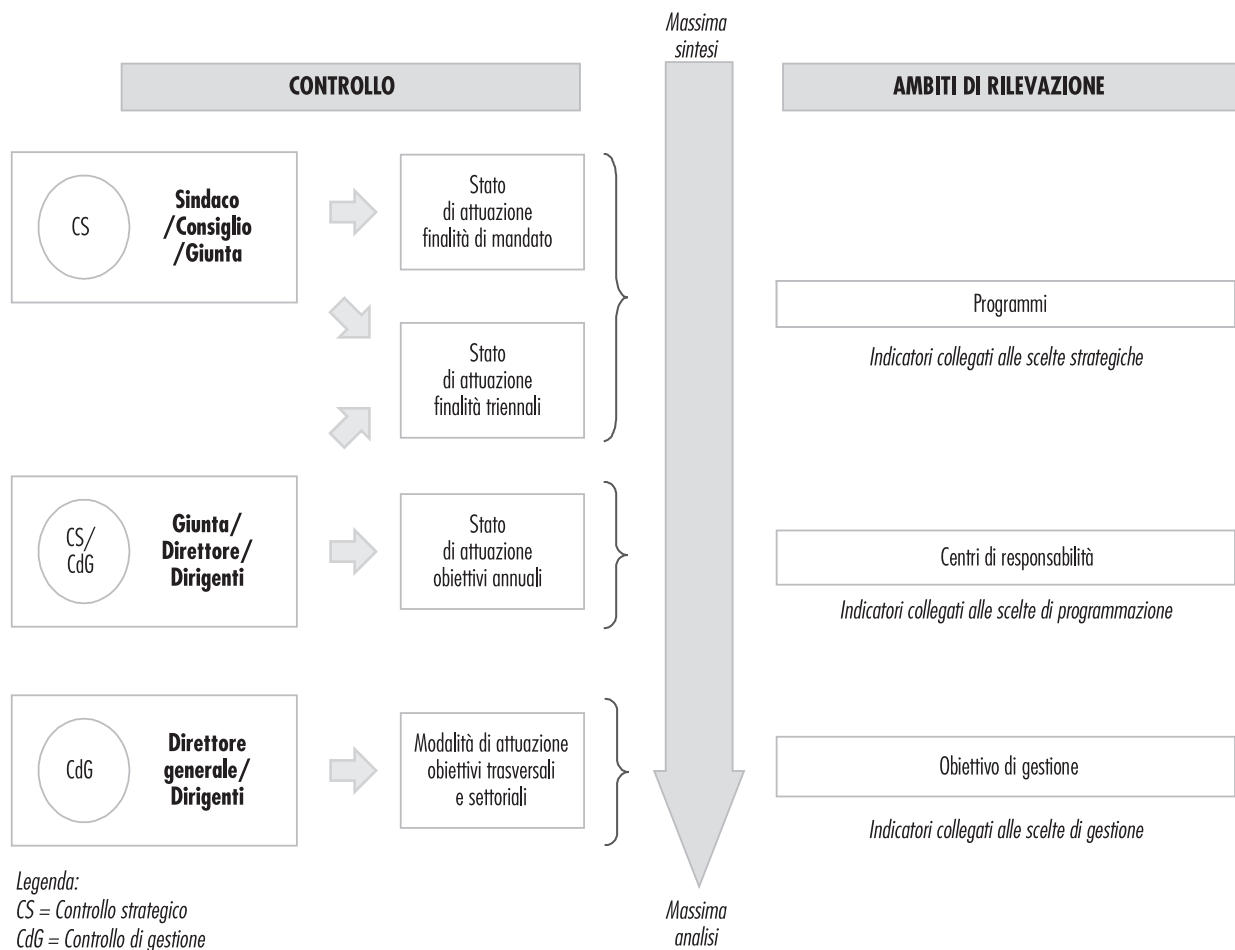
- nell'evoluzione della normativa degli Enti locali che sollecita e promuove l'introduzione di meccanismi e strumenti adatti a tale scopo;

• nelle prassi virtuose di alcuni enti che, dopo aver consolidato forme di controllo derivanti dalla contabilità finanziaria, hanno affrontato il tema delle rilevazioni economiche di carattere analitico.

Tuttavia, per la gran parte delle amministrazioni che si apprestano a introdurre per la prima volta sistemi di controllo risulta necessario affrontare il percorso di innovazione in modo progressivo, partendo dai sistemi informativi-



## Sistemi di reporting e indicatori a supporto delle decisioni



contabili già in uso presso l'ente.

### LO SVILUPPO

Date queste premesse, in attesa dell'implementazione e della diffusione di sistemi di contabilità economica e analitica integrati e attendibili, si ritiene importante valorizzare quanto è già disponibile all'interno dell'ente al fine di assicurare un controllo dei risultati e sullo stato delle entrate e delle spese, avviando un sistema di monitoraggio dell'efficacia della gestione e della connessa capacità di utiliz-

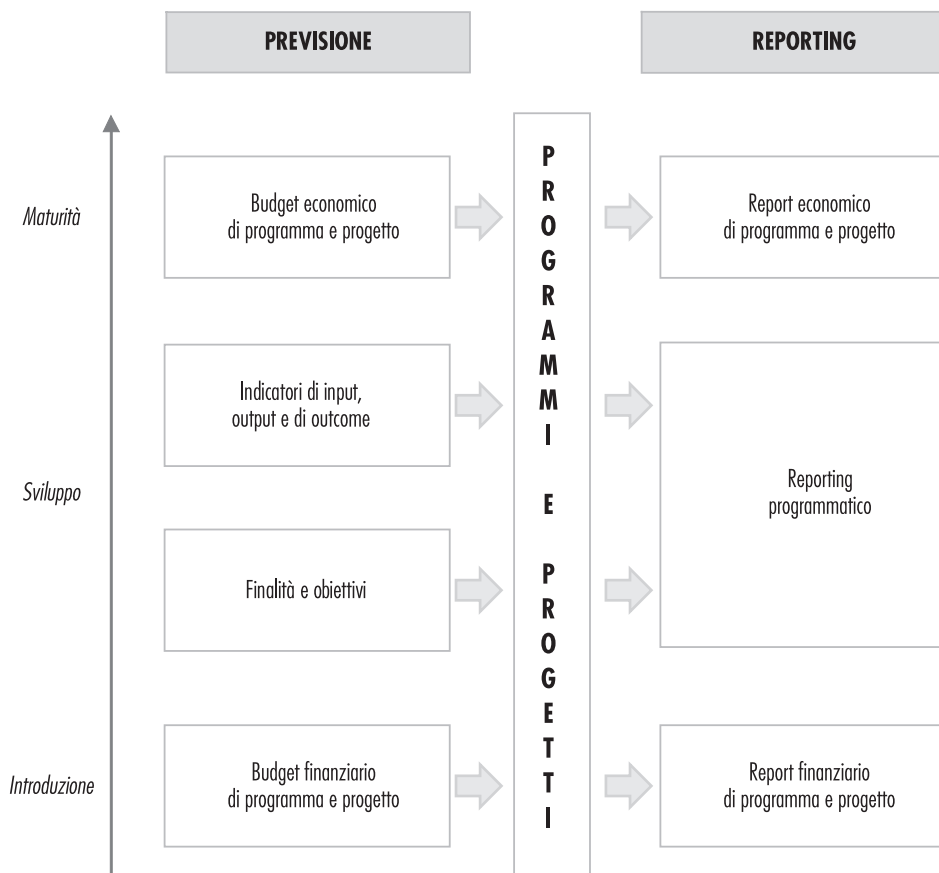
zo delle risorse assegnate. A tal proposito è essenziale non trascurare il patrimonio informativo e regolatore delle relazioni decisionali e di responsabilità implicito nei documenti obbligatori di contabilità finanziaria attualmente in essere nella pubblica amministrazione; la necessità di un controllo "economico" della gestione non deve mettere in secondo piano la validità delle verifiche sui risultati quali-quantitativi e finanziari dell'ente. Quindi, se si individua la fase di maturità del ciclo di

vita dei sistemi di controllo nell'attivazione e nel concreto utilizzo di rilevazioni di tipo economico e analitico a scopo informativo e correttivo della programmazione e della gestione, si può ipotizzare:

- una fase introduttiva, che veda a preventivo la strutturazione di budget finanziari relativi alle finalità e agli obiettivi di gestione, da cui è possibile attuare un controllo attraverso sistemi di reporting finanziari sullo stato di accertamento/riscossione e impegno/paga-



## Il ciclo di vita dei sistemi di controllo



mento (controllo finanziario);

- una fase di sviluppo, che veda a preventivo le finalità di programma e gli obiettivi di gestione - corredati da indicatori di input, output e outcome - da cui è possibile attuare un controllo sui risultati di breve e medio periodo (reporting programmatico)

Per chiarire quanto detto, il punto di partenza per strutturare un sistema di controllo efficace può essere perciò costituito:

- dalle linee programmatiche per azioni e progetti, per quanto attiene

alle finalità di mandato;

- dalla Rpp, per quanto riguarda le finalità triennali e i relativi budget di entrata e di spesa;
- dal Peg, con riferimento agli obiettivi di gestione e ai connessi budget finanziari.

Tali strumenti, il primo di natura unicamente programmatica (le linee) gli altri di natura programmatica e contabile (Rpp e Peg), rappresentano i reali processi che regolano la vita amministrativa degli enti e costituiscono documenti essenziali per garantire:

- la base programmatica per il confronto tra assemblea elettiva e organo esecutivo;
- la responsabilizzazione del sindaco/presidente sulla realizzazione dei programmi di mandato;
- la responsabilizzazione della Giunta con riguardo all'attuazione delle finalità delineate nei programmi Rpp;
- la separazione tra ruoli di indirizzo (amministratori) e di gestione (responsabili dei servizi);
- la responsabilizzazione della struttura tecnica riguardo all'attuazione degli obiettivi di Peg.

Ovviamente, essendo Rpp e Peg strumenti alimentati dal sistema informativo di contabilità finanziaria si ha come conseguenza il fatto che non sia possibile trarne informazioni di tipo economico. Tutto ciò comporta, nella fase di avvio del sistema di controllo, la rinuncia a porre come elemento centrale la verifica economica, muovendosi all'interno di un ambito finanziario. Nelle fasi successive, consolidati tali strumenti e i processi organizzativi alla base dei sistemi di controllo, sarà possibile affiancare a essi procedure basate sulla rilevazione dei costi, con l'ulteriore vantaggio che l'introduzione di queste nuove tipologie di informazioni si innesterebbe in un ambiente già ricettivo in cui sono di uso consolidato la definizione di finalità e obiettivi e la circolazione di report finanziari e sui risultati sulla base dei quali vengono riorientate le decisioni, strategiche e operative, e valutate le performance. ●

