

DELIBERAZIONE N° 8

OGGETTO: Servizio di controllo interno. Proposta

IL CONSIGLIO DI INDIRIZZO E VIGILANZA

(Seduta del 6 maggio 2000)

Visto l'art. 17, comma 23, della Legge n. 127~97

Vista la deliberazione n. 1133 del Consiglio di amministrazione del 29 luglio 1997, con la quale si è istituito il Servizio di controllo interno dell'INPS;

Visto il Decreto legislativo n. 256/1999, che ha disposto il riordino ed il potenziamento dei meccanismi e degli strumenti di monitoraggio e valutazione dei costi, dei rendimenti e dei risultati dell'attività svolta dalle amministrazioni pubbliche;

Preso atto dell'intesa che il Presidente del CIV, in base al mandato conferitogli dal Consiglio medesimo in data 09.11.1999, ha raggiunto con il Presidente dell'Istituto sui criteri attraverso i quali individuare i profili delle candidature da proporre alla valutazione del Consiglio di indirizzo e Vigilanza;

Visto il documento n. 10 predisposto dal Presidente del CIV in data 12 maggio 2000, allegato alla presente deliberazione;

Sotto la presidenza di Aldo Smolizza;

DELIBERA

di approvare la proposta ed i criteri contenuti nel documento presentato dal Presidente del Consiglio di Indirizzo e Vigilanza che formano parte integrante della presente deliberazione.

Visto
IL SEGRETARIO
(U. Fumarola)

Visto
IL PRESIDENTE
(A. Smolizza)

AL CONSIGLIO DI INDIRIZZO E VIGILANZA

N° 10 C. I. V.

Oggetto: Servizio di Controllo Interno. Decreto legislativo n. 286/99.

Premessa

I Servizi di Controllo Interno o Nuclei di valutazione sono stati previsti per la prima volta dall'art. 20 del D. lgs. n. 29/93. Le funzioni attribuite dalla norma istitutiva erano orientate sia al controllo di gestione e alla valutazione del personale dirigente, sia alla regolarità/legittimità dell'azione amministrativa che al suo buon andamento.

Nell'Istituto, il Servizio di Controllo Interno è stato per la prima volta costituito con deliberazione del CdA n. 628 del 13 giugno 1995, con la quale, nell'approvare il Regolamento di contabilità e per l'esecuzione delle opere, delle forniture e dei servizi, si costituiva all'art. 112 un Servizio di Controllo Interno che rispondeva esclusivamente al Consiglio di Amministrazione.

Successivamente, intervenuta la legge n. 127/97 (art. 17, comma 23), che espressamente stabiliva che la nomina del Servizio di Controllo Interno spettasse al Presidente dell'Istituto, sentito il Consiglio di Indirizzo e Vigilanza, il Consiglio di Amministrazione con deliberazione n. 1133 del 29 luglio 1997 abrogava il sopra citato art. 112 del R.O.F. ed istituiva un Servizio di Controllo Interno, la cui struttura e le relative competenze venivano descritte in un allegato Regolamento istitutivo che faceva parte integrante della citata deliberazione.

Il decreto legislativo n. 286/99

A distanza di oltre cinque anni dal D. lgs. n. 29 e verificate le prime non omogenee esperienze dei Servizi di Controllo Interno sia presso i Ministeri che presso gli Enti Pubblici non economici che, infine, presso gli Enti Territoriali, si era posta la necessità di fare chiarezza nell'ambito di una congerie di compiti e funzioni che il citato art. 20 del D. lgs. n. 29 attribuiva ai Servizi di Controllo Interno.

A riprova di ciò, il comma 2 dell'art. 10 del Decreto n. 286 abroga esplicitamente una serie di norme, attribuendo compiti precedentemente demandati ai Servizi di Controllo Interno ad altre strutture (v. ad esempio le verifiche di legittimità ed i compiti in materia di controllo di gestione).

Diversamente dal Decreto n. 29/93 che prevedeva, per tutte le Amministrazioni Pubbliche, l'obbligatoria istituzione di specifici Uffici di controllo, il D. lgs. n. 286 - emanato in attuazione dell'art. 17 della legge n. 59/97 - assume un' impostazione più flessibile: non definisce più strutture ma funzioni e introduce il principio della derogabilità per le Amministrazioni Pubbliche non statali (art. 1, comma 2 del Decreto in oggetto).

Il Decreto in questione si caratterizza per aver individuato una sorta di **macrofunzione denominata "controllo interno"**, nel cui ambito si vanno ad individuare una serie di funzioni che, dovendo essere esercitate in modo integrato (art. 1, comma 2, lettera d), configurano un vero e proprio sistema di controlli.

Di particolare rilievo appare la distinzione tra controllo strategico e controllo di gestione, in quanto sembra ricalcare specularmente quella tra attività di indirizzo politico ed attività di gestione amministrativa, alla quale sono stati ispirati tutti gli ultimi interventi legislativi in materia di modelli organizzativi e di governo della Pubblica Amministrazione.

Il provvedimento è certamente costruito con riferimento alla realtà organizzativa dello Stato, ma i principi in esso affermati sono applicabili a tutte le Pubbliche Amministrazioni, come del resto esplicitamente sancito dal comma 4 dell'art. 10, secondo cui le Amministrazioni non statali debbono provvedere, *"nelle forme previste dalla vigente legislazione, a conformare il proprio ordinamento ai principi dettati dal presente Decreto, anche in deroga a specifiche disposizioni di legge con i principi stessi non compatibili"*.

Le funzioni individuate sono:

1. **controllo interno di regolarità amministrativa e contabile (art. 2).** Garantisce la legittimità, la regolarità e la correttezza dell'azione amministrativa. Le strutture di riferimento sono gli organi di revisione, gli uffici di ragioneria e gli uffici ispettivi. Di particolare rilievo, in quanto **innovativa**, è la previsione che tali verifiche devono rispettare, in quanto applicabili alla Pubblica Amministrazione, i principi generali della revisione aziendale asseverati dagli Ordini e Collegi professionali operanti nel settore.
2. **controllo di gestione (art. 4).** Verifica l'efficienza, l'efficacia e l'economicità dell'azione amministrativa al fine di ottimizzare il rapporto tra risorse e risultati. Il controllo di gestione supporta la funzione dirigenziale (comma 2).
3. **valutazione della dirigenza (art. 5).** Il procedimento di valutazione deve ispirarsi ai principi del doppio grado di valutazione, della diretta conoscenza dell'attività del valutato da parte dell'organo proponente o valutatore di prima istanza, della partecipazione al procedimento del valutato, dell'approvazione o verifica della valutazione da parte dell'organo competente o valutatore di seconda istanza.

Appare di rilievo, nel contesto di tale articolo, la previsione di cui al comma 3 che così recita: *"per i dirigenti preposti ai centri di responsabilità delle rispettive amministrazioni..... la valutazione è effettuatasulla base degli elementi forniti dall'organo di valutazione e controllo strategico"*.

A queste tre funzioni, sinteticamente descritte, si aggiunge:

4) La funzione di valutazione e controllo strategico affidata al Servizio di Controllo Interno

Per tale funzione si riportano analiticamente le competenze secondo quanto previsto dal D. lgs. n. 286/99:

- a. in base alla lettera d) del comma 1, dell'art. 1 del Decreto, detta funzione *"valuta 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"*;
- b. ai sensi della lettera a) del comma 2, dell'art. 1, *"l'attività di valutazione e controllo strategico supporta l'attività di programmazione strategica e di indirizzo politico-amministrativo..... Essa è pertanto svolta da strutture che rispondono direttamente agli organi di indirizzo politico-amministrativo. Le strutture stesse svolgono, di norma, anche l'attività di valutazione dei dirigenti direttamente destinatari delle direttive emanate dagli organi di indirizzo politico-amministrativo....."*. Tale ultima disposizione si completa ponendola in relazione con quanto previsto al comma 3 dell'art. 5 in materia di valutazione della dirigenza (v. pag. 2, p. 3);
- c. ai sensi del comma 5 dell'art. 1, *"le disposizioni relative all'accesso ai documenti amministrativi non si applicano alle attività di valutazione e controllo strategico"*;
- d. ai sensi del comma 6 dell'art. 1, *"gli addetti alle strutture che effettuano il controllo di gestione, la valutazione dei dirigenti e il controllo strategico, riferiscono sui risultati dell'attività svolta esclusivamente agli organi di vertice dell'amministrazione, ai soggetti, agli organi di indirizzo politico amministrativo individuati dagli articoli seguenti, a fini di ottimizzazione della funzione amministrativa. In ordine ai fatti così segnalati, e la cui conoscenza consegue dall'esercizio delle relative funzioni di controllo o valutazione, non si configura l'obbligo di denuncia al quale si riferisce l'art 1, comma 3, della legge 14 gennaio 1994, n 20"*;

- e. ai sensi del comma 1 dell'art. 6, *"l'attività di valutazione e controllo strategico mira a verificare, in funzione dell'esercizio dei poteri di indirizzo da parte dei competenti organi, l'effettiva attuazione delle scelte contenute nelle direttive ed altri atti di indirizzo politico. L'attività stessa consiste nell'analisi, preventiva e successiva, della congruenza e/o degli eventuali scostamenti tra le missioni affidate dalle norme, gli obiettivi operativi prescelti, le scelte operative effettuate e le risorse umane, finanziarie e materiali assegnate, nonché nell'identificazione degli eventuali fattori ostativi, delle eventuali responsabilità per la mancata o parziale attuazione, dei possibili rimedi"*;
- f. ai sensi del comma 2 dell'art. 6, *"gli uffici ed i soggetti preposti all'attività di valutazione e controllo strategico **riferiscono in via riservata agli organi di indirizzo politico**, con le relazioni di cui al comma 3, sulle risultanze delle analisi effettuate"*;
- g. ai sensi del comma 3 dell'art. 6 i compiti sopra descritti sono affidati ad apposito ufficio *"**denominato Servizio di Controllo Interno e dotato di adeguata autonomia operativa**. La direzione dell'ufficio può essere affidata anche ad un organo collegiale, ferma restando la possibilità di ricorrere, anche per la direzione stessa, ad esperti estranei alla Pubblica Amministrazione Essi redigono almeno annualmente una relazione sui risultati delle analisi effettuate, con proposte di miglioramento della funzionalità delle amministrazioni. Possono svolgere analisi su politiche e programmi specifici dell'amministrazione di appartenenza e **fornire indicazioni e proposte sulla sistematica generale dei controlli interni nell'amministrazione**"*;
- h. con l'art. 8, avente ad oggetto *"direttiva annuale del Ministro"*, si prevede che *"la direttiva, avvalendosi del supporto dei Servizi di Controllo Interno di cui all'art. 6, definisce altresì i meccanismi e gli strumenti di monitoraggio e valutazione dell'attuazione"*.

La proposta

La procedura di nomina dell'organo di controllo interno - così come delineata dall'art. 17 comma 23 della Legge 127/97 - prevede che la nomina del suddetto organo sia effettuata dal Presidente dell'Istituto d'intesa con il Consiglio di Indirizzo e Vigilanza.

Tale procedura prevede, quindi, un atto amministrativo complesso nel quale si sintetizzi, contemporaneamente, la volontà del Consiglio di Indirizzo e Vigilanza e

del Presidente dell'Istituto tenuto ad esplicitare con propria determinazione l'intesa raggiunta.

A tal riguardo, il Presidente del Consiglio di Indirizzo e Vigilanza, a seguito del mandato ricevuto dal Consiglio medesimo nella seduta del 09.11.1999, ha avviato con il Presidente dell'Istituto un confronto per delineare i criteri attraverso i quali individuare i profili delle candidature da proporre alla valutazione del Consiglio di indirizzo e Vigilanza.

Nella costruzione della proposta per la configurazione del Servizio di Controllo Interno sono stati individuati i seguenti criteri:

- una **linea di continuità** con la precedente esperienza;

si ritiene, quindi, di confermare la validità della scelta del criterio di collegialità della direzione del Servizio, che realizza una proficua sinergia di esperienze tra il mondo universitario e quello aziendale, conferendo alla struttura una connotazione di indiscutibile trasparenza. A questo riguardo si ritiene che attribuire al membro interno la presidenza del Collegio di direzione, assicuri una più efficace integrazione con la realtà aziendale;

- l' **arricchimento** delle professionalità;

la composizione numerica del Collegio, tre membri, infatti, è da ritenersi la più adeguata a rappresentare la necessaria pluralità degli orientamenti e delle opinioni. Si ravvisa, peraltro, l'utilità di scambiare i rapporti tra i membri interni ed esterni, incrementando questi ultimi a scapito dei primi, al fine di rendere più incisivo l'apporto specialistico nello svolgimento delle funzioni attribuite al Servizio;

- la **qualità** delle esperienze professionali valutate;

a questo riguardo, la scelta di comporre la direzione collegiale attraverso l'indicazione di un dirigente di livello dirigenziale generale dell'Istituto, con specifica esperienza maturata nel precedente organo di controllo, assieme a professionalità esterne di altissimo profilo a carattere giuridico ed economico, consente di meglio integrare le competenze richieste dallo svolgimento delle delicate funzioni di valutazione e controllo strategico che il D. lgs 286/99 attribuisce ai Servizi di Controllo Interno.

Le considerazioni precedentemente effettuate hanno consentito di individuare le seguenti candidature:

- **dr. Giorgio Curatolo**, dirigente generale, con significative esperienze maturate nell'ambito delle strutture periferiche dell'Istituto, del controllo di gestione e del processo produttivo ed in ultimo dell'attività di valutazione e controllo a carattere "strategico", quale componente del collegio di direzione del Servizio di Controllo Interno;

- **prof. Gianfranco D'Alessio**, Professore di Diritto Amministrativo nella Facoltà di scienze Politiche dell'Università di Roma Tre, Docente di Diritto Pubblico dell'Economia e Membro del Comitato Direttivo della Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione, autore di svariate pubblicazioni scientifiche in tema di organizzazione amministrativa e lavoro pubblico;
- **prof. Luciano Hinna**, Professore di Programmazione e Controllo delle Pubbliche Amministrazioni dell'Università di Roma Tor Vergata, Membro della commissione per l'istituzione dei Servizi di Controllo Interno nella Pubblica Amministrazione, Direttore scientifico dei corsi di "management" organizzati per i propri dirigenti dall'Istituto Superiore di Sanità, Presidente della "Ernst Young Amministrazioni Pubbliche ed Organizzazioni no profit" sino al 1997, consulente aziendale.

La configurazione dell'organo di controllo interno, così come delineata nei compiti e nelle funzioni dal D.lgs. 286/99 e meglio esplicitata dalle considerazioni precedentemente esposte, corredata dalle relative candidature, sono sottoposte alla valutazione ed all'apprezzamento del Consiglio di Indirizzo e Vigilanza, per le conseguenti decisioni, contenute nello schema di Delibera che si propone.

Roma, 12 maggio 2000

IL PRESIDENTE

(A. Smolizza)

Si allegano n. 3 schede contenenti i curricula dei candidati