

Rivista di contabilità pubblica riconosciuta di carattere culturale dal Comitato interministeriale di cui al d.P.C.M. 9 marzo 1957

# Amministrazione e Contabilità dello Stato e degli enti pubblici

Rivista scientifica riconosciuta dall'ANVUR nell'area 12 - ISSN 0393 - 5604

Fondata e diretta da Salvatore Sfrecola

2021 - Anno XLII

## **SUL SISTEMA DEI CONTROLLI EX PROGRAMMA OPERATIVO FESR SICILIA 2014-2020: ALCUNE PROPOSTE DI MIGLIORAMENTO E UN TENTATIVO DI SISTEMATIZZAZIONE DELLE POSSIBILI LINEE DI INTERVENTO**

di Andrea Cuccia, Dottore di ricerca in Modelli per il miglioramento della performance nel settore pubblico, Università degli Studi di Palermo

### Abstract

Partendo da un inquadramento del controllo quale sistema integrato comprendente tre sub-sistemi (struttura organizzativa, struttura informativa e processo), e quale attività incardinata sulla compresenza di dualità amministrative soggettuali, oggettuali, finali e temporali, il presente lavoro ha cercato di illustrare lo stato dell'arte relativo al sistema dei controlli ex PO FESR Sicilia 2014-2020. In particolare, ha cercato di scandagliare il ruolo che l'Area 7 (Controlli, Repressioni Frodi Comunitarie e Chiusura Programmi Comunitari) del Dipartimento Regionale della Programmazione facente capo alla Presidenza della Regione Siciliana dovrebbe avere in seno all'architettura organizzativa tracciata dal Sistema di Gestione e Controllo (SIGECO) associato al Programma Operativo. Traendo spunto dalla propria esperienza di formazione e lavoro presso l'Unità di Monitoraggio e Controllo dell'Area 7 (U.O.B. A7.1), responsabile dei controlli sulle operazioni che pertengono all'asse prioritario 11 (Assistenza Tecnica) del POR FESR, l'Autore ha, quindi, cercato di elaborare alcune proposte di miglioramento di stampo manageriale, a

valere sui tre livelli di inferenza del controllo sopracitati. Tali proposte, da un lato, potrebbero consolidare il ruolo dell'Area 7 quale garante della funzione di "audit interno"; dall'altro, potrebbero tradursi in suggerimenti operativi passibili di adozione all'interno di tutte le UMC preposte all'espletamento dei controlli di primo livello, e potenzialmente generalizzabili a tutti gli Uffici di Controllo operanti in un'Amministrazione Pubblica.

### 1. I sistemi dei controlli nella Pubblica Amministrazione.

Secondo i tradizionali dettami di matrice economico-aziendale, l'attività di controllo dischiude il tentativo di porre ad ordinamento sistematico le regole di comportamento amministrativo riconducibili ad una data Amministrazione. Il controllo, infatti, punta ad appurare ex post l'adozione di comportamenti amministrativi informati a canoni di razionalità, assunto che la razionalità amministrativa sottende una consonanza dell'agire amministrativo con le aspettative, le conoscenze in essere ed i poteri e le capacità correlati ad un'Amministrazione.

Avendo la pretesa di porre in ordine le regole di comportamento amministrativo secondo logiche tendenzialmente sistemiche, il controllo si ammanta normalmente di linee di sviluppo di carattere estensivo, dal momento che esso punta ad accertare il grado di razionalità delle singole operazioni e, in ultima istanza, dell'intera attività amministrativa.

Sebbene il perdurare di una condizione di razionalità dell'agire amministrativo sia già di per sé invocato dal dettato normativo, come comprovato dalla Legge n. 241/1990 e, nel caso delle Amministrazioni Pubbliche siciliane, dalla legge Regionale n.7/2019 ("Disposizioni per i procedimenti amministrativi e la funzionalità dell'azione amministrativa"), secondo cui l'attività amministrativa persegue i fini determinati dalla legge ed è retta da criteri di

efficienza, di economicità, di efficacia, di pubblicità, di imparzialità e di trasparenza, tale condizione andrebbe ricercata trascendendo dalla mera osservanza delle prescrizioni normative, e predisponendo all'uopo assetti organizzativi e meccanismi di funzionamento trasparenti, che ricomprendono un'attività di controllo condotta su base sistematica. Soltanto ricorrendo ad una simile panoplia di strumenti operativi, diventa possibile, infatti, per un'Amministrazione traguardare ad un tempo la piena rispondenza fra i beni e servizi approntati e risultati attesi (efficacia), la massimizzazione dei risultati ottenuti a fronte del minor dispendio di risorse possibile (efficienza), nonché il soddisfacimento delle attese facendo leva su un prelievo di ricchezza socialmente accettabile (economicità).

Fra gli strumenti operativi sommariamente identificati quali catalizzatori del perdurare di una condizione di razionalità amministrativa, l'attività di controllo merita particolare attenzione per via della sua natura peculiare. Essa, infatti, si regge su uno spettro di dualità amministrative avvinte fra loro da rapporti di codeterminazione interattiva e rideterminazione iterativa. Nello specifico, il controllo è tradizionalmente incardinato sulla compresenza delle seguenti dualità amministrative, in forza delle quali si può stabilire chi fa, che cosa, per quali scopi e con quali tempistiche:

- dualità soggettuali, del tipo ruoli/contro-ruoli, per cui ad un soggetto incaricato di porre in essere materialmente le singole operazioni, si oppone un soggetto tenuto a raccogliere riscontri;
- dualità oggettuali, del tipo azioni/contro-azioni, dove la contro-azione corrisponde normalmente all'accertamento delle osservanza delle regole che, in linea di principio, dovrebbero guidare lo svolgimento delle singole azioni;

- dualità finali, espressione di una difformità a livello di scopi che guidano l'operato dei ruoli e i contro-ruoli, da bypassare attraverso l'ancoramento alle preminenti finalità istituzionali verso cui l'attività amministrativa tout court dovrebbe tendere;
- dualità temporali, del tipo antecedente/susseguenze, per cui il controllo richiede che le azioni e le contro-azioni si realizzino in diversi istanti temporali e nel rispetto di un rigido ordine logico-cronologico.

In coerenza con la sua natura poliedrica, al fine di mettere in atto un approccio diagnostico delle possibili disfunzioni rinvenibili sul piano della razionalità amministrativa, l'attività di controllo si serve di tre partizioni poste in stretta sinergia fra loro:

- una struttura organizzativa, intesa come complesso di posizioni di lavoro concatenate fra loro, ciascuna delle quali ricomprende ad un tempo le operazioni da svolgere, le competenze e le skills richieste e il grado di autonomia decisionale accordato, espressione di un maggiore o minore ventaglio di alternative di comportamento possibili;
- una struttura informativa, coincidente con il complesso di dati e modalità di fruizione attraverso cui vengono prodotte informazioni tempestive e accurate a beneficio di utilizzatori interni ed esterni;
- una dinamica di processo che, tenendo insieme elementi di feedback e di feedforward, rivela l'attivazione iterativa di un ciclo che parte dall'individuazione ex ante dei risultati attesi associati alle diverse posizioni di lavoro, prosegue con la verifica ex post dei risultati raggiunti e si conclude con l'analisi delle cause degli scostamenti, in vista della ridefinizione dei risultati attesi.

Sic stantibus rebus, il presente lavoro ha inteso trarre dall'analisi del sistema dei controlli ex PO FESR Sicilia 2014-2020, nonché dall'analisi del ruolo assegnato all'Area 7 (Controlli, Repressioni Frodi Comunitarie e Chiusura Programmi Comunitari) del Dipartimento Regionale della Programmazione facente capo alla Presidenza della Regione Siciliana in seno al Sistema di Gestione e Controllo (SIGECO) associato al Programma Operativo, alcune proposte di miglioramento di stampo manageriale, a valere sui tre livelli di inferenza del controllo sopracitati, e potenzialmente generalizzabili a qualsivoglia Ufficio di Controllo operante in un'Amministrazione Pubblica. Tali proposte di miglioramento potrebbero sancire un ridimensionamento della tradizionale ottica burocratica, realizzando quell'afflato alla responsabilizzazione diffusa codificato dalle sopracitate prescrizioni normative.

## **2. Il sistema dei controlli per il PO FESR Sicilia 2014-2020.**

Come statuito dal manuale dei controlli di primo livello relativo al PO FESR della Regione Siciliana 2014/2020, aggiornato a gennaio 2021, le attività di controllo hanno l'obiettivo di contribuire alla sana gestione finanziaria dei fondi strutturali e di investimento europei secondo principi di economia, efficacia, ed efficienza.

L'Autorità di Gestione (AdG) di un Programma Operativo cofinanziato da fondi comunitari è tenuta ad implementare all'uopo le attività, le procedure e gli strumenti di sua responsabilità già prospettati dal Reg.UE 1303/2013. L'architettura organizzativa sottostante all'attuale Sistema di Gestione e Controllo (SIGECO) associato al PO FESR Sicilia 2014/2020 fa leva su una rigida separazione funzionale all'interno dell'AdG fra gli Uffici Competenti per Operazioni (UCO) e le Unità di Monitoraggio e Controllo (UMC). I primi coincidono con gli uffici preposti a dare avvio all'esecuzione delle singole operazioni a titolarità e a regia che pertengono all'Asse Prioritario di diretta

competenza; i secondi, invece, rappresentano quegli uffici che, acquisita dagli UCO tutta la documentazione relativa alle singole operazioni, sono tenuti a verificare che sussistano i requisiti di ammissibilità della spesa, fermo restando il compito delle UCO di identificare in prima approssimazione il ventaglio di voci di spesa potenzialmente eleggibili. In tal senso, il Manuale dei controlli di primo livello associato al PO FESR 2014/2020 della Regione Siciliana, in combinato disposto con quanto previsto dal Reg. UE 1303/2013 e dal DPR n.22/2018, compendia i seguenti criteri in forza dei quali una spesa può essere catalogata come ammissibile ed eleggibile in sede di acquisizione di un co-finanziamento comunitario:

1. effettività della spesa eleggibile, con riferimento ai pagamenti effettuati dal beneficiario nell'attuazione dell'operazione cofinanziata;
2. legittimità della spesa, intesa come conformità alle disposizioni di legge in materia fiscale, contabile e civilistica vigenti a livello europeo, nazionale e regionale, nonché conformità a quanto disposto dal Programma sulle condizioni di sostegno alla relativa operazione;
3. temporalità della spesa, intesa come confluenza del sostenimento e del pagamento della spesa da parte del beneficiario nel periodo di ammissibilità previsto dal Programma, compreso tra l'1 gennaio 2014 ed il 31 dicembre 2023;
4. pertinenza ed imputabilità della spesa ad un'operazione selezionata dall' Autorità di gestione o sostenuta sotto la sua responsabilità;
5. sussistenza di una prova documentale del sostenimento di una spesa, tale per cui essa deve risultare comprovata da fatture quietanzate o giustificata da documenti contabili

aventi valore probatorio equivalente e, in ogni caso, deve esserci idonea documentazione tesa ad attestare la pertinenza della spesa sostenuta rispetto all'operazione selezionata dall'AdG;

6. tracciabilità della spesa, intesa come verificabilità delle spese sostenute facendo leva su una corretta e completa tenuta della documentazione che comprovi l'esistenza sullo sfondo di un'adeguata pista di controllo;
7. corretta localizzazione della spesa, per cui essa deve sostenere quelle operazioni che interessano esclusivamente l'area territoriale indicata dal Programma;
8. divieto di cumulo di finanziamenti, per cui, al fine di evitare un doppio finanziamento delle medesime spese, tutti i documenti giustificativi di spesa devono essere corredati da univoci rimandi all'operazione in esame e al Programma di riferimento;
9. la stabilità delle operazioni finanziate.

Come già anticipato, nell'attuale Sistema di Gestione e Controllo associato al PO FESR Sicilia

2014/2020, le UMC sono incaricate di espletare i controlli di primo livello, in coerenza con quanto previsto dall'Articolo 125, paragrafo 5, del Regolamento (UE) 1303/2013. Si tratta di controlli relativi ai processi per i quali l'organizzazione è responsabile, svolti al fine di verificare la fornitura dei prodotti e dei servizi cofinanziati, l'effettività delle spese dichiarate in sede di rimborso, e la conformità con le norme nazionali e le norme comunitarie applicabili, nonché con i termini della decisione della Commissione che approva il Programma Operativo.

Tipicamente, i controlli di primo livello si servono di piste di controllo, check list e rapporti di controllo distinti per macro-processo (almeno tre, ovvero, la realizzazione delle opere pubbliche, l'acquisizione di beni e servizi e gli aiuti erogati a imprese e individui), e tipologia di operazioni, siano esse a regia o a titolarità.

Ai sensi dell'articolo 25, paragrafo 1, lettera i), del regolamento delegato (UE) n. 480/2014 della Commissione, la pista di controllo si attegna a tentativo di mappare i processi favorendo la riconciliazione tra i dati relativi agli indicatori di output dell'operazione e i target finali, i dati comunicati e il risultato del Programma. Proprio il ruolo rivestito dalle piste di controllo permette di comprendere in che termini il controllo di primo livello tenda a favorire idealmente l'allineamento fra scelte strategiche e scelte operative. Tutte le verifiche di gestione svolte dalle UMC rappresentano un primo livello di screening del grado di legittimità e regolarità delle spese sostenute e devono essere concluse in tempo utile per consentire all'AdG inteso come complesso dei Dipartimenti Regionali qualificati come Centri di Responsabilità competenti per Asse Prioritario, a cui si aggiunge il Dipartimento Regionale della Programmazione nel suo duplice ruolo di Centro di Responsabilità per l'Asse Prioritario 11 (Assistenza Tecnica), e di Autorità di Coordinamento dell'AdG di trasmettere puntualmente all'Autorità di Certificazione (AdC) le dichiarazioni di spesa comprendenti gli importi, divisi per priorità e per pagamenti attestati, validati sul gestore documentale Caronte. Tale gestore, collegato al Sistema Nazionale di Monitoraggio, rappresenta il basamento su cui si innesta l'attività dell'AdC, dal momento che quest'ultima dovrà monitorare i soli importi validati sul sistema Caronte e svolgere verifiche di ricevibilità formale ed ammissibilità sostanziale sui contenuti delle dichiarazioni di spesa rese, al fine di accertare la completezza e la conformità della



documentazione trasmessa rispetto a quanto previsto dalle procedure.

Sic stantibus rebus, la pista di controllo dev'essere d'ausilio ai fini della riconciliazione fra gli importi aggregati dichiarati in sede di certificazione, i dati dettagliati riguardanti gli output e i risultati raggiunti e i documenti giustificativi conservati presso gli uffici dell'AdG, AdC e degli eventuali organismi intermedi coinvolti nella fase di implementazione del Programma.

In questo quadro, il controllo di primo livello, pur assumendo la veste operativa di controllo procedimentale, mira ad accertare che le operazioni in esame ascrivibili a quel macro-processo abbiano direttamente o indirettamente contribuito a creare valore a beneficio della collettività di riferimento.

Andando a scandagliare il piano delle verifiche di gestione tipicamente svolte dalle UMC, occorre precisare che esistono almeno due tipi di verifiche: le verifiche amministrative di tutte le domande di rimborso presentate dai beneficiari, e le verifiche in loco delle operazioni. Mentre le verifiche amministrative dovranno monitorare l'intera documentazione a supporto dell'operazione si pensi a fatture, relazioni di avanzamento o fogli presenze in vista dell'inclusione delle spese nella dichiarazione di certificazione, le verifiche in loco si atteggianno a verifiche di gestione a geometria variabile. In effetti, la natura, le caratteristiche specifiche di un'operazione, l'importo del sostegno pubblico, il livello di rischio e la mole delle verifiche amministrative sono destinate a condizionare la tempistica e la portata delle verifiche in loco. Come criterio generale, le verifiche in loco andrebbero espletate ogni qual volta l'operazione in esame è ben avviata da un punto di vista fisico e finanziario, e può essere opportuno adottare in corso d'opera misure correttive per evitare che eventuali disfunzioni rilevate possano tradursi a cascata in irregolarità

di spesa e impossibilità di procedere a certificazione. Va poi chiarito che vi è una sorta di trade-off fra le due forme di verifiche di gestione, dal momento che il potenziamento delle verifiche amministrative potrebbe rendere meno impellente la necessità di effettuare verifiche in loco. Infatti, le verifiche amministrative, nel loro decorso fisiologico, consentirebbero alle UMC di acquisire su base periodica la documentazione in possesso dell'UCO a supporto delle operazioni, e aumenterebbero le possibilità di presentare in chiusura di operazione unitamente alla domanda di rimborso una documentazione probatoria completa.

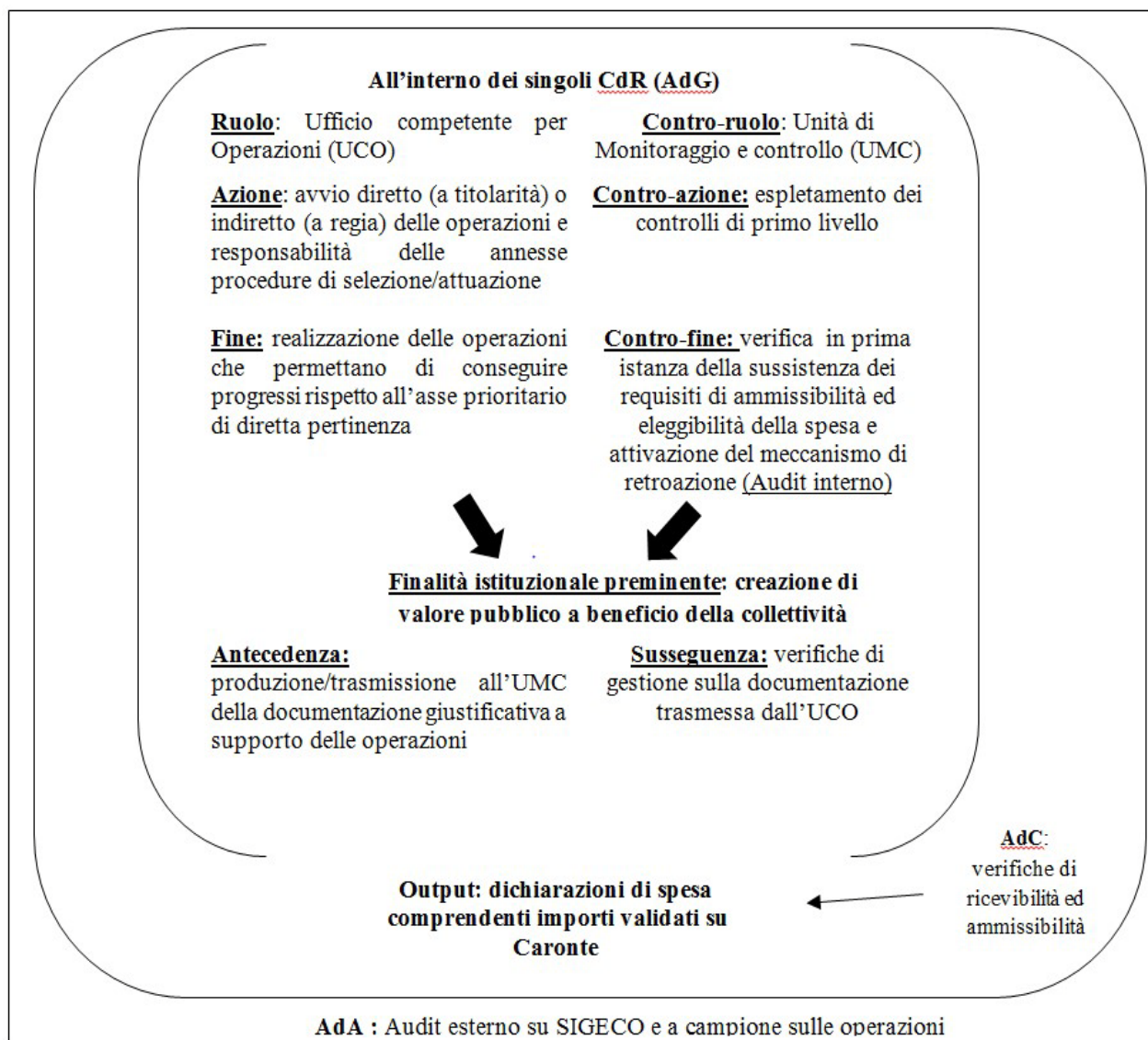
Nel complesso, come indicato nelle Linee guida per gli Stati membri sulle verifiche di gestione redatte dalla Commissione per il periodo 2014/2020, le verifiche di gestione dovrebbero accertare la presenza dei requisiti richiesti ai fini della ammissibilità ed eleggibilità della spesa. Sul piano della legittimità, le verifiche di gestione dovrebbero certificare la conformità alle condizioni stabilite dal Programma, l'adeguatezza dei documenti giustificativi di spesa e della sottostante pista di controllo, nonché l'osservanza degli obblighi in materia di sviluppo sostenibile, pari opportunità e non discriminazione e la conformità alle norme comunitarie e nazionali in materia di appalti pubblici, aiuti di stato e pubblicità. In termini più strettamente procedurali, le verifiche di gestione dovrebbero attestare i progressi fisici dell'operazione, misurati tramite indicatori di output e, se del caso, tramite indicatori di risultato, siano essi comuni o specifici per Programma Operativo. In condizione di indipendenza funzionale, l'Autorità di Audit dovrà poi in sede di controllo di secondo livello valutare la complessiva affidabilità del SIGECO associato al Programma Operativo, nonché verificare a campione la correttezza delle dichiarazioni di spesa inoltrate e la legittimità delle transazioni a cui tali dichiarazioni fanno riferimento. Occorre puntualizzare che fra l'ampiezza del campione di operazioni

controllate ed il grado di affidabilità riconosciuto al SIGECO vige un rapporto di proporzionalità inversa, assunto che il riconoscimento da parte dell' AdA di un minore grado di trasparenza e fluidità del SIGECO imporrà di procedere al monitoraggio di un campione di operazioni via via maggiore.

Dall'esame dei manuali operativi e dalle linee guida licenziate dalla Commissione, traspare in ultima istanza la concezione del controllo di primo livello quale controllo sia burocratico, in quanto controllo procedimentale teso ad assicurare il rispetto delle norme, sia manageriale (audit interno), data l'attivazione di un meccanismo di retroazione teso a incidere sul comportamento degli operatori e, a fortiori, a migliorare il rendimento del procedimento amministrativo, tenendo conto della funzionalizzazione delle mansioni poste in essere dai singoli uffici verso il perseguimento di preminenti finalità istituzionali. In tal senso, i recenti tentativi di snellimento delle procedure di controllo in essere costituiscono un'ulteriore conferma dell'anelito ad una progressiva sburocratizzazione del sistema dei controlli. In effetti, il ridimensionamento in forza del D. Lgs. 158/2019 della portata dei controlli preventivi esperiti dalla Corte dei Conti, ad oggi riservati ai soli atti normativi a rilevanza esterna, atti di programmazione comportanti spese e atti generali attuativi di norme comunitarie, si configura come un tassello di un più ampio disegno di managerializzazione del sistema dei controlli, che si intarsia, fra le altre cose, anche della riforma del sub-sistema dei controlli amministrativo-contabili esperiti dalla Ragioneria Generale della Regione Siciliana. Come dettagliato dalla circolare della Ragioneria n. 13 del 28/09/2020, a decorrere da ottobre 2020 la Ragioneria Generale della Regione è stata investita soltanto di un controllo preordinato a certificare il rispetto degli step procedurali propri di procedimenti amministrativi codificati dalla legge. Per converso, la verifica della completezza e della regolarità amministrativa dell'intera

documentazione propedeutica alla redazione di ciascun provvedimento di impegno, liquidazione o ordinazione di pagamento è stata demandata ai singoli uffici, investiti, dunque, della responsabilità di svolgere controlli auspicabilmente conformi ad un certo standard di qualità, mantenendo sullo sfondo l'ancoramento ai criteri di efficacia, efficienza, economicità, imparzialità, legalità e trasparenza statuiti dalla Legge della Regione Siciliana n.7/2019. Non vi è dubbio che il prosciugamento del bacino dei controlli preventivi di legittimità e l'eventuale attivazione di controlli successivi a campione da parte della Ragioneria Generale della Regione Siciliana a coronamento del sub-sistema dei controlli amministrativo-contabili lasciano sguarniti punti di controllo che devono essere presidiati dai singoli uffici Dipartimentali coinvolti nella realizzazione delle operazioni (in primis, UCO e UMC). Tali uffici sono chiamati, pertanto, a progredire sul fronte della responsabilizzazione attiva e dell'apprendimento organizzativo. Peraltro, la cooperazione fra l'UCO e l'UMC presso ciascun CdR darebbe maggiore impulso alla successiva attività di pertinenza dell'AdC e renderebbe meno invasivo l'intervento di audit esterno ad appannaggio dell' AdA.

In sintesi, richiamando il quadro teorico di riferimento tratteggiato in premessa, il sistema dei controlli può essere schematizzato come segue:



### 3. Il ruolo dell'Area 7 del Dipartimento Regionale della Programmazione nell'ambito del SIGECO ex PO FESR Sicilia 2014/2020.

Fin dal 2011 la Regione Siciliana ha avviato un percorso finalizzato a garantire la regolarità delle spese attraverso il miglioramento della performance delle strutture regionali dedicate ai controlli e la definizione puntuale delle procedure. Tale percorso è culminato nell'istituzione all'interno del Dipartimento Regionale della Programmazione – afferente alla Presidenza della Regione Siciliana – di un'area di coordinamento degli uffici di controllo di primo livello,

l'Area 7 (Controlli, Repressioni Frodi Comunitarie e Chiusura Programmi Comunitari). A quest'Area è stato assegnato il compito di rafforzare la funzione di controllo di primo livello attraverso la supervisione delle attività di competenza delle UMC e la verifica dell'adeguatezza di procedure e processi poste in essere da tali Unità. Il ruolo di cabina di regia assegnato all'Area 7 trova conferma nel riconoscimento del ruolo propulsivo dell'Area nella stesura dei modelli standard di piste di controllo distinte per maxi-processo e nella stesura del manuale che illustra le procedure e le funzioni del Sistema di Gestione e Controllo associato al Programma Operativo. Andando nel dettaglio, l'Area 7, in qualità di soggetto istituzionale dotato di una condizione di sostanziale indipendenza funzionale, è tenuta a svolgere le seguenti mansioni:

- (i) il supporto, l'affiancamento e la consulenza specialistica alle UMC dei Centri di Responsabilità (rectius, i Dipartimenti Regionali) responsabili delle attività di controllo di diretta pertinenza;
- (ii) l'aggiornamento delle risultanze confluite nel gestore documentale Caronte e la comunicazione delle irregolarità/frodi;
- (iii) il monitoraggio della qualità dei controlli di primo livello, inteso quale verifica del corretto ed esauriente svolgimento delle attività di controllo svolte dalle singole UMC all'interno dei singoli Centri di Responsabilità;
- (iv) l'espletamento di controlli di sistema tesi ad accertare la sussistenza degli standard qualitativi adottati per i controlli di primo livello svolti dalle singole UMC dislocate nei diversi Dipartimenti.

Restrungendo il campo al solo controllo di sistema, va detto che, secondo il manuale dei controlli di primo livello, l'Area 7 è tenuta ad accertare, anche per il tramite di controlli a campione sulle spese controllate dalle UMC, il corretto utilizzo dei modelli di checklist, la

corretta archiviazione delle informazioni nel fascicolo di progetto e l'adeguatezza della pista di controllo. Tale controllo si pone idealmente a chiusura della fase di "audit interno", in quanto ha come obiettivo ultimo garantire la congruità delle procedure e degli strumenti adoperati dalle UMC rispetto agli interventi finanziati di pertinenza dei singoli CDR. A fortiori, si tratta di un controllo volto ad attestare che la spesa certificata abbia avuto ricadute tangibili in termini di creazione del valore a beneficio della collettività di riferimento. In termini operativi, il controllo di sistema svolto dall'Area 7 si attegga a verifica dettagliata dell'iter procedurale seguito nell'espletamento dei controlli di primo livello da parte delle singole UMC dipartimentali. Il controllo di sistema pone, in particolare, l'accento sull'adeguatezza quali-quantitativa della dotazione organica, e sull'affidabilità delle piste di controllo adoperate dalle singole UMC in termini di rispetto delle procedure codificate ed adeguatezza degli strumenti a supporto della tracciabilità dei maxiprocessi. Inoltre, il controllo di sistema dovrebbe scandagliare il profilo della correttezza delle procedure di archiviazione e conservazione della documentazione giustificativa a supporto delle operazioni realizzate, nonché vagliare il grado di efficacia dell'operato delle singole UMC.

A latere, va precisato che all'interno della Area 7 confluisce anche l'U.O.B. A7.1. Tale unità operativa di base è UMC per ciò che concerne le operazioni di competenza del Dipartimento Regionale della Programmazione, atteso che quest'ultimo è il Centro di Responsabilità (CdR) preposto all'attuazione dell'Asse 11 (Assistenza Tecnica) di cui al POR FESR. In qualità di UMC, l'unità operativa in esame è tenuta allo svolgimento delle seguenti attività:

- (i) espletamento delle verifiche amministrative rispetto a ciascuna domanda di rimborso presentata dai beneficiari, propedeutiche alla certificazione delle spese alla UE;
- (ii) validazione sul sistema Caronte dei dati di certificazione di spesa;
- (iii) comunicazioni di eventuali irregolarità riscontrate al momento dell'effettuazione dei controlli di primo livello e predisposizione delle schede OLAF in relazione a eventuali frodi rilevate.

#### 4. Proposte di miglioramento del sistema dei controlli ex PO FESR Sicilia 2014-2020.

Traendo spunto dalla propria esperienza di formazione e lavoro presso la summenzionata UMC afferente all'Area 7, l'Autore si è sforzato di elaborare alcune considerazioni sul ruolo dell'Area 7 in seno all'architettura organizzativa del SIGECO, nonché di approntare alcuni possibili suggerimenti operativi passibili di adozione all'interno della suddetta UMC responsabile dei controlli sulle operazioni relative all'Asse 11 del PO FESR Sicilia 2014-2020, e generalizzabili alle restanti UMC preposte all'espletamento dei controlli di primo livello.

Su un piano di massima astrazione, richiamando la tripartizione del controllo esplicitata in premessa, chi scrive ritiene che sarebbe opportuno soppesare i margini di riconfigurazione del sistema di controllo in corrispondenza di ciascuna delle tre partizioni in cui viene suddivisa l'attività di controllo tout court: struttura organizzativa, struttura informativa e processo.

Restringendo il focus sul caso in esame, rispetto al processo di controllo, si registra la mancanza di un momento di raccordo fra le varie UMC, nel corso del quale l'Area 7 potrebbe dare piena esecuzione al suo ruolo di garante del corretto funzionamento del SIGECO, a presidio della cristallizzazione di un dato standard di qualità dei controlli effettuati dalle varie UMC dislocate a livello dei



singoli CdR. Invero, assunto che nei singoli CdR è ammesso il ricorso a piste di controllo che si arricchiscono di ulteriori elementi e indicazioni al fine di approntare una rappresentazione più nitida e coerente delle singole operazioni, ai sensi del manuale SIGECO, l'Area 7 deve verificare che non sia avvenuto un eccessivo discostamento dal modello predefinito di pista di controllo. Il controllo sulla qualità dei controlli esperiti dalle singole UMC si porrebbe quale azione di chiusura del sistema dei controlli, a garanzia della sana gestione finanziaria e della corretta esecuzione del Programma, con un ulteriore check sulla qualità dei rilievi mossi dalle singole UMC in merito alle fasi di selezione, attuazione e verifica delle operazioni, e certificazione dei pagamenti. Tale controllo di sistema garantirebbe una migliore performance del sistema dei controlli tout court e metterebbe al riparo da eventuali azioni dell'ADA di valutazione di rischio intrinseco e di controllo e di estrapolazione di rettifiche finanziarie in sede di controlli di secondo livello. Peraltro, il mancato espletamento della funzione di audit interno da parte dell'Area 7 spianerebbe la strada all'intervento dell' AdA che, sulla scorta di un giudizio non positivo sull'affidabilità del SIGECO, adotterebbe un intervallo di confidenza sempre maggiore (sino al 90%) per quanto concerne il campionamento di operazioni da monitorare.

Specularmente all'AdA, soggetto gerente la funzione di audit esterno (controllo di secondo livello), anche l'Area 7, in qualità di cabina di regia investita della funzione di audit interno, dovrebbe, a parere di chi scrive, innervare il proprio operato osservando gli step procedurali propri del ciclo di Deming (Plan, Do, Check e Act). Nello specifico, l'Area 7 quale soggetto deputato a monitorare l'operato delle singole UMC, in sede di espletamento dei controlli di sistema, dovrebbe realizzare i seguenti adempimenti procedurali logicamente sequenziati:

- (i) definire gli standard di qualità relativi ai controlli delle UMC, le piste di controllo standard e il campione di UMC da verificare, atteso che la scelta di quali UMC vagliare andrebbe fatta considerando errori e irregolarità riscontrate dai vari soggetti responsabili dei controlli, avanzamento finanziario delle spese certificate, volume di risorse gestite, innovatività delle procedure e numero di procedimenti attivati (PLAN);
- (ii) coordinare e supportare le attività di controllo delle UMC (DO);
- (iii) Espletamento dei controlli di qualità sui controlli svolti dalle singole UMC (CHECK);
- (iv) Adottare misure correttive per minimizzare gli scostamenti dagli standard di qualità definiti ex ante (ACT).

Sul piano della struttura organizzativa, la tesaurizzazione del ciclo di Deming comporterebbe un carico di lavoro aggiuntivo e, pertanto, imporrebbe di soppesare il dimensionamento dell'organico ad oggi operante presso l' UMC per l'asse 11 (n. 2 unità) e, complessivamente, all'interno dell'Area in cui la suddetta Unità confluisce (n. 4 unità). Partendo dall'accertamento delle esigenze funzionali che l'UOB e l'Area devono in linea teorica garantire, dall'identificazione dei processi, ossia delle sequenze di operazioni e decisioni attraverso cui essi dovrebbero dare risposta a tali esigenze, andrebbe fatta una riflessione sulla congruità della dotazione organica rispetto alle diverse posizioni di lavoro individuate, assunto che quest'ultime ricomprendono contestualmente le operazioni da svolgere, le skills richieste e il grado di autonomia decisionale riconosciuto.

Nelle more, a fronte della categorizzazione delle tipologie di operazioni da sottoporre a controllo sottesa dalla raffigurazione per maxi-processi, potrebbe essere proficuo dar corso all'assegnazione di

una specifica tipologia di controllo su una data operazione ad una singola unità della dotazione organica dell'UOB e, se del caso, dell'Area o dell'Assistenza Tecnica a supporto dell'Amministrazione. Idealmente, ciascun'unità della dotazione organica potrebbe assurgere al rango di referente unico per un dato maxiprocesso, e ciò permetterebbe di rilevare con più celerità l'impatto e la probabilità di accadimento della verifica di errore e/o dell'emersione delle due forme di rischio frodi (lordo e netto), identificate in funzione dell'incidenza del sistema di controlli. Tale modus operandi potrebbe instillare una maggiore presa di coscienza dell'iter procedurale associato a ciascun maxi-processo, assunto che tale maggiore padronanza degli step procedurali potrebbe tradursi in un surplus di efficacia ed efficienza in sede di espletamento dei controlli. D'altra parte, il livello di rischiosità di una data operazione è considerato funzione del numero di passaggi di documentazione amministrativo-contabile tra i soggetti previsti nelle piste di controllo, del numero di attività incluse nel maxi-processo, della durata dell'operazione, della dimensione finanziaria, e della esperienza pregressa del beneficiario in rapporto alla tipologia di operazione. Cionondimeno, a fronte di una maggiore autonomia operativa concessa nello svolgimento delle singole mansioni, occorrerebbe non perdere di vista l'ineffettibile necessità di dare maggiore impulso al momento del raccordo intra-dipartimentale, permettendo ai singoli lavoratori di confrontarsi fra loro, di condividere problematiche operative e proposte di miglioramento. Con specifico riferimento alla risoluzione di problematiche operative e di questioni di stampo strettamente amministrativo, disporre di un supporto giuridico ad hoc quale l'Assistenza Tecnica potrebbe essere di ausilio in sede di accertamento della conformità alla normativa in materia di appalti, e potrebbe dirimere alcuni dubbi in sede di compilazione delle checklist di controlli.

In prospettiva, una schematizzazione dell'agire amministrativo del tipo Input → Processo → Output → Outcome quest'ultimi intesi come effetti condivisi da una platea variegata di stakeholders che si traducono in un'influenza sui comportamenti economici e sociali e in ricadute rilevanti sul contesto di riferimento in termini di soddisfacimento dei bisogni potrebbe proficuamente orientare un'opera di reingegnerizzazione dei meccanismi di premialità, quest'ultimi inquadrati come una potente leva attraverso cui favorire l'infittimento di proficui interscambi informativi fra UCO e UMC in ciascun CdR. Invero, il progetto di retribuzione del lavoro straordinario denominato Easy Go avviato nel Dipartimento Regionale della Programmazione potrebbe essere una potentissima leva da azionare al fine di dare impulso all'avanzamento del Programma Operativo, specie se ne viene prospettato l'ancoramento ad indicatori quali:

- (i) indicatori di attività, incentrati sui volumi di attività realizzati;
- (ii) indicatori di efficacia, tesi ad attestare la rispondenza fra prestazioni effettive e prestazioni programmate, per esempio mettendo in raffronto l'ammontare delle somme portate a certificazione con un target definito su base annua;
- (iii) indicatori di efficienza, tesi a rapportare fra loro i risultati ottenuti e i costi sostenuti o le unità fisiche dei fattori produttivi impiegati (ad esempio, le ore lavoro);
- (iv) indicatori di qualità, ove il concetto di qualità delle prestazioni va declinato come qualità in sé del servizio reso rispetto ad esempio ad alcune best practices consolidate, o qualità definita in termini relazionali come grado di rispondenza alle attese dei destinatari/clienti esterni, per cui, a titolo esemplificativo, si potrebbe costruire un indicatore di qualità destinato a scandagliare la quota di documentazione caricata sul gestore documentale Caronte, assunto che il reperimento della

documentazione probatoria è essenziale ai fini dei controlli di primo livello.

Sul piano della struttura informativa, il venir meno dei controlli preventivi di legittimità della Corte dei Conti su taluni atti, così come il ridimensionamento della portata dei controlli di regolarità amministrativo-contabile della Ragioneria, andrebbero ricondotti ad un complessivo disegno di semplificazione delle piste di controllo, che potrebbe permettere di inanellare un surplus di trasparenza delle procedure. Come già anticipato in precedenza, la compressione dell'ambito dei controlli esterni richiederebbe come contraltare una valorizzazione del momento dell'audit interno all'insegna di una sempre maggiore cooperazione fra UCO e UMC secondo logiche di governance.

Alcuni validi spunti nell'opera di razionalizzazione delle piste di controllo potrebbero essere derivati dall'osservazione dei meccanismi operativi propri della Regione Basilicata, regione obiettivo convergenza benché a titolo transitorio (phasing out), e prima regione del Mezzogiorno per quota di spesa portata a certificazione, come traspare dalle statistiche fornite dall'Agenzia per la Coesione Territoriale.

In effetti, pur nella consapevolezza che sussista un netto dislivello fra la dotazione finanziaria del PO FESR della Regione Basilicata, pari a circa 551 milioni, e quella propria del PO FESR della Regione Sicilia, pari a 4,5 miliardi di euro, potrebbe essere proficuo mutuare la buona prassi di includere nelle piste di controllo una tabella documentale che illustra il responsabile del controllo, il tipo di controllo da espletare e la documentazione richiesta, nonché il responsabile preposto alla conservazione dei documenti giustificativi a sostegno dell'operazione. Una tabella così strutturata valorizzerebbe ulteriormente lo status della pista di controllo quale tracciato di riferimento per ogni maxi-processo, costellato da vari punti di misura, intesi come snodi

procedimentali, in corrispondenza dei quali diventa essenziale raccogliere misure di elementi chiave (input, volume di attività, risorse) e verificare la congruenza di tali misure rispetto agli standard o agli obiettivi definiti a monte.

Ancora, potrebbe essere una felice intuizione istituzionalizzare la buona pratica di inserire nelle checklist una scheda di rendicontazione comprendente tutta la documentazione giustificativa a supporto della corresponsione dei pagamenti, nonché una tabella documentale che riepiloga il percorso logico-cronologico che ha scandito l'effettuazione delle operazioni.

Restando sull'opportunità di intervenire sulle checklist, in merito alle operazioni di carattere strumentale, potrebbe essere utile inserire delle domande ove si attesti la possibilità per alcune operazioni di essere sprovviste di uno specifico indicatore di monitoraggio fisico, atteso il loro rapporto di strumentalità rispetto alle altre operazioni afferenti al medesimo Asse Prioritario e, di conseguenza, il loro contributo all'avanzamento di un indicatore di realizzazione tout court.

Sul piano della gestione documentale, potrebbe essere proficuo utilizzare una codifica omogenea per la documentazione presente su Caronte, al fine di favorire il pronto reperimento dei documenti richiesti e la verifica del loro caricamento sul gestore documentale, con l'accertamento della corretta allocazione nella sezione di diretta pertinenza. Il tempestivo caricamento della documentazione su Caronte certificato dal reperimento dell'ossatura documentale dell'operazione snellirebbe notevolmente la procedura dei controlli, in vista dell'espletamento dell'attività dell'AdC, per cui ai fini della corretta conclusione della domanda di rimborso, come già esposto in precedenza, è richiesta la pronta disponibilità di tutta la documentazione associata alle fasi di impegno e liquidazione della spesa, nonché degli ordinativi di pagamento correlati. In questa

prospettiva, un forte impulso in termini di celerità nel caricamento della documentazione potrebbe essere dato dall'avvio di un regime di interoperabilità dettagliato nella Circolare della Ragioneria Generale n. 11/2020 del 10/08/2020 fra il gestore Caronte ed il Sistema di Contabilità SIC, la piattaforma utilizzata dalla Ragioneria Generale in sede di contabilizzazione di impegni e ordinativi di pagamento, ai fini dell'espletamento dei controlli di regolarità amministrativo-contabile ad essa spettanti.

## 5. Conclusioni.

L'analisi del sistema dei controlli ex Programma Operativo FESR Sicilia 2014-2020 permette di comprendere in che termini il modello burocratico andrebbe ridimensionato in nome di una progressiva managerializzazione imperniata su una responsabilizzazione dei risultati. Invero, in seno al modello burocratico la responsabilizzazione puntiforme per singolo atto e l'aggregazione di compiti secondo criteri di omogeneità prestano il fianco a rilevanti problemi in fase di coordinamento dei contributi dei vari uffici, sfociando inesorabilmente in un allungamento dei tempi di esecuzione, nonché, talvolta, nello sviluppo di sequenze procedurali irrazionali che si concludono in infruttuosi ritorni alla casella di partenza. Date queste premesse, il perseguimento delle finalità istituzionali e, in ultima istanza, il soddisfacimento dei bisogni che la collettività manifesta nei confronti di una data Amministrazione richiedono in sede di espletamento dell'attività di controllo l'internalizzazione di una logica di governance. Se infatti il modello burocratico tradizionalmente associato alla P.A. è incardinato su un'eccessiva frammentazione delle mansioni che rischia di far perdere di vista le strette interdipendenze fra di esse, una managerializzazione del sistema dei controlli all'insegna di una sempre maggiore responsabilizzazione sui risultati e di una

semplificazione delle dinamiche relazionali fra le unità organizzative potrebbe permettere di superare definitivamente il fideistico affidamento al criterio di specializzazione tecnico-operativa.

La soluzione dei singoli problemi che attanagliano un'Amministrazione non può rintracciarsi nella semplice esistenza di ruoli e contro-ruoli, ma va, invece, ricercata nella capacità di mobilitare soggetti che agiscono con vesti differenti all'interno della medesima organizzazione. Tale capacità di mobilitazione andrebbe fondata non sulla pretesa intrinseca razionalità amministrativa, tecnica ed economica che traspare dal formalismo burocratico, bensì sulla capacità di creare convergenze parallele, se del caso, servendosi di meccanismi di premialità e incentivi, in nome della realizzazione di quelle preminenti finalità istituzionali che costituiscono la ragion d'essere dell'Amministrazione.

Assunto il ruolo nevralgico svolto dall'attività di controllo nel tentativo di favorire l'insinuarsi di una perdurante condizione di razionalità amministrativa, le proposte di miglioramento dettagliate nella sezione precedente lasciano intendere il convincimento che il ruolo dell'Area 7 quale garante della funzione di "audit interno" andrebbe consolidato in forza dei progressi ottenuti in corrispondenza delle tre componenti di un sistema di controllo: processo di controllo, struttura organizzativa e struttura informativa.

Rispetto al processo di controllo, può essere proficuo ricorrere al ciclo di Deming nell'espletamento di controlli di sistema ad opera di chi, investito delle funzioni di meta-governance, è tenuto a verificare che i diversi Uffici di Controllo dislocati all'interno di una stessa Amministrazione abbiano espletato le loro attività nel rispetto degli standard qualitativi codificati ex lege.

Sul piano della struttura organizzativa del controllo, dal caso in esame traspare l'opportunità di sollecitare una riconfigurazione del sistema di meccanismi di premialità che ricalchi una



schematizzazione dell'agire amministrativo del tipo input → processi → output → outcome. Così facendo, troverebbe evidenza l'utilità di ricorrere ad indicatori multiformi in grado di verificare che ci sia stato un *quid pluris* sul piano della produttività. Ancora sul piano organizzativo, occorre favorire un costante aggiornamento formativo del personale addetto ed una responsabilizzazione attiva degli Uffici di Controllo, di riflesso alla semplificazione e riduzione del numero di piste di controllo, *rectius* dei tracciati di norme atti a codificare analiticamente i diversi step procedurali correlati all'attività di controllo. Sul filone della responsabilizzazione attiva degli uffici di controllo, si innesterebbe la buona prassi di designare univocamente un referente per maxi-processo, al fine di ottenere un ritorno in termini di efficacia, efficienza e tempestività nello svolgimento dell'attività dei controlli, senza perdere di vista la necessità di dare maggiore impulso al raccordo all'interno dell'Ufficio di Controllo e tra l'Ufficio di Controllo e il corrispettivo Ufficio di Amministrazione Attiva.

Sul piano della struttura informativa, si possono generalizzare almeno le seguenti proposte di miglioramento: semplificazione e revisione più tempestiva delle "carte di controllo" dei processi amministrativi, e rapida trasmissione della completa documentazione probatoria correlata all'operazione, al fine di consentire all'Ufficio di Controllo di poter dare piena attuazione alle proprie prerogative.

Su un piano di massima astrazione, le proposte di miglioramento individuate rispetto a ciascuna delle partizioni del sistema di controllo potrebbero tradursi in suggerimenti operativi passibili di adozione all'interno di tutte le UMC preposte all'espletamento dei controlli di primo livello, ed essere estese a tutti gli Uffici di Controllo operanti in un'Amministrazione Pubblica. In tal caso, tali suggerimenti operativi andrebbero applicati *mutatis mutandis* a ciascun'Amministrazione, nella consapevolezza che la managerializzazione del controllo è il

complemento naturale della logica burocratica, in quanto si mira a consolidare quella perdurante condizione di razionalità amministrativa ampiamente evocata dal dettato normativo.

### Bibliografia essenziale

- Anessi Pessina, E. (2007). L'evoluzione dei sistemi contabili pubblici: Aspetti critici nella prospettiva aziendale. Egea, Milano.
- Bianchi, C. (2016). Dynamic performance management (Vol. 1). Springer, Berlino.
- Borgonovi, E. (2005). Principi e sistemi aziendali per le amministrazioni pubbliche, 5° edizione, Egea, Milano.
- Cappello, M. (2015). Guida ai fondi europei 2014-2020. Maggioli Editore.
- Cassese, S. (Ed.). (1993). I controlli nella pubblica amministrazione. Il Mulino, Bologna.
- Cassese, S. (2014). Governare gli italiani: storia dello Stato. il Mulino, Bologna.
- Clemente, G. (2009). Le politiche europee di coesione tra vecchia e nuova programmazione. Rivista giuridica del Mezzogiorno, 23(1), 21-36.
- Costa, M. (2021). Introduzione alla ragioneria. Nozioni istituzionali e generali. Giappichelli Editore, Torino.
- Cristiano, E. (2006). Il sistema dei controlli e la valutazione nella pubblica amministrazione. Pellegrini Editore, Cosenza.
- De Dominicis, S. (2020). Gestione, pianificazione e controlli negli enti locali minori: prospettive per una riforma radicale. Amministrazione e Contabilità dello Stato e degli enti pubblici. Fascicolo Speciale 4-5-6 del 31/12/2020.
- Forte, F., & Robotti, L. (Eds.). (2007). La gestione manageriale nella pubblica amministrazione (Vol. 322). Franco Angeli, Milano.
- Lipari, C., & Costa, M. (2012). Accounting as Administrative Semiotics. In Papers on Accounting and Accounting History, a cura di C. Lipari, 29-55, Rirea.
- Melis, G. (1996). Storia dell'amministrazione italiana. Il Mulino, Bologna.
- Peta, A. (2017). I controlli interni gestionali nella PA: criticità e correttivi di un sistema in continua evoluzione. Economia pubblica, p. 97-132.
- Ruffini, R. (2010). L'evoluzione dei sistemi di controllo nella Pubblica Amministrazione. Franco Angeli, Milano.