

**Milano, 17 aprile 2008**

**Valutare le pubbliche  
amministrazioni: dilemmi e  
percorsi di miglioramento**

**Relazione di Gianfranco Rebora**

## “IL RISCHIO DI FALLIMENTO DEI SISTEMI DI CONTROLLO: IMPRESE E ISTITUZIONI A CONFRONTO”

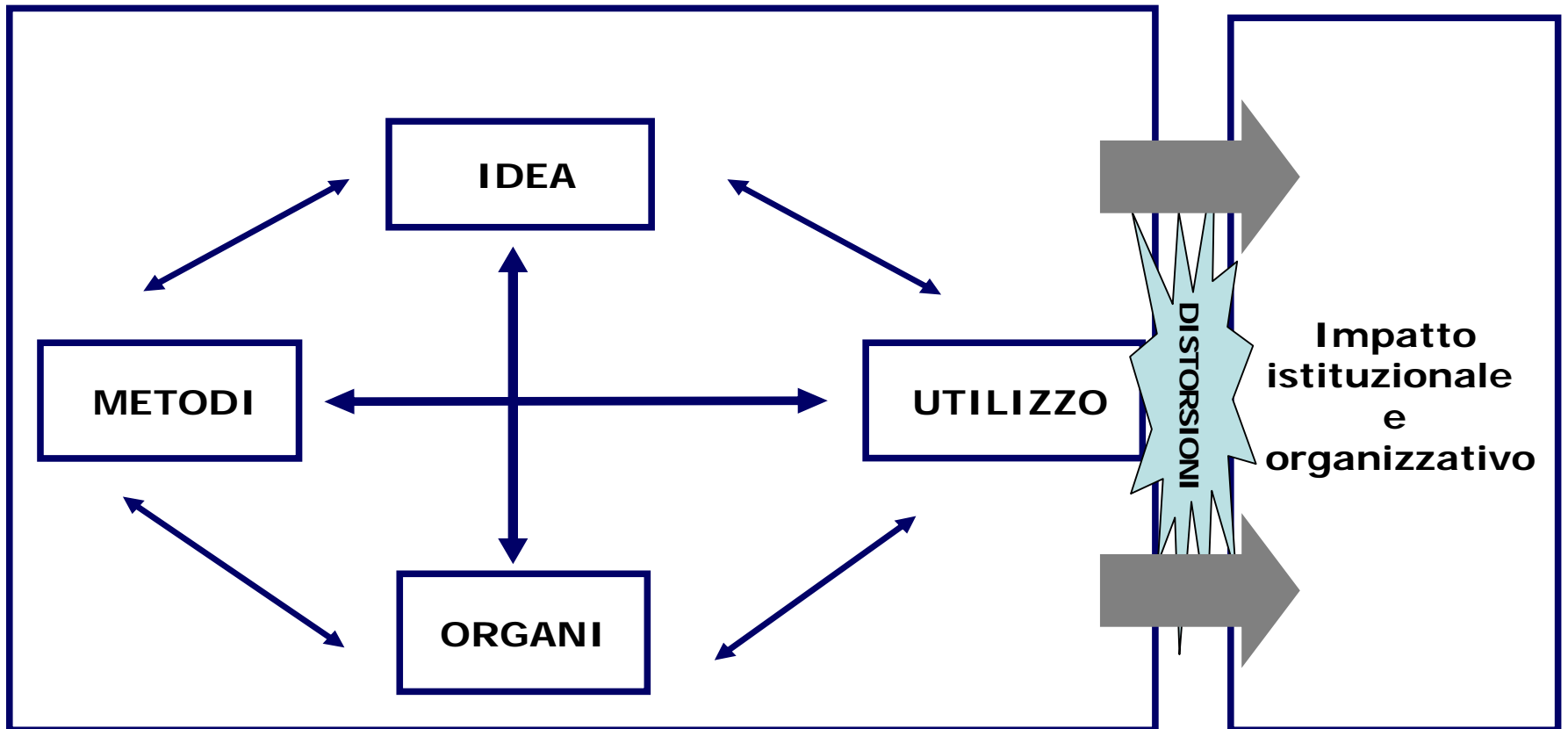
- **6 unità operative (oltre 30 ricercatori coinvolti):**
  - **Università Carlo Cattaneo - LIUC**
  - **Università Cattolica del Sacro Cuore**
  - **Università degli Studi di Milano Bicocca (2 unità)**
  - **Università degli Studi del Piemonte Orientale**
  - **Università degli Studi di Udine**
  
- **7 settori studiati: università, ministeri, imprese pubbliche locali, enti locali, non profit, imprese quotate, aziende di credito**
  
- **i rischi connessi alla reputazione**

# PERCORSO DI RICERCA



# Modello di analisi dei sistemi di controllo

(Rebora, 1999)



# **Fattori di crisi dei controlli**

**(secondo l'analisi della letteratura internazionale)**

- 1. Aspetti tecnici delle attività di controllo e della regolazione**
- 2. Caratteristiche individuali dei controllori**
- 3. Organizzazione e politiche del personale di auditing**
- 4. Connessioni improprie o perverse tra controllore e controllato**
- 5. Sistemi di governance delle aziende sottoposte a controllo**
- 6. Fattori di sistema e politiche pubbliche**

# SCHEMA QUESTIONARIO INTERSETTORIALE

SEZIONE A	SEZIONE B					SEZIONE C	
ASPETTI COMPORTANTI PROBLEMI PER L'EFFICACIA DELLE ATTIVITA' DI CONTROLLO	PIU' IMPORTANTI FATTORI CHE LIMITANO L'EFFICACIA DEI CONTROLLI					INTERVENTI MIGLIORATIVI	
1	11	30	31			41	42
Aspetti tecnici dei controlli	Metodologie e standard di controllo troppo dettagliati che sacrificano l'autonomia e la capacità di giudizio del controllore/revisore	Progressiva erosione e indebolimento degli standard di controllo in una logica di accettazione di anomalie ritenute di minore entità	Insufficiente e poco sistematica definizione di procedure e prassi del controllo			Prevedere regole, standard e manuali più dettagliati per le attività di controllo tenendo conto delle specificità dei diversi settori	Snellire gli adempimenti di controllo focalizzandoli sugli aspetti più importanti
2	9	10	18	20		36	37
Caratteristiche individuali degli addetti ai controlli	Insufficiente preparazione tecnica dei controllori	Insufficiente esperienza dei controllori	Carente impegno e motivazione del personale addetto ai controlli	Mancanza di deontologia dei controllori		Prevedere esami più severi per l'accesso alle professioni e ai ruoli di controllo	Prevedere verifiche periodiche più severe sulla preparazione dei controllori anche durante l'iter di carriera
3	12	13	14	17		34	44
Organizzazione e politiche del personale degli organismi di controllo	Carico di lavoro eccessivo e troppo forte pressione gerarchica sul personale addetto ai controllo	Eccessivo turnover del personale addetto ai controlli e difficoltà a trasferire le conoscenze tra controllori	Tipo di incentivazione del personale di controllo in contrasto con gli obiettivi istituzionali del controllo	Retribuzione dei controllori sproporzionata rispetto al lavoro necessario per un suo valido espletamento		Responsabilizzare maggiormente i controllori valorizzandone l'autonomia professionale e la capacità di giudizio critico	Prevedere periodiche revisioni dell'operato degli organi di controllo affidate a team di professionisti
4	8	19	22	23	24	32	43
Governance aziendale	Insufficiente supporto interno operativo degli organi di controllo	Eccessivo orientamento "commerciale" di organi e società che operano i controlli	Indifferenza dei consigli di amministrazione (o degli altri organi di governo) delle aziende verso le attività di controllo	Insufficiente comunicazione e interazione tra i diversi soggetti attivi nel controllo	Ostacoli posti dal management alla circolazione di informazioni rilevanti per il controllo	Rafforzare le sanzioni per i comportamenti scorretti di amministratori e controllori	Stabilire misure di trasparenza e di comunicazione diffusa dei risultati dei controlli
5	15	16	29			40	45
A. Politiche pubbliche e fattori di sistema	Buchi nella normativa che favoriscono chi vuole nascondere i problemi	Eccessiva estensione degli aspetti da verificare	Mancato sostegno ai controllori da parte degli organi di vigilanza generali o settoriali e da parte degli orientamenti della giurisprudenza			Aumentare i poteri delle autorità pubbliche di vigilanza e le risorse loro destinate	Sviluppare ulteriormente normative rivolte alla prevenzione dei reati economici, del tipo del d.lgs. 231/2001
B. Aspetti culturali e di formazione	27	28				38	39
	Declinante status sociale delle professioni inerenti il controllo che induce un atteggiamento passivo	Carenze nei percorsi formativi dei controllori sotto il profilo della deontologia professionale				Rafforzare la formazione dei controllori con corsi professionali più specializzati e più orientati alla pratica	Ampliare gli orizzonti dei percorsi formativi dei controllori con maggiore attenzione per l'etica professionale
6	7	21	25	26		33	35
Connessioni improprie di interessi	Conflitto di interessi e mancanza di indipendenza tra istituzioni controllate e operatori del controllo (controllori)	Connessione indebita tra attività di controllo, gestione e consulenza nell'ambito delle stesse strutture e persone	Appartenenza di controllori e controllati ai medesimi ambienti e conseguente eccessiva familiarità	Coinvolgimento dei controllori in sistemi di interessi e alleanze egemonizzate dai controllati		Tutelare l'indipendenza dei controllori/revisori rispetto ai controllati, prevedendo anche chiare forme di incompatibilità con altri ruoli o incarichi	Mettere alla prova i risultati dei sistemi di controllo con ispezioni a campione sulla loro efficacia affidate a soggetti indipendenti

# SOMMINISTRAZIONE QUESTIONARIO INTERSETTORIALE

SETTORE	CATEGORIE	popolazione	questionari inviati	questionari ritornati (utilizzabili)	% ritorni su inviati
UNIVERSITA'	presidenti nuclei valutazione	76	74	21	28,4%
	componenti nuclei valutazione	414	359	103	28,7%
	rettori	76	76	20	26,3%
	direttori	77	77	31	40,3%
	<b>totale</b>	<b>643</b>	<b>586</b>	<b>175</b>	<b>29,9%</b>
MINISTERI	magistrato corte conti	180	180	25	13,9%
	<b>totale</b>	<b>180</b>	<b>180</b>	<b>25</b>	<b>13,9%</b>
ENTI LOCALI	segretario generali	179	171	61	35,7%
	direttore generale	198	198	61	30,8%
	ragioniere capo	179	173	48	27,7%
	revisore	1337	1337	166	12,4%
	<b>totale</b>	<b>1893</b>	<b>1879</b>	<b>336</b>	<b>17,9%</b>
SOCIETA' QUOTATE	internal auditor	243	211	37	17,5%
	sindaci	188	130	59	45,4%
	revisori	119	105	21	20,0%
	<b>totale</b>	<b>550</b>	<b>446</b>	<b>117</b>	<b>26,2%</b>
PUBLIC UTILITIES	servizio idrico integrato	98	98	21	21,4%
	trasporti	9	9	4	44,4%
	rifiuti	85	85	20	23,5%
	ips	429	429	54	12,6%
	<b>totale</b>	<b>621</b>	<b>621</b>	<b>99</b>	<b>15,9%</b>
NON PROFIT	Amministratori	n.d.	150	26	17,3%
	Revisori	n.d.	33	13	39,4%
	<b>totale</b>	<b>n.d.</b>	<b>183</b>	<b>39</b>	<b>21,3%</b>
BANCHE	Internal Auditors	718	105	9	8,6%
	Alta direzione	718	105	12	11,4%
	Collegio sindacale	718	105	15	14,3%
	Team di revisione	718	105	6	5,7%
	<b>totale</b>	<b>2872</b>	<b>420</b>	<b>42</b>	<b>10,0%</b>
<b>TOTALE COMPLESSIVO</b>		<b>6759</b>	<b>4315</b>	<b>957</b>	<b>19,30%</b>

# Sez. A – Aspetti comportanti problemi per l'efficacia dei controlli

SETTORE	CATEGORIE INTERVISTATI	ASPETTI COMPORTANTI PROBLEMI PER L'EFFICACIA DELLE ATTIVITA' DI CONTROLLO (media valori assegnati per categoria intervistato)					
		1	2	3	4	5	6
		Aspetti tecnici dei controlli	Caratteristiche individuali degli addetti ai controlli	Organizzazione e politiche del personale degli organismi di controllo	Governance aziendale	Politiche pubbliche e fattori di sistema	Connessioni improprie di interessi
UNIVERSITA'	presidenti nuclei valutazione	3,19	3,76	3,62	4,24	2,81	2,81
	componenti nuclei valutazione	3,48	2,94	3,32	3,89	3,06	3,00
	rettori	3,85	3,30	3,60	3,55	3,70	4,10
	direttori generali / amministrativi	3,44	3,34	3,31	4,16	3,38	3,94
	media valori categorie	3,49	3,34	3,46	3,96	3,24	3,46
MINISTERI	magistrato	4,00	3,76	3,28	3,92	3,20	3,44
	media valori categorie	4,00	3,76	3,28	3,92	3,20	3,44
ENTI LOCALI	segretario generale	3,43	3,33	3,41	3,92	3,11	3,66
	direttore generale	3,70	3,48	3,25	4,21	3,08	2,61
	ragioniere capo	3,10	2,96	3,0	4,00	2,85	3,21
	revisori	2,94	3,38	3,36	3,52	1,12	3,34
	media valori categorie	3,29	3,29	3,26	3,91	3,02	3,20
SOCIETA' QUOTATE	internal auditor	3,39	3,89	3,64	4,57	3,42	4,11
	sindaci	2,59	3,07	2,63	3,00	3,07	3,31
	revisori	2,29	2,50	2,67	3,35	2,76	2,38
	media valori categorie	2,76	3,15	2,98	3,64	3,08	3,27
PUBLIC UTILITIES	servizio idrico integrato	3,14	3,30	3,15	4,38	4,29	4,05
	trasporto	3,25	2,50	2,50	3,50	2,75	4,00
	rifiuti	3,05	3,35	4,00	3,25	4,00	2,80
	ips	3,33	3,65	3,43	3,57	3,15	3,39
	media valori categorie	3,19	3,20	3,27	3,68	3,55	3,56
NON PROFIT	revisori	3,23	3,15	2,54	3,31	3,39	3,92
	amministratori	2,85	3,54	3,27	3,42	2,85	3,19
	media valori categorie	3,04	3,35	2,91	3,37	3,12	3,56
BANCHE	internal auditors	4,22	4,44	4,00	5,00	3,33	5,22
	alta direzione	2,62	3,46	3,15	3,00	3,15	3,15
	collegio sindacale	2,93	3,27	3,00	3,47	2,60	3,47
	team di revisione	3,67	3,00	3,00	3,33	2,50	3,17
	media valori categorie	3,36	3,54	3,29	3,70	2,90	3,75
<b>MEDIA TOTALE SETTORI</b>		<b>3,30</b>	<b>3,37</b>	<b>3,21</b>	<b>3,74</b>	<b>3,16</b>	<b>3,46</b>

# I 3 fattori giudicati più critici nei diversi settori

Sectors	U	M	LA	LC	PU	NP	B
<b>GOVERNANCE - Indifference of boards (or other governing bodies) towards control activities</b>	1	1	1	1	3	1	2
<b>GOVERNANCE - Insufficient communication and interaction between the different subjects involved in the control activities</b>		3	2		1	2	
<b>IMPROPER CONNECTIONS OF INTERESTS - Conflict of interests and lack of independence between institutions being evaluated and evaluators</b>				3			1
<b>GOVERNANCE - Obstacles set by management to the circulation of information relevant to control</b>		2		2			
<b>TECHNICAL ASPECTS - Insufficient and not very methodical definition of control procedures and practices</b>	2		3		2		
<b>INAPPROPRIATE RELATIONS AND CONFLICTS OF INTERESTS - Evaluators and evaluated subjects belonging to the same environment and ensuing over-familiarity</b>	3					3	
<b>PERSONAL CHARACTERISTICS OF CONTROLLERS - Inadequate technical preparation of controllers</b>							3
U=Universities, M=Ministries, LA=Local Authorities, LC=Listed Companies, PU=Public Utilities, NP= Non-Profit Organisations, B=Banking							

# Other items considered

## **TECHNICAL ASPECTS**

**Over-detailed audit methodologies and standards which suffocate autonomy and judgment capability - Progressive degeneration and weakening of audit standards by accepting anomalies that are considered less important**

## **PERSONAL CHARACTERISTICS OF CONTROLLERS**

**Insufficient technical preparation of auditors - Lack of experience of auditors - Lack of commitment and motivation of audit staff - Lack of deontology by auditors**

## **ORGANISATION AND POLICIES OF AUDIT STAFF**

**Excessive workload and too much hierarchical pressure on audit staff - High turnover of audit staff and difficulty in transferring knowledge among auditors - Incentives to audit staff in contrast to institutional objectives of auditing - Disproportionate remuneration for auditors compared to the work to be carried out**

## **GOVERNANCE**

**Limited operational internal support of the audit bodies - Excessive “commercial” tendency of audit bodies and firms**

## **PUBLIC POLICIES AND SYSTEM FACTORS**

**Shortcomings in regulation that help people trying to cover up problems - Excessive number of aspects to be evaluated - Lack of support for auditors from general or sectorial supervisory organs and from legal precedents - Declining social status of audit profession which leads to passive behaviour - Inadequacy of auditors’ training from an ethical point of view**

## **INAPPROPRIATE RELATIONS AND CONFLICTS OF INTERESTS**

**Inappropriate relations between audit activities, management and consultancy in the same structure - Involvement of auditors in interests systems and alliances dominated by controlled institutions**

# I 3 interventi di miglioramento giudicati più importanti

Sectors	U	M	LA	LC	PU	NP	B
<b>GOVERNANCE (Establishing measures of transparency and widespread communication of the results of controls)</b>	1	1	1		3	2	2
<b>INAPPROPRIATE RELATIONS AND CONFLICTS OF INTERESTS (Safeguarding the independence of controllers/auditors from the controlled, providing for clear forms of incompatibility with other roles or assignments)</b>	2	2		1	2		1
<b>TECHNICAL ASPECTS OF CONTROLS (Streamlining the carrying out of controls, focusing on the most important aspects)</b>	3		2	3	1	1	
<b>ORGANISATION AND POLICIES OF AUDITING STAFF (Making the controllers aware of their responsibilities, enhancing their professional autonomy and their capability of critical judgment)</b>		3	3	2			3
<b>PUBLIC POLICIES AND SYSTEM FACTORS (Enhancing the auditors' training with more specialised and practice-oriented professional courses)</b>						3	

# Other items proposed

## **PUBLIC POLICIES AND SYSTEM FACTORS**

**Widening the horizons of the auditors' training by giving more attention to professional ethics**

**Enhancing the supervision power of public authorities and their resources.**

**Developing further regulations aiming to prevent economic crimes (as leg.decreed 231/2001)**

## **INAPPROPRIATE RELATIONS AND CONFLICTS OF INTERESTS**

**Testing the outcomes of control systems with sample checks on their efficacy performed by independent experts**

## **TECHNICAL ASPECTS OF CONTROLS**

**Providing for more detailed rules, standards and handbooks for control activities taking into consideration the specificity of the different sectors.**

## **GOVERNANCE**

**Toughening the sanctions for unfair conduct of administrators and controllers**

## **PERSONALS CHARACTERISTICS OF CONTROLLERS**

**Providing for more severe examinations to enter audit professions and roles**

**Providing for more severe periodic checks of the qualification of controllers also during their career path**

## **ORGANISATION AND POLICIES OF AUDITING STAFF**

**Planning for periodic checks of the work of the control bodies performed by teams of experts**

# Commento

- **Colpisce la generalizzata e trasversale percezione dell'indifferenza degli organi di governance rispetto alla tematica del controllo**
- **Già secondo Meyer e Rowan (1991) i sistemi di controllo formalizzati hanno più a che fare con i miti del controllo che non con miglioramenti operativi**
- **Valutazione esterna come attività destabilizzante e delegittimante che si preferisce tenere a distanza**

# Da Kafka alla NASA

“in una amministrazione così vasta come quella del signor Conte, può accadere talvolta che una sezione ordini questo, e un'altra sezione quello, l'una all'insaputa dell'altra; il controllo superiore è estremamente preciso ma per sua natura avviene troppo tardi, e così può nascere a volte una certa confusione. Ma s'intende che son sempre bazzecole, come, per esempio, questo suo caso. (...)

**Uno dei principi che regolano il lavoro dell'amministrazione è che non si deve mai contemplare la possibilità di sbaglio. Questo principio è giustificato dalla perfetta organizzazione dell'insieme ed è necessario per ottenere la massima rapidità nel disbrigo delle pratiche”**

Confrontando le vicende dei due incidenti alle navette spaziali (Challenger, 1986 e Columbia, 2003) la ricercatrice Diane Vaughan ebbe modo di osservare che almeno in una cosa la NASA aveva fatto la cosa giusta, la seconda volta, perché si era preoccupata di designare per tempo un portavoce. Prima del caso del Challenger l'Agenzia era così chiusa alla possibilità di un disastro che non aveva preparato piani di crisi per gestire i rapporti con i media e con la pubblica opinione.

# I settori pubblici : università

- **Esperienza di valutazione intensa ma diseguale**
- **Rilevante sviluppo di metodi e competenze, diffusione di dati, trasparenza**
- **Problemi nell'utilizzo a fini decisionali**
- **Disagio nei rapporti tra nuclei e organi di governo**

# I settori pubblici: ministeri

- **Mancato sviluppo di competenze e scarsa trasparenza**
- **Chiusura difensiva e opacità**
- **Corte conti critica aspetti tecnici e metodologici dei controlli**
- **Subalternità culturale che disarmava di fronte alla complessità di politiche e processi**

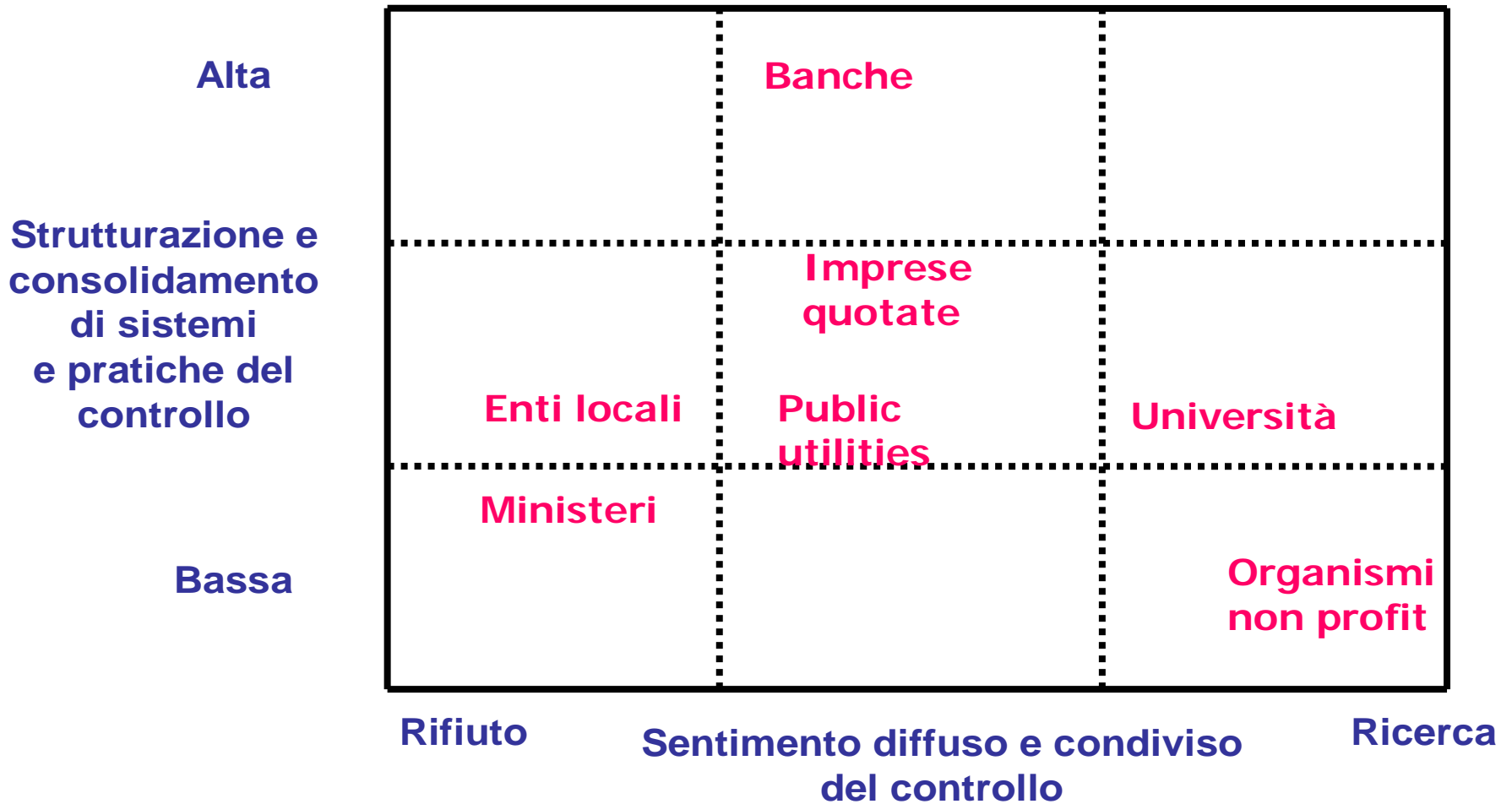
# I settori pubblici: enti locali

- **Buon tasso di risposta**
- **Percezione forte e condivisa dai tecnici dell'indifferenza degli organi di governo**
- **De-legittimazione reciproca controllori-controllati**
- **Primato del controllo politico che si scontra con limiti forti di accountability**
- **Vanificazione dei controlli esterni che si ripercuote sull'autonomia imponendo vincoli rigidi**
- **Deviazione dei nuclei sulle problematiche retributive (situazione opposta a quella dell'università)**

# I settori pubblici: utilities

- Frammentazione dei controlli per sedi e organismi, anche per tipologia di servizio
- Divergenza visione tra amministratori e controllori
- I primi criticano la competenza tecnica i secondi invocano regole più dettagliate e responsabilizzanti
- Cristallizzazione regole del gioco per lunghi periodi che fa prevalere forma su sostanza
- Polarizzazione delle risposte che suona a conferma della frammentazione e fragilità dei sistemi

# Quadro evolutivo dei sistemi di controllo esterno



**Uscire dalla ritualità**

**Monitorare i  
controllori**

**Attivare fonti multiple  
di informazione**

**Sfidare i  
sistemi**

**Intelligenza  
organizzativa**

**Illuminazione  
del lato oscuro**

**Leadership e  
reputazione**

**Integrare informazioni  
organi e attività**

**Migliorare tecnologie e  
professionalità**

**Riconoscere la possibilità di errore**

**Logica sistemica  
di miglioramento**