

**AMMINISTRARE IN COMUNE
L'AMMINISTRAZIONE COME "RESTITUZIONE"**

Carpi, 26 marzo 2009

Mario Collevocchio*

Contributi:

- **Progetto "A new planning, programming, control system of Pescara Province" premiato con diploma di merito dall'EPSA**
- **"Il sistema dei controlli interni" (Agenda dei Comuni 2009, Ed. Grafiche E. Gaspari s.r.l. Morciano di Romagna (RN))**

=====

*Direttore Generale della Provincia di Pescara. Professore a contratto della SPISA, Università degli studi "Alma Mater" di Bologna, e dell'Università degli studi "L.Bocconi" di Milano.



Application documents

European Public Sector Award

Applicant: Provincia di Pescara
Targeting with scarce resources

Please return by mail or e-mail until July 31st, 2007:

Bertelsmann Stiftung

Project Office EPSA

Julia Weskamp

Carl-Bertelsmann-Straße 256

33311 Gütersloh

GERMANY

julia.weskamp@bertelsmann.de

Dear applicant,

We are delighted to learn of your interest in the EPSA and eagerly await your application. Please read this information carefully before you start to fill out the application documents.

- Please submit your application in one of the three **competition languages: German, English or French**. Please have your application, including the relevant enclosures, **translated** accordingly.
- Please answer all the questions **briefly and clearly**. Quality comes before quantity. Avoid incomplete or unclear information.
- Please note that your application **may not exceed ten pages!**
- Supplement your information with **enclosures** wherever you regard them as necessary and useful. Please **number** the enclosures, and when answering the relevant questions refer to the enclosure's serial number.
- For every application we will send a **confirmation of receipt**.
- Only the experts, the jury and the EPSA office have access to your information, which, needless to say, we will treat **confidentially**.
- If incorrect information is given, the experts and the jury reserve the right to revise their appraisals at any time.

If you have any queries, please do not hesitate to contact us:

Oliver Haubner

+49 5241 81-81119

oliver.haubner@bertelsmann.de

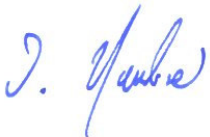
Julia Weskamp

+49 5241 81-81467

julia.weskamp@bertelsmann.de

We wish you the best of luck!

Your EPSA office



Oliver Haubner

Coordinator EPSA

1. Contact address and general information

Organisation: Provincia di Pescara

Contact person

Family name: Collevocchio
First name: Mario
Title: Director General
Function: General Direction of the Provincial Administration
Complete Address: Piazza Italia 30 - 65121 Pescara
Country: Italy
Telephone: +39 085 3724240
Fax: +39 085 4219877
E-mail: mario.collevocchio@provincia.pescara.it
Website: www.provincia.pescara.it

Is your organisation a member of the European Group of Public Administration (EGPA)?

yes no

If so, since when?

We submitted a formal request to become member of the EGPA on 17 July 2007.

Have you already taken part in a competition with the project described here or a similar project?

yes no

If so, what competition and with what result?

Please also provide us with the following **general information**, if applicable, about your authority/organisation:

Number of employees
in your organisation: 407

Population: 294.000 inhabitants

Higher authority:

Subordinate authority (-ies):

Other: Local authority according to article 114 of the Italian
Constitution

Administrative level:

- Federal Government
- Land/Canton
- Region
- District
- Town/Municipality
- Other

Administrative area:

- Social security, health, employment
- Organisation, human resources, IT
- General services for citizens/customers
- Police, public safety and order
- Administration of justice
- Taxes, finance, customs
- Public utilities, transport, construction
- Environment, nature, energy
- Education, research
- Culture
- Other

2. Details of the application

Title of the project:

A new planning, programming, control system of Pescara Province.

Brief description: (only three or four sentences, please)

This is a new internal governance model aimed at carrying out territorial interventions based on administration efficiency, effectiveness, and economy in order to help increasing the fulfilment of citizens and community, even with limited resources

Geographical scope: whole Pescara province including 46 Municipalities with an overall 1.224 square km area

Starting and finishing dates: From 2002 ongoing

Budget: the whole budget of Pescara Province is involved. The 2007 General Summary Table is attached.

Enclosures: Annex no. 1 "2007 General Summary Table"

3. Starting situation and goal of the project

What is the project's starting position, i.e. what problem does it tackle?

From 2002, a main issue had to be faced consisting in a deep renovation of the whole administrative structure and method in the light of Public Administration reform principles implemented since 1993 in Italy. Renovation was also undertaken in order to overcome the issue of scarce resources in a definite and proper way.

What are the project's goals?

- To connect budget and planning instruments
- To organise offices according to targets and highlight management responsibilities
- To develop "Management executive plans" drawing inspiration from budget-like principles
- To enable innovative, effective internal control systems with a collaborative perspective.
- To adjust administrative mechanisms so as to fulfil community needs at best

Who benefits from it most?

Citizens first. Then enterprises, economic stakeholders, professional associations, any other stakeholder acting on the province scenario

Enclosures: ---

4. Main activities and measures

What are the most important steps and activities?

- Drafting of the 2005-2009 Government Plan
- Quick production of budgeting documents in a systematic, integral way: Planning and Programming Document, Multi-annual and annual budget (these are always approved before Christmas of the previous year, which reverts a trend that lasted for 70 years)
- Executive Management Plan (PEG henceforth) assigned to directors at the beginning of every year
- Management by objectives
- Internal control system

What methods and instruments are used?

A reference concept model was implemented for planning, programming, management and control activities as shown in Annex 2

What partners are integrated into it?

Consultation and participation processes with representatives from different economic categories, professional associations, associations, citizens, etc.

Enclosures: Annex n. 2 "A graph representation of Pescara province governance model"

5. Problems and trial solutions

What problems arose/arise during implementation?

1. Search of new instruments and methodologies
2. Obstacles related to established working methodologies approach and bureaucratic processes
3. Difficulties lying in introducing a "breakthrough innovation"

How do you solve problems?

1. The first problem was solved by strengthening our IT system (e-administration, electronic mandate, electronic protocol and computer data file, client work stations), and introducing result-oriented techniques
2. The second problem was faced and partially solved by means of staff long-life learning training processes and in particular management staff, who attended valuable Schools and Universities (SDA Bocconi - Milan)

3. The third problem implies solutions related to the strengthening of innovative processes, which demand longer time

How is the project organised?

In implementing the reference concept model as per annex 2, the project was organised by:

- Drafting the 2005-2009 Government Plan, with the identification of the following 12 strategic areas:

1. Environment and Territory Protection
2. Building of safe, modern schools and implementation of education programmes
3. Development of social and youth policies: citizen-friendly Province
4. Road systems as a point of reference for transports as well as local social and economic development
5. Development of productive activities
6. Culture as growth-promoting factor for the Province
7. Tourism as a resource, and sport as a catalyst for cultural and social growth
8. Development of labour policies and professional training
9. Local service integration and opening up for development of smaller municipalities
10. Participation in the European integration process
11. Improvement of institutional instruments
12. Enhancement in organisation mechanisms

For each area, a set of Programming Lines and Strategic Actions were identified. Financing of strategic actions is detailed in the Foreword Planning and Programming Paper and in the multi-annual budget.

- Development of systematic, policy-oriented budget documents that can work as government policy
- Drafting of PEG by organisation sectors and target sheets (see point 6 also)
- Flexible, compact office organisation with a limited number of top managers (only 9 in our Organisation chart) and functions assigned in a clear, comprehensive way so to include all the institutional activities carried out by the Province and trigger both assumption of responsibility and involvement on the work place
- Managers' autonomy in the achieving of targets, although working on a fixed-term basis in compliance with the Italian legal and regulatory framework for public administration
- Integrated internal control system consisting in monitoring administration and accounting regularity, management control, managers' performance assessment, strategic assessment and control. This control system is based on a collaborative principle following a business incentive logic rather than a repressive one.

Is the project organisation proving its worth?

This method is proving its effectiveness, as public acknowledgement also shows: Pescara Province has been granted a best practice nomination by the Prime Minister Public Function Department in April 2006, and by the CENSIS (Centro Studi Investimenti Sociali) survey of June 2007.

Enclosures: ---

6. Results and impact

What are the most important, preferably measurable, results?

There are a number of significant results which highlight that the Province is functioning well. Despite our scarce resources, the following results were obtained under a financial profile:

- a) Comply every year to the restraints of the "National Stability Pact" limiting budget balance in order to abide by Maastricht Treaty;
- b) Carry out a sound management based on substantial budget balance;
- c) Obtain significant yearly surpluses thanks to a strict revenues control and expenditures rationalisation
- d) Debt restraint with no effects on investments, achieving the "A" rating from the London global rating agency "Fitch Ratings".

Dealing with impact effects, PEG budget setting and assignment before the year starts (the only Province in Italy), allows to connect government policy with the targets which were determined and identified in PEG sheets.

They include:

- A connection between targets, programs and projects stated by the Planning and budgeting documents
- Target description and measurement through indicators
- Target procedures and timing
- Responsible subjects.

PEG 2007 includes more than 180 sheets. In order to provide a simpler picture, two instances concerning "E-government - Provinciaunica" and "Eurosportello" with achieved results and relevant measurements are attached.

Where does the project stand today?

This project has shown continuity over time and has been increasingly implemented from 2002 up to today

What has been achieved with the project?

As already mentioned, significant results were achieved and, above all, a new administration methodology has been implemented that aims at carrying out and strengthening a change management process while taking into account the limited resources available

Has a project evaluation been carried out? yes no

If so, with what result?

Apart from the internal mechanisms (control system) whose purpose is to achieve a consistent project monitoring, important acknowledgements were granted by the Prime Minister Public Function Department – which included Pescara Province among Public Administration best practices – and, more recently, by a CENSIS survey which highlighted that Pescara Province is one of the most advanced Italian Provinces.

In particular, the CENSIS survey – which included 114 socio-economic indicators and 40 financial indicators – also highlighted the following:

- Tax autonomy level (tax income/current revenues)

Pescara Province	66.8%
------------------	-------

Italy	50.1%
-------	-------

- Financial autonomy level

(tax income+non-tax income/current revenues)

Pescara Province	75.3%
------------------	-------

Italy	57.9%
-------	-------

- Financial dependence level

(National funds, regional funds, Community funds and funds from other public entities/current revenues)

Pescara Province	24.7%
------------------	-------

Italy	42.1%
-------	-------

- Income per inhabitant

Pescara Province	202.5 euro
------------------	------------

Italy	285.2 euro
-------	------------

How is the project being developed further?

Thanks to its success, this project will certainly be continued and will be providing information on the Province operations also in future years.

Enclosures: Annexes n. 3 and n. 4 “E-government – Provinciaunica” and “Eurosportello” initiatives

7. Innovative capacity

What do you think are the project's most innovative elements?

- Institutional reform and renovation
- Introduction of advanced IT and procedural tools: development of a network system
- Emerging, result-oriented organisation models
- Management high-level training
- New collaboration-oriented internal control systems
- Better efficiency and effectiveness of administrative actions
- A new vision of Province as a reference model for local government, support, and interrelation with local communities in order to achieve socio-economic development.
- Better fulfilment of community requirements.

What has made the project particularly successful?

The project success is the result of a combination of the following factors:

1. conflict-free working environment and ideal size
2. the President's strong institutional awareness and excellent government skills
3. good functioning of the Council and Committee
4. valuable technical direction ensured by our General Director
5. adequate professional qualification of our management board
6. profitable relations based on trust and collaboration between government political representatives and managers
7. valorisation of human resources as well as staff collaboration and involvement
8. excellent relations with the external world

Enclosures: -----

8. Sustainability and multipliability

How do you safeguard the sustainability of the project's results?

Project sustainability is ensured by its own progress state as well as by the availability of all cultural and technical requirements needed to keep on improving. In particular, implemented methodologies and tools, achieved qualification levels, organisation models allow to ensure its continuity

What parts of the project can be transferred best to other public administration bodies?

This project has already been awarded a valuable public acknowledgement as stated in previous paragraphs. We deem that aspects which are more likely to be passed on to other local bodies deal with planning and budgeting instruments as well as internal control systems.

Enclosures: ----

9. Lessons learned

What were the most important lessons that you learned from your project?

This project has showed the possibility to achieve efficient and effective administration systems implementing reform principles, despite shortage of resources. Limits are not only referred to financial resources due to compliance with the national stability pact, but to human resources as well.

The number of employees of the provincial administration is very small and, since 2003, the trend shows a decrease in the employment level because of the national lawful constraints on new engagements. To cope with this staff shortage (407 employees actually working against 543 foreseen in the organisation chart), Pescara provincial administration tries to make the most of its human resources and invests in life-long learning policies.

The main lesson learned consists in trusting the institution, understanding the Province key role in fulfilling the community needs, raise the status of public administration operations

What do you recommend other administrative areas with a comparable starting situation?

- To overcome the short term orientation by introducing target-oriented planning and management logics and methods;
- Organise services efficiently and effectively for the community's sake
- To make the most of and give incentives to human resources
- Introduce new, advanced management tools (e-administration)
- Have a confident attitude to the present and future while keeping into account Public Administration key role in local socio-economic development processes

Enclosures: ----

10. Contact EPSA

Finally, please let us know how you first heard about EPSA.

- through the www.eps-award.eu website
- through the press
- through personal conversation
- through a superordinate administrative body
- through a letter from the EPSA initiators
- we were nominated by a third party
- by word-of-mouth
- by participating in a congress/a seminar
- other: through a letter of Formez, forwarding the letter from EPSA initiators

Confirmation

We confirm that all of the information given is complete and accurate.

Name: Giuseppe De Dominicis

Function: President

Organisation: Pescara Province

Pescara , July 26th 2007

Signature



Please note once again that your application may not exceed ten pages. We apologise for any inconvenience caused!

2007 General Summary Table

	STRATEGIC AREAS	EXPENDITURES 2007 (in thousands euro)		
		Current	Capital	TOTAL
1	Environment and territory protection	3.078	880	3.958
2	Building of safe, modern schools and implementation education programmes	3.595	2.400	5.995
3	Development of social policies and for the young: citizen-friendly Province	2.253	–	2.253
4	Road systems as a point of reference for transports as well as local social and economic development	3.672	29.956	33.629
5	Development of productive activities	986	757	1.743
6	Culture as growth-promoting factor for the Province	1.132	–	1.132
7	Tourism as a resource, and sport as a catalyst for cultural and social growth	313	–	313
8	Development of labour policies and professional training	7.195	19	7.214
9	Local service integration and opening up for development of smaller municipalities	144	–	144
10	Participation in the European integration process	473	–	473
11	Improvement of institutional instruments	4.153	100	4.253
12	Enhancement in organisation mechanisms	8.862	2.000	10.861
	TOTAL	35.856	36.112	71.968

GOVERNANCE MODEL IMPLEMENTED BY PROVINCE OF PESCARA



E-government Initiative “Provinciaunica”

The initiative was born in 2002 within the national e-government Plan in order to contribute to modernisation of local governments of the province of Pescara. The aim is the realization of a new model of computerized and participating local society, on the basis of an integrated strategy of cultural, organizational and technological change. To carry out this project, a group of local governments has been set up, whose lead management is the Province of Pescara, made up of 44 Local Authorities (out of 46 of the province) and 2 Mountain Authority Associations, working in partnership.

The existing situation of computerization saw the presence of important experiences in the Province of Pescara and some Local Authorities, such as leading information, network transfer of the main processes of documentary processing, peripherals connection, offices and employment services digitization, the new web portal. Instead, in small towns, experiences were rare.

In this context, measures aimed at improving the implementation of data processing systems, between the various administrations and the direct relationship with users, turns out to be useful.

The project has taken part in order to improve the existing situation through the implementation of a network system between each government concerned and the computerization of services for city dwellers and enterprises. In order to achieve those aims a local Agency for innovation has been set up.

In particular, the implemented system is made of a single point of considerable approach in a e-government **multichannel Integrated Portal**, which is accessible by the Internet, and by multichannel systems (that is to say by using different kinds of communication channels such as Web, Mobile Phones, Call Centres, etc...). Through that **Portal**, city dwellers and enterprises, living in the territory of the province, can directly access to the following services:

- **access services:** they concern the procedures that allow to enable city dwellers and enterprises for the use of the services offered by the Portal (for example, the use of the service Card for city dwellers)
- **general services:** aimed at creating aggregation around the Portal (newsletters, forums, chat groups, newsgroups, news, etc.). In this context specific and oriented consultation paths of the Portal are included: young people, enterprises, city dwellers, old people, tourists, disabled people, etc.
- **priority advanced people services:** they concern the central group of the services promoted by the initiative as they are provided by the local governments for city dwellers and enterprises with innovative modalities.

The project aims at making a total of 39 e-government services available in the territory of the province of Pescara (22 for city dwellers and 17 for enterprises), among them there are: on-line payment of the municipal tax on real property, of tax on municipal solid waste and minor taxes (fines, school canteen, access roads to property, tax on advertising, etc.).

During the final period, the project Provinciaunica has carried out experimentation of the services implemented in the six Local Authorities taking part in the project. The positive results of that experimentation have allowed to bring to an end the testing of the whole project.

Therefore Provinciaunica is the first one among the e-government projects presented by the local governments of the Region of Abruzzo that has positively reached the end of its path and obtained the whole state funds.

Eurosportello Activities

The Province of Pescara inaugurated and opened an information point on the main European Union programmes and policies on 9 May 2003, named Eurosportello. This information service intended for the civil society aims at providing full and easy-to-get information about the European integration process and the resulting opportunities for citizens.

Communicating Europe to citizens and contributing to the creation of a European culture is precisely the problem the Province of Pescara intends to tackle deeply believing that it is crucial to provide citizens, public bodies, institutions, schools and all the other civil society actors with adequate information about European citizenship and the opportunities for economic, civil and social development the European Union promotes.

Beneficiaries are especially students at all educational levels: college graduates, university students and university graduates. Primary and secondary school teachers can contact the Eurosportello to obtain information material about Europe. The service delivered, also supports the Province as a large number of the queries and information the Centre deals with are increasingly demanded by the different Offices and Services of the Province of Pescara.

Great attention has been paid to the location of the Eurosportello, which is situated in a very visible place close to the premises of the Province of Pescara. There is a full range of IT equipment in order to enable users to consult databases and the Europe portal.

In order to improve the information gathering process, the Eurosportello endeavours to act within an 'open system' by joining:

- The Eurodesk Italy network which enables it to provide up-to-date information on mobility opportunities for young people abroad.
- The network of Europe Direct centres in Abruzzo as it is, since 2005, a Delocalised Europe Direct Point for the city of Pescara together with Province of Chieti, and it takes part in joint information and awareness-raising activities for citizens on subjects of European interest.

Eurosportello has also signed a protocol with:

- The 'G. D'Annunzio' University in Pescara, Faculty of Foreign Languages and Literature in order to further expand its target audience and to involve university students in its activities by giving enrolled students the opportunity to spend a training period at the Eurosportello.

Information dissemination follows a participatory approach based on:

- The above mentioned internships. Since 2005, ten enrolled students from D'Annunzio University did their stage assisted by the Eurosportello personnel and working actively at the office.
- The organisation of guidance seminars at the University that can help a large number of students to get advice and information on European matters (Since May 2003, 884 students took part in these seminars)
- Educational visits in schools. Every year the Eurosportello personnel goes to primary and secondary schools to inform on the main steps of the European integration process. In 2007, as a general example, 14 primary schools with 35 classrooms and 9 secondary schools with 30 classrooms were involved (Since May 2003, 3.218 students involved)
- The training project "*European itineraries- Letter to Europe Competition*", addressed to 4th and 5th grade students of the Abruzzo Region primary

schools. The 2007 edition was carried out together with the other provinces of Abruzzo. The initiative was split into three stages: 1) the organisation of training and entertainment encounters, organised by operators of Europe Direct points with the aid of different learning tools (paper material, comics, slides). At the end of each encounter, the pupils were asked to write a "Letter to Europe", and to freely express themselves on a subject of their choice on Europe. All the schools received a copy of the competition regulations. 3527 children took part in the first stage. 2) the regional Competition and assessment of the letters, during which the best 40 letters were selected. 3) the Organization of the Feast of Europe - 9 May 2007 in which 2.800 pupils of the schools involved took part. During the event the Competition Prize-giving ceremony took place and a video message of Gianluigi Buffon, Goalkeeper of FC Juventus and World Champion 2006 was delivered to children.

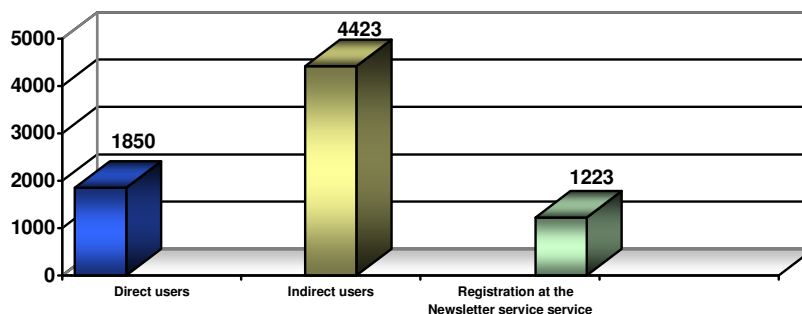
- The promotion of events where citizens in general are actively involved such as the "Regional coordination committee EU/Civil Society", set up in 2006 together with the Antenna Europe Direct of the Province of Chieti and the localised points of the Abruzzo region in order to foster civil society participation (Since May 2003, 321 people)

This "interactive" form of communication is a strong innovative aspect. The concepts of an 'open' office that welcomes school visits to its premises and a 'delocalised' office that reaches out to citizens by means of educational visits to the schools and seminars has resulted in very effective 'non-formal' outreach and educational initiatives.

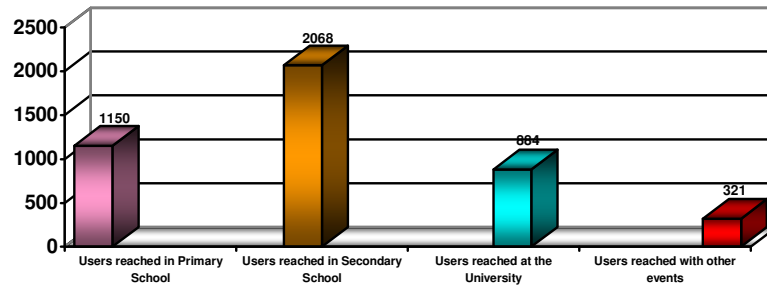
In order to assure an adequate service close to users needs, public satisfaction is assessed on a regular basis and surveys among users are carried out so as to identify their needs in terms of new additional and/or subsidiary services.

The initial project is now a structured office of the Province of Pescara – Community Policies Services, as well as a reference point for schools and young people in general; as a matter of fact, the Eurosportello provides them with a qualified assistance in exercising some of their rights as European citizens as the following data show.

EUROSPORTELLLO CONFLUENCE (MAY 2003 - JUNE 2007)



INDIRECT USERS FROM MAY 2003 TO JUNE 2007



Mario Collevocchio*

Il sistema dei controlli interni negli enti locali

Estratto da AGENDA DEI COMUNI 2009

**Ed. Grafiche E. Gaspari s.r.l.
Morciano di Romagna (RN)**

-
- Direttore Generale della Provincia di Pescara. Professore a contratto della Scuola di Specializzazione in Studi Amministrativi (SPISA) dell'Università "Alma Mater" di Bologna e professore a contratto dell'Università "L.Bocconi" di Milano.

Sommario

Parte 1° - I presupposti del sistema dei controlli interni

1. I principi e i criteri informatori della riforma delle amministrazioni pubbliche
2. Il principio della distinzione delle funzioni attribuite agli organi di governo e ai dirigenti
3. Il modello aziendale sottostante: la strumentalità dell'atto amministrativo e l'orientamento al risultato
4. Il sistema integrato di pianificazione, programmazione e controllo:
 - a) il programma di mandato
 - b) la relazione previsionale e programmatica
 - c) la programmazione di bilancio

Parte 2° - Il sistema dei controlli interni

5. La vigente disciplina dei controlli interni
6. Il controllo di regolarità amministrativa e contabile:
 - a) principi e contenuti
 - b) soggetti del controllo
 - c) il Servizio economico-finanziario
 - d) l'organo di revisione economico-finanziario
- 7- Il controllo di gestione
 - a) oggetto
 - b) modalità di esercizio
 - c) il presupposto del Piano esecutivo di gestione
 - d) caratteristiche
 - e) esempio di applicazione di parametri
 - f) di riferimento del controllo di gestione
- 8 - La valutazione dei dirigenti
 - a) disciplina normativa e contrattuale
 - b) criteri e parametri di valutazione
 - c) esempio riferito a dirigenti degli enti locali
 - d) esempio riferito a dirigenti della Presidenza del Consiglio dei ministri

9 -Il controllo strategico

- a) natura e oggetto
- b) strumenti
- c) il sistema di monitoraggio adottato dal Ministero dell'economia e delle finanze
- d) la relazione della Giunta al Consiglio ai sensi dell'articolo 231 del TUEL n. 267/2000

Parte 3° - Il controllo collaborativo della Corte dei conti

- 10- Le funzioni attribuite alla Corte dei conti dalle leggi n. 19 e 20 del 14.1.1994, n. 20 e dalla legge 15.6.2003, n. 131 in materia di controlli sugli enti locali
- 11- L'estensione delle funzioni di controllo attribuite alla Corte dei conti
- 12- I rapporti tra Corte dei conti e organi di revisione economico- finanziaria: le linee-guida delle relazioni al bilancio e al rendiconto

Parte 4° - Il controllo sull'azione di governo degli enti locali

- 13- L'Unità di monitoraggio istituita dall'articolo 1, comma 724 della legge finanziaria 2007

Parte 5° - Strumenti operativi in materia di controlli interni

- 14- La visione di sintesi del sistema dei controlli negli enti locali
- 15- Guida alla costruzione di un sistema integrato di controlli interni: soggetti, collocazione nella struttura, strumenti
- 16- Le possibili regole per l'istituzione e il funzionamento di un sistema integrato di controlli interni.

Parte 1° - I presupposti del sistema dei controlli interni

1- I principi e i criteri informatori della riforma delle amministrazioni pubbliche

La riforma delle amministrazioni pubbliche è un grande processo di trasformazione e di modernizzazione avviato con il decreto legislativo n. 29/1993 e successivamente sviluppato, in termini normativi, con le leggi di riforma del controllo della Corte dei conti sulle amministrazioni dello Stato n. 19 e 20 del 1994, con le leggi Bassanini n. 59 e n. 127 del 1997, con i provvedimenti di riforma del bilancio dello Stato (legge 3 aprile 1997, n. 94 e decreto legislativo n. 279 del 7 agosto 1997), con il D.P.R. 30 marzo 1998, n. 112 sul conferimento alle regioni e agli enti locali di funzioni dello Stato, con il decreto legislativo 30 marzo 1998, n. 80, che riordina e completa la normativa di riforma dettata nel 1993, con il decreto legislativo n. 286 del 1999 sul nuovo sistema di controlli interni.

Riforma
delle
Amm.ni
Pubbliche

Nell'ambito dei suddetti provvedimenti di riforma occorre altresì ricordare la nuova disciplina della dirigenza delle amministrazioni pubbliche successivamente modificata dalla legge Frattini del 15 luglio 2002, n. 145. Per effetto di tale disciplina, i dirigenti assumono la titolarità delle funzioni di gestione e un ruolo del tutto innovativo rispetto al passato fortemente caratterizzato da poteri, qualità e capacità manageriali.

Per quanto riguarda in particolare gli enti locali, il processo di riforma nasce già con la legge 8 giugno 1990, n. 142 sul nuovo ordinamento delle autonomie locali e si sviluppa negli statuti degli enti medesimi, nella disciplina dell'ordinamento finanziario e contabile, approvata con il decreto legislativo 25 febbraio 1995, n. 77, nella prospettiva del federalismo derivante dalla modifica del titolo V della Costituzione operata con la legge cost. 18 ottobre 2001, n.3.

Riforma
degli Enti
locali

Attraverso un'utile azione di riunificazione e di coordinamento condotta dal legislatore negli ultimi anni, appare oggi più agevole riferirsi ai contenuti essenziali dei provvedimenti di riforma indicati consultando i seguenti testi unici:

- norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche, approvate con decreto legislativo 30 marzo 2001, n.165 (pubblicato nel s.o. alla G.U. n.109 del 9.5.2001);
- testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, approvato con decreto legislativo 18 agosto 2000, n.267 (pubblicato nel s.o. alla G.U. n.162/L del 28.9.2000).

Il nuovo sistema dei controlli interni va dunque inquadrato in detto scenario di riforma.

Ma quali sono le amministrazioni pubbliche oggetto di riforma?

E' la legge a individuarle, sicchè non vi possono essere dubbi di interpretazione. Ai sensi dell'articolo 1 del decreto legislativo n.29/1993 (ora articolo 1 del decreto legislativo n.165/2001), le amministrazioni pubbliche sono le seguenti:

Amm.ni
Pubbliche

- Amministrazioni dello Stato (comprese scuole ed istituzioni educative)
- Aziende e Amministrazioni dello Stato ad ordinamento autonomo
- Regioni
- Province
- Comuni
- Comunità Montane
- Consorzi ed associazioni di Enti locali
- Istituzioni universitarie
- Istituti autonomi case popolari
- Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura e loro associazioni
- Enti pubblici non economici nazionali, regionali e locali
- Amministrazioni, Aziende ed Enti del Servizio Sanitario Nazionale (S.S.N.)
- Agenzia per la rappresentanza negoziale delle Pubbliche Amministrazioni (Aran)
- Agenzie

Alle amministrazioni suddette si applicano i principi e i contenuti della riforma che è possibile sintetizzare in tre grandi linee:

- enunciazione degli obiettivi della riforma da assumere come finalità fondamentali;
- criteri ispiratori del nuovo modello organizzativo delle amministrazioni pubbliche;
- principio della separazione tra politica e amministrazione, o meglio, principio della distinzione delle funzioni tra organi di governo e dirigenti .

Principi
della riforma

Le finalità fondamentali sono le seguenti:

- accrescere l'efficienza anche mediante il coordinato sviluppo di sistemi informativi pubblici
- razionalizzare il costo del lavoro pubblico, contenendo la spesa entro i vincoli di spesa pubblica
- realizzare la migliore utilizzazione delle risorse umane, curando:
 - la formazione e lo sviluppo professionale
 - la garanzia delle pari opportunità
 - l'applicazione di condizioni uniformi rispetto a quelle del lavoro privato

In ordine al primo punto, l'accrescimento dell'efficienza della P.A. costituisce un fine fondamentale nel momento in cui sono ancora assai diffusi i fenomeni di insoddisfacente funzionamento degli uffici; fenomeni che derivano da molte cause le quali si ricollegano alla concezione burocratica dell'amministrazione. Il coordinato sviluppo dei sistemi informativi può rappresentare, pertanto, un contributo notevole al processo di modernizzazione.

La razionalizzazione del costo del lavoro pubblico implica una valutazione della produttività del lavoro medesimo e mira a governare un fenomeno che crea spesso difficoltà soprattutto di ordine finanziario per quanto riguarda la copertura della spesa. L'individuazione di tetti massimi di spesa per il rinnovo dei contratti nel pubblico impiego, da stabilire nella legge finanziaria, agisce già in tale direzione. Inoltre, detta razionalizzazione passa necessariamente attraverso l'esigenza di realizzare la migliore utilizzazione delle risorse umane attraverso tre opzioni indicate dallo stesso legislatore:

- le iniziative di formazione e di sviluppo professionale, che costituiscono fattori fondamentali di riforma in tutte le loro manifestazioni;
- l'esigenza di assicurare pari opportunità non soltanto tra uomini e donne, ma anche in senso più ampio con riferimento agli accessi e alle possibilità di carriera;
- la tendenza alla privatizzazione della disciplina del pubblico impiego.

I criteri ispiratori dell'organizzazione delle amministrazioni pubbliche, dettati dall'articolo 2 del decreto legislativo n. 165/2001, sono i seguenti:

- a. funzionalità rispetto ai compiti e ai programmi di attività, nel perseguimento degli obiettivi di efficienza, efficacia ed economicità
- b. ampia flessibilità, garantendo adeguati margini alle determinazioni operative e gestionali dei dirigenti
- c. collegamento delle attività degli uffici ed interconnessione mediante

- sistemi informatici e statistici pubblici
- d. garanzia dell'imparzialità e della trasparenza dell'azione amministrativa, anche attraverso l'istituzione di apposite strutture per l'informazione ai cittadini e attribuzione ad un unico ufficio, per ciascun procedimento, della responsabilità complessiva dello stesso
 - e. armonizzazione degli orari di servizio e di apertura degli uffici con le esigenze dell'utenza e con gli orari delle amministrazioni pubbliche dei paesi dell'Unione Europea.

Come si può osservare i criteri ispiratori dell'organizzazione sono orientati non soltanto a realizzare un modello di amministrazione garante dell'imparzialità e della trasparenza, bensì a configurare un nuovo modo di amministrare fondato sull'efficienza, sull'efficacia e sull'economicità, secondo la logica e la cultura del risultato da conseguire. Di qui i criteri dell'organizzazione per “*programmi e progetti*”, dell'ampia flessibilità gestionale, del collegamento informatico degli uffici pubblici in rete, dell'istituzione degli Uffici per le relazioni con il pubblico e degli “Sportelli” al servizio di cittadini e di imprese, dell'armonizzazione degli orari di servizio degli uffici pubblici con le esigenze degli utenti.

2- Il principio della distinzione delle funzioni attribuite agli organi di governo e ai dirigenti

Il principio della distinzione delle funzioni tra organi di governo e dirigenti costituisce un elemento critico dell'intero processo di riforma, la cui corretta applicazione dà luogo tuttora a molteplici problemi.

In realtà, il principio sottende un modello di programmazione, gestione e controllo nel quale organi di governo, dirigenti e soggetti preposti al controllo svolgono ruoli distinti, ma tra loro strettamente collegati in una logica di “*governance*”.

Detto modello emerge chiaramente dalla figure 1 e 2 nelle quali il principio della distinzione delle funzioni viene rappresentato con riferimento alle amministrazioni dello Stato e agli enti locali.

Distinzione delle funzioni

La distinzione delle funzioni nei Ministeri



Figura 1

La distinzione delle funzioni negli Enti locali



Figura 2

Si può intanto osservare in via immediata come la funzione di indirizzo politico-amministrativo attribuita agli organi di governo non sia generica, né indefinita. Al contrario, essa costituisce il punto di avvio dell'intera attività

istituzionale in quanto si manifesta attraverso la definizione di obiettivi, di priorità, di piani, di programmi e di direttive generali per l'azione amministrativa e per la gestione da parte dei dirigenti, nonché nella individuazione delle risorse umane, materiali ed economico-finanziarie da destinare alle diverse finalità e la loro ripartizione tra i centri di responsabilità amministrativa.

Funzioni
degli organi
di governo

L'attività di indirizzo politico-amministrativo è rivolta essenzialmente ai dirigenti titolari di strutture apicali dell'amministrazione ai quali spetta l'adozione degli atti e dei provvedimenti amministrativi, compresi tutti gli atti che impegnano l'amministrazione verso l'esterno, nonché la gestione finanziaria, tecnica e amministrativa mediante autonomi poteri di spesa, di organizzazione delle risorse umane, strumentali e di controllo. Essi sono responsabili in via esclusiva dell'attività amministrativa, della gestione e dei relativi risultati.

Funzioni
dei dirigenti

Dunque, funzioni di indirizzo politico-amministrativo agli organi di governo e funzioni di gestione ai dirigenti. Ma questi ultimi esercitano anche un'altra funzione di grande rilievo, che possiamo chiamare di *making policy*, la quale consiste nel prestare la propria collaborazione agli organi di governo attraverso la presentazione di proposte in ordine agli obiettivi, ai programmi, ai piani da realizzare nell'ambito di rispettiva competenza e alle risorse necessarie. Al limite, potranno essere concordate anche le direttive generali attraverso un rapporto proficuo di negoziazione che, da un lato, agevola l'esercizio della funzione di indirizzo e, dall'altro lato, rende più concreta e coerente l'azione amministrativa e la gestione. Tuttavia, mentre nei Ministeri la negoziazione è più complessa, negli enti locali di maggiori dimensioni essa è agevolata dall'esistenza di uno strumento budgetario come il PEG (Piano esecutivo di gestione), che la Giunta assegna ai dirigenti, e dall'eventuale presenza della figura del Direttore generale che svolge, tra l'altro, una delicata azione di raccordo tra organi di governo e dirigenti, assumendo la responsabilità della proposta di PEG.

Il rapporto tra organi di governo e dirigenti, originato dal principio della distinzione delle funzioni, si sviluppa e si conclude attraverso l'esercizio delle funzioni di controllo che appartengono agli organi di governo medesimo. In particolare, con riserva di approfondire l'argomento nel trattare del nuovo sistema dei controlli interni, per ora si può osservare come nelle figure siano tratteggiate due forme di controllo: quella propria degli organi di governo e quella appartenente ai dirigenti nell'ambito dei poteri di autonomia gestionale. Nei Ministeri, la prima forma di controllo appartiene al Ministro ed è svolta dal Servizio di controllo interno che, in base al decreto legislativo 30 luglio 1999, n.300, è compreso tra gli uffici di diretta collaborazione del Ministro stesso. Ai sensi dell'articolo 6 del decreto legislativo n.286/99 tale funzione di controllo consiste nel proporre al Ministro la valutazione dei

Funzioni di
controllo

dirigenti preposti agli uffici di livello dirigenziale generale e nell'elaborare la relazione sul controllo strategico. Si tratta, in sostanza, di strumenti rivolti a portare a conoscenza del Ministro (ma anche degli stessi dirigenti nella concezione del controllo collaborativo) il livello di conseguimento degli obiettivi assegnati ai dirigenti e/o i motivi della mancata o parziale realizzazione. Il tipo di controllo attribuito ai dirigenti è invece di natura direzionale e investe la relativa gestione.

Analogamente, negli enti locali la funzione di controllo spettante agli organi di governo può essere assegnata a un Servizio di controllo oppure a un Nucleo di valutazione.

3- Il modello aziendale sottostante: la strumentalità dell'atto amministrativo e l'orientamento al risultato

Il processo di riforma e di modernizzazione delle amministrazioni pubbliche, avviato nel 1993, ruota intorno alla cosiddetta "concezione aziendale" delle amministrazioni medesime. Ciò non significa negare la natura tipica degli enti pubblici, nel senso di minimizzare i costi o addirittura massimizzare i profitti, bensì concepire detti enti come strutture in grado di erogare servizi secondo logiche di programmazione e adottando criteri e principi di efficienza, di efficacia e di economicità che sono propri delle imprese e di altre organizzazioni.

Concezione aziendale

Così come l'impresa si proietta nel mercato pianificando gli obiettivi da raggiungere e affinando le tecniche di gestione in modo da essere competitiva, allo stesso modo l'ente pubblico dovrebbe realizzare i propri fini istituzionali rivolgendosi verso l'esterno per erogare servizi utili alla collettività.

Se l'approccio aziendale è semplice nella sua enunciazione elementare, ben più difficile ne appare l'attuazione in un sistema caratterizzato dalla forte tendenza delle amministrazioni pubbliche ad essere autoreferenziali, ad autoalimentarsi, a perdere di vista gli obiettivi finali da raggiungere.

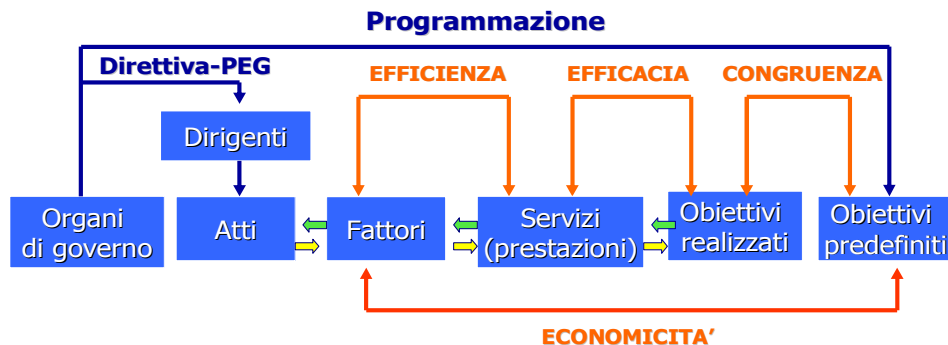
L'estensione agli enti locali di strumenti organizzativi e metodologici che, maturati e sviluppati nell'ambito degli studi e delle applicazioni delle dottrine aziendali, possono essere utilmente adattati e trasferiti nel mondo della pubblica amministrazione, contribuisce pertanto ad agevolare e a migliorare l'azione di governo.

Estensione di regole aziendali

Ciò premesso, lo schema concettuale di riferimento del passaggio da un'amministrazione che procede per atti verso un'amministrazione orientata a soddisfare i bisogni della collettività in maniera efficace ed efficiente è tracciato nella figura seguente:

Schematizzazione della concezione aziendale dell'ente locale

Modello concettuale di riferimento



Il modello pone in evidenza come, nell'esperienza della pubblica amministrazione italiana, l'attenzione si sia storicamente concentrata e continui a concentrarsi, in maniera prevalente, sul binomio organi-atti. L'intera disciplina del diritto amministrativo si fonda, del resto, su tale binomio e la cultura giuridica che permea le amministrazioni è rivolta a far emergere la capacità di produrre atti, di gestire i procedimenti, di garantire che essi siano legittimi, regolari, trasparenti.

Binomio organi-atti

La stessa rilevanza degli organi di governo si manifesta nel momento in cui pongono in essere atti amministrativi, pur sapendo che la loro sfera di attività è più ampia. Le sanzioni nei confronti degli organi sono quasi sempre previste dall'ordinamento come conseguenza della mancata adozione di atti sicchè, per esempio, la mancata approvazione del bilancio da parte di un consiglio comunale o provinciale preoccupa più per i conseguenti effetti di scioglimento del consiglio stesso, che non per la difficoltà di non poter disporre tempestivamente di un indispensabile strumento di governo e di gestione.

Questa concezione, che affonda le radici nella nostra tradizione, ha condotto a esaltare la natura e il significato dell'atto amministrativo che, invece di essere considerato strumento dell'attività posta in essere, è diventato un fine, un obiettivo, un prodotto. In diversi casi, il numero degli atti amministrativi adottati viene addirittura assunto come indicatore di attività di organi e di uffici, prescindendo da qualsiasi ulteriore analisi in ordine agli effetti che quegli atti hanno o non hanno prodotto sul sistema socio-economico.

L'eccessivo rilievo dell'atto amministrativo

Al contrario, nello spirito della riforma e ad eccezione degli atti di mera regolazione, l'atto amministrativo è uno strumento destinato a realizzare le attività necessarie a conseguire obiettivi predeterminati.

Molte indagini sulla tipologia degli atti degli enti locali dimostrano che la grande maggioranza dei medesimi riguarda lo stato giuridico e il trattamento economico del personale o l'acquisizione di beni e servizi attraverso la stipulazione di contratti. Nel linguaggio economico, ciò significa che gli atti amministrativi sono prevalentemente rivolti all'acquisizione di fattori di produzione.

Personale, beni e servizi costituiscono il "potenziale produttivo" degli enti locali rivolto a realizzare quei servizi pubblici che essi sono istituzionalmente chiamati ad assicurare alla collettività. Questi ultimi costituiscono, tuttavia, soltanto l'obiettivo intermedio dell'azione amministrativa.

Fattori
produttivi

Nel settore del trasporto pubblico locale, per esempio, realizzare un servizio di autobus efficiente, ben organizzato, perfettamente funzionante, non significa necessariamente aver conseguito il successo. Occorre che vi sia un altro requisito essenziale: l'idoneità del servizio prodotto a soddisfare un bisogno pubblico (nell'esempio, un effettivo bisogno di mobilità).

Nello schema concettuale indicato, l'obiettivo finale è, dunque, rappresentato dal soddisfacimento di un bisogno pubblico che chiude il processo razionale di decisione e di gestione. Ne deriva che da questo punto terminale occorrerebbe partire, a ritroso, per determinare le linee e i contenuti dell'attività di governo degli enti locali.

Obiettivo
finale

La conoscenza dei bisogni di una collettività e delle particolari caratteristiche con le quali essi si manifestano dovrebbe rappresentare il presupposto fondamentale dei processi di decisione degli organi di governo cui spetta la scelta degli obiettivi strategici da realizzare (consigli) e la scelta degli obiettivi di gestione coerenti con le decisioni suddette da assegnare, insieme con le risorse, ai dirigenti. Non si tratta comunque di una conoscenza generica, in quanto i bisogni vanno analizzati, approfonditi, misurati attraverso idonei indicatori e successivamente selezionati in relazione ai vincoli esistenti secondo logiche di programmazione.

Conoscere
per decidere

Nello stesso schema trovano agevole collocazione i concetti dell'efficienza, dell'efficacia e dell'economicità che costituiscono la nuova frontiera delle amministrazioni pubbliche. A prescindere da definizioni più complesse e più appropriate, l'efficienza è un rapporto out/input che attiene al costo dei fattori impiegati nella realizzazione dei servizi in relazione ai risultati ottenuti. L'efficacia indica l'idoneità del servizio prodotto a soddisfare il bisogno pubblico cui è diretto e pertanto attiene prevalentemente al livello qualitativo del servizio stesso. L'economicità racchiude entrambi i concetti e si riferisce all'intero processo ponendo a raffronto i costi e i risultati finali.

Efficienza

Efficacia

Economicità

I livelli di efficienza, di efficacia e di economicità sono ormai misurabili con riferimento a molte delle attività degli enti locali, pur sussistendo talune difficoltà per alcuni servizi a carattere generale.

Lo schema suddetto rappresenta un semplice modello concettuale di riferimento per l'azione di governo che, secondo la logica aziendale, è

orientata al risultato. Esso consente, in particolare, di valutare l'efficienza e l'efficacia dell'azione politico-amministrativa attraverso il confronto tra mezzi impiegati, servizi prodotti e risultati finali conseguiti in termini di miglioramento delle condizioni di vita delle comunità amministrative. In tal senso, lo schema concorre a dare concreto significato al sistema dei controlli interni.

Orientamento
al risultato

4- Il sistema integrato di pianificazione, programmazione e controllo

a) Il Programma di mandato

Entro il termine fissato dallo statuto, il sindaco o il presidente della provincia, sentita la giunta, presenta al consiglio le linee programmatiche relative alle azioni e ai progetti da realizzare nel corso del mandato (articolo 46, comma 3, testo unico).

Linee
programmatiche

Il consiglio, nei modi disciplinati dallo statuto, partecipa alla definizione, all'adeguamento e alla verifica periodica dell'attuazione delle linee programmatiche da parte del sindaco o del presidente della provincia e dei singoli assessori (articolo 42, comma 3, testo unico).

Queste disposizioni, introdotte dalla legge Napolitano-Vigneri n.265/1999 e successivamente confluite nel testo unico 267/2000, si riferiscono al Programma di mandato e lasciano ampio spazio alla disciplina statutaria dell'ente nella materia.

In precedenza, la normativa prevedeva l'obbligo da parte del sindaco o del presidente della provincia di presentare la proposta degli indirizzi generali di governo nella prima seduta del consiglio, insieme con l'indicazione della nomina dei componenti della giunta; prima seduta che, come è noto, deve essere convocata entro dieci giorni dalla data di proclamazione degli eletti e deve tenersi entro dieci giorni dalla convocazione. Il rispetto di un termine così breve aveva reso praticamente impossibile procedere alla redazione di un adeguato programma di mandato e, pertanto, nella maggioranza dei casi, il sindaco o il presidente della provincia si limitava a presentare al consiglio alcune linee di indirizzo a carattere generale che rispecchiavano i contenuti del programma amministrativo. Ne derivava una scarsa possibilità di collegamento con gli strumenti di programmazione e di gestione e quindi di concreta attuazione.

Inadeguatezza
del termine

Ora la situazione è cambiata, almeno sul piano normativo.

Gli enti locali hanno l'opportunità di definire negli statuti i contenuti, le procedure e i tempi di formazione di questo importante documento, di stabilire le competenze degli organi nella materia, di fissare le modalità di adeguamento del programma e di verifica della sua attuazione. Ma questa opportunità non sembra essere stata colta a pieno per una serie di motivi che,

ancora una volta, pongono in luce la ritrosia ad adottare logiche e strumenti di programmazione come metodo dell'azione di governo.

Ciò premesso, appare fondato ritenere che il programma di mandato dovrebbe collegarsi al programma amministrativo presentato dalla lista o dalle liste del candidato sindaco o presidente eletto, ponendosi in una linea di continuità, e soprattutto di coerenza, nei confronti degli elettori.

Programma di mandato

Esso esprime, infatti, il concorso di volontà dei massimi organi istituzionali dell'ente nel tracciare le linee fondamentali di riferimento delle politiche da seguire nel periodo del mandato. Si tratta di stabilire la direzione di marcia, individuare le scelte strategiche, prefigurare le azioni di governo nelle quali si riconoscono il sindaco o il presidente, la giunta e la maggioranza.

Questa impostazione implica due questioni rilevanti:

- la compattezza della giunta e della maggioranza nell'elaborazione del programma;
- il metodo di elaborazione del documento.

Alla base del primo problema vi sono le modalità di nomina dei componenti della giunta e i rapporti con le segreterie dei partiti della maggioranza o delle liste della coalizione. Vero è che il potere di nomina dei componenti della giunta spetta al sindaco o al presidente della provincia sulla base di un rapporto che è di tipo fiduciario, ma questa regola viene oggi rispettata solo sul piano formale. Nei casi più frequenti di elezione di sindaci sostenuti da coalizioni, ciascuna formazione politica reclama la presenza in giunta di propri rappresentanti. Se poi questi ultimi sono stati già eletti consiglieri, nulla cambia, anzi si procede alle dimissioni e alla successiva surroga.

Giunta e maggioranza

Si tratta di una questione delicata e complessa che attiene allo spazio di effettiva autonomia e alla personalità del sindaco o del presidente della provincia, alle intese tra le forze della maggioranza, alla disponibilità e alla qualità delle persone chiamate a far parte della giunta e del consiglio, alle particolari situazioni locali.

Comporre le diverse esigenze manifestate dai componenti dell'esecutivo nell'elaborazione del programma di mandato costituisce tuttavia un primo ostacolo da prendere in considerazione. Sarebbe infatti auspicabile che tra il sindaco o il presidente della provincia e la sua giunta ci fosse una buona intesa nell'elaborazione del programma al fine di assicurare fin dall'inizio un'efficace, sicura e stabile azione di governo e di evitare, dunque, di navigare a vista parandosi dai colpi che vengono da più parti.

Esigenza dell'intesa

Scrivendo Niccolò Machiavelli *"Non è di poca importanza a uno principe la elezione de' ministri; li quali sono buoni o no, secondo la prudenzia del principe. E la prima coniettura che si fa del cervello di uno signore, è vedere gli uomini che lui ha d'intorno; e quando e' sono sufficienti e fideli, si può sempre reputarlo savio, perchè ha saputo conoscerli sufficienti e mantenerli fideli. Ma quando sieno altrimenti, sempre si può fare non buono iudizio di lui; perchè el primo errore che fa, lo fa in questa elezione"*.

L'intesa tra il sindaco o il presidente e la sua giunta è, dunque, fondamentale e dovrebbe stabilirsi fin dall'inizio in modo da poter procedere, insieme con i capi-gruppo della maggioranza, all'elaborazione del programma di governo. Ma ciò avviene raramente.

In genere, il sindaco o il presidente della provincia appena eletto non conosce bene la situazione in cui l'ente si trova e che egli eredita. Non esiste nel nostro ordinamento, nè nella prassi corrente, il cosiddetto "bilancio consuntivo di mandato" o di legislatura, vale a dire una relazione sull'attività di governo svolta dalla precedente amministrazione che indichi la situazione delle strutture e dei servizi al momento del passaggio, le iniziative realizzate, quelle in corso di svolgimento, le opere pubbliche in via di realizzazione, i principali problemi esistenti, le soluzioni avviate e altre informazioni utili.

Molto spesso mancano anche gli inventari dei beni, i rendiconti, la situazione effettiva dei crediti e dei debiti, sicchè l'ingresso nell'ente avviene nel buio più completo e, a volte, comporta anche dei rischi derivanti da precedenti omissioni. Basti pensare che la legge prevede soltanto un adempimento marginale nel caso di cambiamento della persona del sindaco o del presidente della provincia: la redazione di un verbale di verifica straordinaria di cassa alla presenza degli amministratori, del segretario, del responsabile del servizio finanziario e dei revisori.

Eppure è il governo di una città, di un comune, di una provincia che passa da un soggetto ad un'altro! Certo, nel caso di rielezione dello stesso sindaco o presidente della provincia la situazione è diversa, ma non tale da attenuare le conseguenze derivanti dalla mancanza di adeguati strumenti di conoscenza della realtà amministrativa nella quale i nuovi consiglieri eletti, che pur sempre ci saranno, dovranno operare.

Dunque, il sindaco o il presidente della provincia appena eletto si troverà di fronte a tante cose da fare: dalla formazione della giunta, al giuramento; dai contatti con le autorità locali, ai rapporti con le organizzazioni economiche e sociali; dagli incontri istituzionali, alle funzioni di rappresentanza; dalle relazioni con i gruppi politici del consiglio, ai rapporti con la burocrazia dell'ente.

I tempi stretti, i primi impegni così intensi e le difficoltà intrinseche nella formazione del programma di mandato inducono, nella maggior parte dei casi, a rinviare l'iniziativa. A volte, seguendo la vecchia prassi, si ricorre a presentare al consiglio soltanto alcuni indirizzi generali di governo, accentuando quegli aspetti di carattere più strettamente politico che, essendo già contenuti nel programma amministrativo di candidatura, possono sicuramente ricevere l'approvazione della maggioranza.

La stessa discussione che ne segue in consiglio richiama spesso i toni anche aspri e i contenuti conflittuali della campagna elettorale, sicchè i temi politici delle singole componenti della maggioranza e dell'opposizione, i riferimenti all'esito delle votazioni e anche talune questioni personali prevalgono

Successione
dei sindaci

Primi
adempimenti

sull'esame degli aspetti programmatici dell'azione di governo che s'intende condurre nel periodo del mandato.

Ne consegue che detto documento esaurisce i suoi effetti, il più delle volte, nel momento stesso della sua approvazione da parte del consiglio senza poter assumere il respiro più ampio che è proprio del programma di mandato.

La concezione del bilancio come strumento di governo può venire incontro agli amministratori nell'elaborazione di questo documento in quanto consente di realizzare un legame molto stretto tra il programma di mandato e la relazione previsionale e programmatica. Quest'ultima può costituire infatti un'importante occasione di aggiornamento, di integrazione, di sviluppo e di esplicitazione del primo, dando luogo ad un vero programma di governo che si pone come strumento preliminare di base del processo di programmazione scorrevole.

Inoltre, in mancanza del programma di mandato, la relazione previsionale e programmatica può sostituirsi ad esso

Nel sistema introdotto con il nuovo ordinamento finanziario e contabile e soprattutto nella prassi, gli strumenti tipici della programmazione di medio periodo, quali il piano generale di sviluppo, la relazione suddetta e il bilancio pluriennale, sembrano assumere un carattere subalterno rispetto al bilancio annuale di previsione. La relazione previsionale e programmatica rischia allora di diventare un documento descrittivo di mera consultazione e di scarso significato, specie se manca il piano generale di sviluppo.

La nuova disciplina opera inoltre un taglio netto in ordine ai vincoli di coerenza con gli strumenti di programmazione regionale, eliminando la procedura di esame e di verifica da parte delle Regioni prevista dalla precedente normativa. Se tale modifica può essere giustificata dall'esigenza pratica di accelerare la procedura di formazione e di approvazione del bilancio, non può tuttavia disconoscersi che, ancora una volta, vengono messi in crisi i rapporti tra regioni ed enti locali in ordine ai rispettivi ruoli in materia di programmazione degli interventi nel territorio, ignorando i contenuti della vigente normativa in materia i quali, sebbene disattesi, conservano un valore fondamentale al riguardo. Ai sensi dell'articolo 5 del testo unico, la Regione indica infatti gli obiettivi generali della programmazione economico-sociale e territoriale e in base a questi ripartisce le risorse destinate al finanziamento del programma degli investimenti degli enti locali. La legge regionale, inoltre, indica i criteri e stabilisce le procedure per la formazione e l'attuazione degli atti e degli strumenti della programmazione socio-economica e della pianificazione territoriale dei comuni e delle province considerati rilevanti ai fini dell'attuazione dei programmi regionali. Essa infine disciplina, in via generale, modi e procedure per la verifica della compatibilità fra i suddetti strumenti di programmazione e i programmi regionali.

Collegamento
con RPP

Collegamento
Con PRS

Probabilmente la crisi dei rapporti regioni- enti locali deriva dall'invadenza delle prime nel persistere a svolgere funzioni amministrative, anziché funzioni di indirizzo, di legislazione di programmazione e di controllo cui sono destinate. La ricomposizione di detti poteri nell'ambito del nuovo assetto istituzionale previsto dalla riforma della Costituzione potrà tuttavia consentire di riprendere in considerazione i rapporti tra i due livelli di governo in ordine agli strumenti di programmazione, in modo da assicurare un disegno coordinato e armonioso di sviluppo del territorio.

L'impostazione attribuita alla Relazione previsionale e programmatica dalla vigente normativa si caratterizza per una serie di elementi i quali, con gli opportuni adattamenti, possono essere utilizzati anche per l'elaborazione del Programma di mandato.

In particolare, detto programma potrebbe essere redatto secondo il seguente schema di massima:

- a) una parte introduttiva rivolta ad illustrare i principi ideologici e le scelte fondamentali cui si ispira l'azione di governo per la durata del mandato;
- b) una parte descrittiva della situazione di partenza, determinata dalle caratteristiche della popolazione, dalle condizioni del territorio, dal tipo di economia insediata, dallo stato dell'organizzazione degli uffici dell'ente, dalle risorse umane disponibili, dal livello dei servizi prestati nelle diverse forme di gestione. Particolare interesse potrebbero assumere in questa parte indicazioni e analisi sui bisogni pubblici locali emergenti;
- c) una parte concernente l'analisi delle risorse finanziarie attraverso l'individuazione delle fonti di finanziamento, la descrizione dell'andamento storico delle entrate e dei relativi vincoli, l'indicazione delle linee di riferimento della politica tributaria e, più in generale, della politica finanziaria, con particolare riferimento alle possibilità di ricorso al credito o ad altri strumenti di finanza innovativa;
- d) una parte descrittiva dello stato di attuazione dei programmi e dei progetti deliberati negli anni precedenti, soprattutto allo scopo di individuare i modi e i tempi di realizzazione delle opere pubbliche, di conoscere i motivi che ne hanno rallentato o impedito l'esecuzione, di poter riflettere e decidere sui programmi e sui progetti da continuare, da completare, da riesaminare o da abbandonare;
- e) una parte centrale dedicata alla individuazione e alla descrizione dei programmi e dei progetti da realizzare nel corso del mandato. I contenuti di questa parte saranno diversificati sotto il profilo della specificazione, passando da una descrizione analitica dei programmi e dei progetti relativi al primo periodo del mandato, da indicare con tutti gli elementi caratteristici della programmazione operativa, fino ad una descrizione più generica dei programmi e dei progetti relativi all'ultimo periodo del mandato. Il programma triennale delle opere pubbliche e l'elenco annuale dei lavori da allegare al bilancio di previsione ogni anno costituiscono una

Contenuti del programma

componente importante di questa parte del programma di mandato e un'occasione utile di aggiornamento;

- f) una parte finale dedicata alle considerazioni conclusive di natura politica sugli effetti attesi dell'azione di governo nel periodo di durata del mandato, con particolare riferimento all'impatto sul sistema socio-economico in termini di livelli più elevati di prestazione di servizi ai cittadini e di maggiore benessere. Tali valutazioni richiederebbero pertanto analisi quali-quantitative approfondite attraverso l'uso di indicatori di impatto.

b) La Relazione previsionale e programmatica

Una volta approvato il programma di mandato, il naturale momento di sviluppo e di aggiornamento è rappresentato dalla Relazione previsionale e programmatica che è un documento di programmazione scorrevole a formazione annuale. Essa inoltre, nel costituire parte essenziale del sistema di bilancio degli enti locali, si ricollega alla gestione rendendo operative le scelte di piano.

In base alla vigente normativa (articolo 170 TUEL), le caratteristiche della Relazione previsionale e programmatica sono le seguenti:

- il suo periodo di riferimento è pari a quello considerato nel bilancio pluriennale della regione di appartenenza (in genere triennale);
- si compone di una parte generale, di una parte dedicata all'entrata e di una parte riferita alla spesa;
- la parte generale illustra le caratteristiche della popolazione, del territorio, dell'economia, dei servizi dell'ente, precisando le risorse umane, strumentali e tecnologiche del medesimo;
- la parte entrata comprende una valutazione generale dei mezzi finanziari e ne individua le fonti di finanziamento, l'andamento storico, i relativi vincoli;
- la parte spesa, da redigere per programmi e per eventuali progetti, si collega ai programmi indicati nel bilancio annuale e nel bilancio pluriennale;
- i programmi devono essere articolati per ciascuno degli anni di riferimento e motivati;
- i valori monetari contenuti nella Relazione devono essere espressi a prezzi correnti, applicando come parametro il tasso d'inflazione programmato;
- deve contenere la dimostrazione delle variazioni intervenute nelle previsioni rispetto all'esercizio precedente;
- deve dimostrare la coerenza delle previsioni annuali e pluriennali con gli strumenti urbanistici, con i relativi piani di attuazione e con i piani economico-finanziari dell'ente;

- deve indicare agli organismi gestionali dell'ente locale gli obiettivi da raggiungere sia in termini di bilancio, sia in termini di efficacia, di efficienza e di economicità del servizio.

L'ampiezza degli aspetti descrittivi, il ruolo incerto che la Relazione previsionale e programmatica continua a svolgere nei rapporti con gli altri strumenti di programmazione e di bilancio, l'insistere su alcune tipologie di spesa discutibili sul piano concettuale (quali le spese correnti consolidate, di sviluppo e d'investimento), la disponibilità nel mercato di software basati sulla modulistica ufficiale che imprimono alla compilazione un certo carattere di automaticità, sono tutti elementi che inducono a trovarsi spesso di fronte a documenti elaborati più allo scopo di osservare formalmente una norma che non per trarne una valida indicazione di guida e di orientamento per l'azione politico-amministrativa.

Aspetti
critici

Nulla vieta, tuttavia, di superare le indicate difficoltà integrando la disciplina della Relazione previsionale e programmatica in sede di regolamento di contabilità e adottando, sul piano operativo, metodi di elaborazione che tengano conto delle eventuali indicazioni della Regione di appartenenza e delle particolari esigenze di carattere locale.

Sotto quest'ultimo aspetto, i modelli ufficiali approvati con il D.P.R. 3 agosto 1998, n.326 contengono le indicazioni minime necessarie e possono, pertanto, essere integrati dagli enti locali con ulteriori elementi.

In realtà, l'aspetto strutturale ed espositivo della Relazione previsionale e programmatica è certamente secondario rispetto ai suoi effettivi contenuti.

Con questo non si vuol dire che la Relazione debba essere vaga, generica, discorsiva, descrittiva di sole intenzioni o desideri e quindi velleitaria. Al contrario, si vuole affermare che, qualunque sia il modo di esposizione adottato, la Relazione deve considerare programmi e progetti realmente esistenti, analiticamente descritti e suscettibili di concreta realizzazione nei tempi previsti.

Contenuto
programmatico

c) La programmazione di bilancio

Nell'esperienza della pubblica amministrazione italiana la programmazione di bilancio non è mai decollata, nonostante i tentativi di dettare una normativa nuova e coerente in ordine ai processi decisionali e di gestione della spesa pubblica attraverso importanti leggi di riforma.

In particolare il bilancio dello Stato, pur nella sua nuova configurazione, ha continuato ad assumere valore più in termini negativi di limite all'espansione della spesa e di contenimento del disavanzo, che non in termini positivi di programmazione delle attività da svolgere e degli interventi da realizzare di cui gli stanziamenti costituiscono espressione finanziaria e temporale.

La prevalenza della funzione autorizzatoria e frenante del bilancio è rimasta immutata anche con riferimento agli enti locali, sicché oggi, a distanza di

Difficoltà di
decollo

trenta anni dai primi tentativi di riforma, si può constatare l'insuccesso dei nuovi strumenti introdotti in relazione al ruolo di programmazione che erano destinati a svolgere.

In particolare è venuto meno il presupposto logico che sta alla base della programmazione di bilancio e che avrebbe dovuto esprimersi nello stretto collegamento tra il piano generale di sviluppo, la relazione previsionale e programmatica, il bilancio pluriennale, inteso come strumento di programmazione finanziaria, e il bilancio annuale inteso come strumento di governo.

I motivi dell'insuccesso sono diversi e in parte collegati alle situazioni organizzative locali.

Motivi
dell'insuccesso

Tra le cause generali, si possono considerare le seguenti:

- mancanza del piano generale di sviluppo;
- la difficoltà della Relazione previsionale e programmatica di svolgere il ruolo di strumento di programmazione dell'ente locale capace di tradurre in obiettivi, progetti e tempi le decisioni politiche assunte al di fuori di una logica di piano o, ancora di più, la difficoltà di collegarsi al piano regionale di sviluppo (spesso inesistente) per diventarne strumento di attuazione;
- la difficoltà di tradurre le scelte in termini finanziari nel medio periodo, attraverso la formazione di un bilancio pluriennale attendibile e scorrevole;
- l'incapacità, anche strutturale, del bilancio annuale di assumere il ruolo di strumento di decisione politica a causa, a volte, dell'assenza di scelte strategiche e, quasi sempre, per la scarsa attenzione prestata alla ricerca di adeguati criteri di previsione diversi dalla prassi incrementale;
- l'impossibilità di redigere una buona Relazione dimostrativa del risultato economico della gestione in mancanza di un sistema di contabilità analitica da cui attingere le informazioni occorrenti.

In breve, si può dunque affermare che gli strumenti di programmazione di bilancio non sono decollati proprio perchè i processi di decisione a livello di enti locali, come pure in altri settori della pubblica amministrazione, hanno continuato a seguire la linea dell'emergenza, della frammentazione, dell'improvvisazione, del riferimento al breve periodo e, a volte, della schizofrenia.

La scelta operata nel decreto legislativo 77/1995 in ordine alla disciplina degli strumenti di bilancio sembra tener conto della situazione che si era andata di fatto formando nella quasi generalità dei comuni e delle province e colloca il bilancio annuale di previsione al centro del sistema di contabilità in una posizione di preminenza rispetto agli altri strumenti di programmazione, come si evince nella figura 3.

Nuova normativa
per gli enti locali

Sistema di bilancio previsto dal D.lgs. 18.8.2000, n. 267

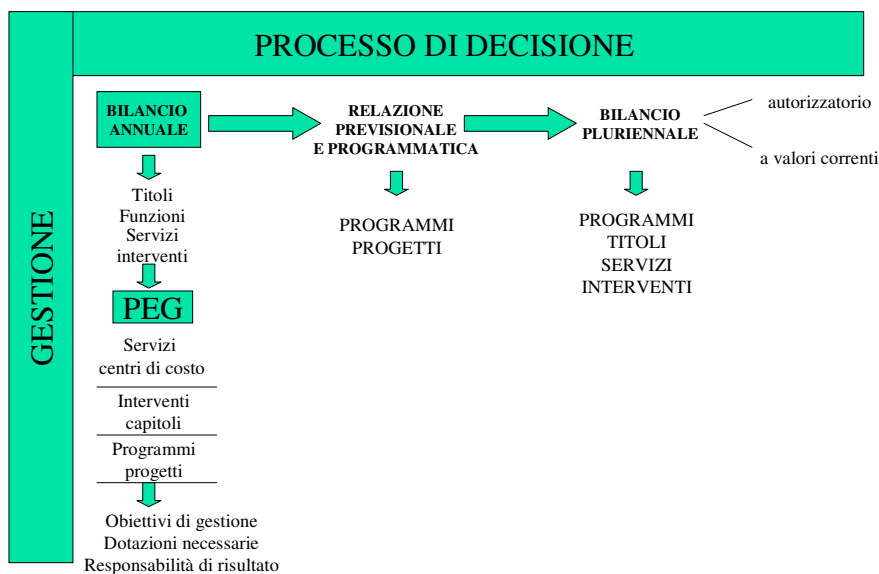


Figura 3

Pur riconoscendo che la scelta è stata improntata a un forte senso di realismo, l'aver tuttavia attribuito alla Relazione previsionale e programmatica e al bilancio pluriennale un ruolo apparentemente secondario potrebbe rappresentare una resa nel tentativo di ricondurre le decisioni di spesa in quel contesto di maggiore razionalità che è dato proprio dal collegamento degli strumenti di bilancio con gli strumenti di programmazione.

La riproposizione del bilancio annuale di previsione in termini sostanzialmente analoghi a quelli tradizionali, con poche novità, la doviziosa puntualizzazione dei suoi requisiti essenziali, l'abbondanza delle disposizioni che ad esso si riferiscono, l'accentuazione degli aspetti contabili e, di contro, la tendenza a concepire in termini riduttivi la Relazione previsionale e programmatica e il bilancio pluriennale come semplici allegati al bilancio annuale, il riferimento generico e a volte confuso agli altri strumenti della programmazione (piano generale di sviluppo dell'ente, programmi, progetti, piani economico-finanziari, ecc.), la soppressione del bilancio di cassa sono tutti elementi che sembrano operare un'inversione dello schema logico di riferimento implicito nella riforma.

Non più, dunque, strumenti di bilancio che promanano dagli strumenti di programmazione e che ne favoriscono l'attuazione, secondo vincoli di coerenza predeterminati, bensì bilancio annuale di previsione come "*prius*", come punto di partenza e di riferimento per l'elaborazione dei documenti di piano.

La Relazione previsionale e programmatica è infatti redatta nella parte spesa "*per programmi e per eventuali progetti, con espresso riferimento ai programmi indicati nel bilancio annuale e nel bilancio pluriennale...*".

Per quanto riguarda poi il bilancio pluriennale, la sua struttura molto vicina a quella del bilancio annuale e la nuova funzione autorizzatoria ad esso attribuita, se da un lato consentono di imprimere a questo documento maggiore significato operativo, dall'altro lato ne rendono più vincolato e problematico il contenuto in termini di strumento della programmazione finanziaria.

Il successo del nuovo sistema introdotto dipende, dunque, dalla capacità delle singole amministrazioni di porre in essere bilanci di previsione che abbiano effettivi contenuti programmatici, interpretando in maniera sistematica ed evolutiva la normativa suddetta.

Occorre, infatti, assicurare fin dall'inizio che le scelte di bilancio corrispondano, in termini di quantificazione finanziaria, agli obiettivi che gli organi di governo intendono realizzare e costituiscano, nello stesso tempo, indicazioni e vincoli per l'attività dei dirigenti o dei responsabili dei servizi.

Questo modo di concepire il nuovo bilancio di previsione annuale sia come strumento di governo, sia come strumento di direzione è tuttavia presente nella normativa in esame. Ciò si evince anche dall'interpretazione data al riguardo dall'Osservatorio sulla finanza e contabilità degli enti locali e dallo stesso legislatore che, in sede di redazione del testo unico, ha operato l'inversione nella denominazione del titolo II da "*Bilanci e programmazione*" a "*Programmazione e bilanci*" che va ben oltre l'aspetto letterale.

Sotto il primo aspetto del bilancio come strumento di governo, la nuova normativa richiama più volte il contenuto programmatico del bilancio medesimo e introduce modifiche alla sua struttura, ampliando in particolare l'estensione dell'unità previsionale di base ritenuta significativa ai fini della valutazione politica da parte del consiglio.

Sotto il secondo aspetto, la caratterizzazione del bilancio come strumento di direzione emerge dal suo stretto collegamento con l'organizzazione e con l'attività dei servizi che implica una logica budgettaria e che si esprime attraverso la novità del piano esecutivo di gestione.

Ma anche altre disposizioni del nuovo ordinamento finanziario e contabile si prestano ad essere interpretate in termini di programmazione di bilancio sicché, attraverso opportune integrazioni e ulteriori sviluppi in sede regolamentare, così come è avvenuto in diversi enti locali, si manifesta possibile configurare un "circolo virtuoso" cui riferire i processi di decisione, di gestione e di controllo del tipo indicato nella figura 4.

Contenuti
programmatici

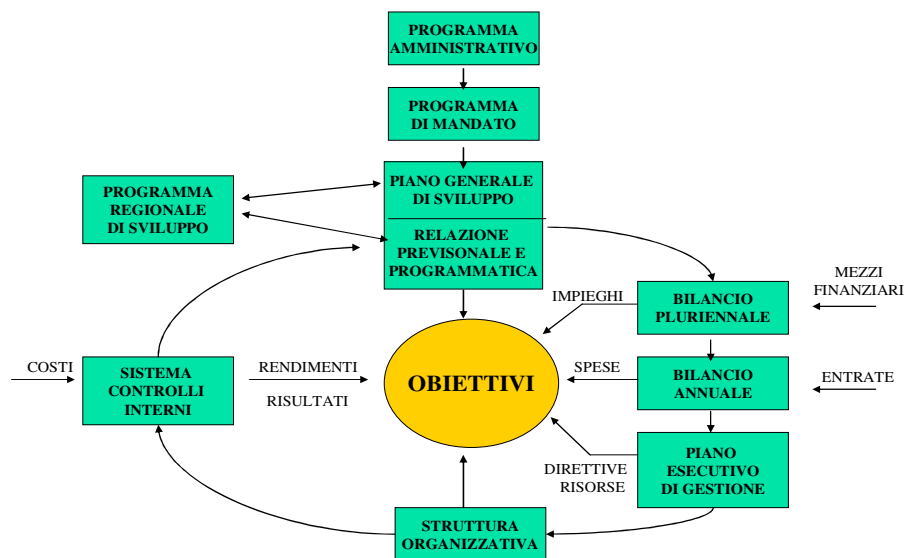


Figura 4

Si tratta di uno schema logico di riferimento in cui gli strumenti e gli istituti vengono ordinati in maniera sequenziale e coerente. Lo schema non rappresenta, tuttavia, un modello meramente teorico e astratto, bensì trova nella sua stretta aderenza alla normativa vigente concrete possibilità di applicazione, in senso complessivo o parziale, laddove sussistano condizioni favorevoli.

Il punto di partenza è dato dal Piano generale di sviluppo o dalla Relazione previsionale e programmatica, intesa come documento generale di piano dell'ente, che esplicita l'indirizzo politico-amministrativo espresso dal consiglio, individua gli obiettivi da raggiungere, orienta e informa gli altri strumenti di programmazione socio-economica, finanziaria e di bilancio.

Particolare rilievo assume l'individuazione più precisa possibile degli obiettivi da raggiungere, attraverso l'introduzione di opportuni indicatori, proprio perché la concretezza del piano è un requisito preliminare alla sua possibilità di attuazione mediante il collegamento con gli strumenti di bilancio. Significativo in tal senso è l'obbligo di allegare al bilancio il programma triennale dei lavori pubblici, previsto dalla legge 11 febbraio 1994, n. 109, che, dovendo necessariamente riferirsi ai progetti preliminari delle opere, almeno per il primo anno, può costituire una parte importante e concreta della Relazione medesima.

Alla Relazione previsionale e programmatica si collega il bilancio pluriennale che, nel prevedere il quadro dei mezzi finanziari disponibili nel medio periodo da destinare al finanziamento delle spese occorrenti alla realizzazione degli obiettivi individuati, svolge una duplice funzione come strumento di programmazione finanziaria. In primo luogo, esso traduce in termini

Circolo virtuoso

PGS e/o RPP

Bilancio Pluriennale

finanziari gli obiettivi della Relazione previsionale e programmatica, operando una sorta di verifica di credibilità o di concretezza delle scelte di piano.

In altri termini, se l'obiettivo è stato indicato in termini troppo vaghi e generici, non si manifesta possibile la sua traduzione in termini finanziari e il processo di programmazione di bilancio si arresta. Se invece l'obiettivo risulta sufficientemente individuato, si può procedere in sede di bilancio pluriennale ad ulteriori precisazioni e pervenire poi alla quantificazione della spesa necessaria. Se infine l'obiettivo indicato nella Relazione previsionale e programmatica risulta definito in maniera puntuale e persino valutato correttamente con riferimento alla spesa, in sede di bilancio pluriennale se ne prenderà semplicemente atto. Esempi di obiettivi indefiniti del primo tipo, molto frequenti purtroppo nei documenti di piano e di governo, sono le espressioni quali "migliorare la qualità di vita della popolazione" oppure "porre in essere processi di cambiamento della realtà sociale ed economica" e così via.

Esempi di obiettivi del secondo tipo sono quelli attinenti a programmi e/o a progetti solo parzialmente definiti, soprattutto con riferimento al fattore tempo e alle attività da porre in essere.

Esempi di obiettivi del terzo tipo sono quelli previsti nei progetti di opere pubbliche già redatti e inseriti nel programma triennale.

L'altra funzione fondamentale del bilancio pluriennale consiste nella verifica della coerenza dell'entità della spesa necessaria per conseguire gli obiettivi programmati con le risorse finanziarie disponibili nel medio periodo.

In considerazione della scarsità delle risorse e del requisito del pareggio del bilancio, questa verifica implica l'esigenza di individuare le priorità nelle scelte di piano e di graduare gli obiettivi da raggiungere nel periodo di tempo considerato in modo da assicurare la copertura delle spese necessarie alla loro realizzazione.

Nello schema in esame, il bilancio annuale di previsione si colloca nella scia del bilancio pluriennale di cui costituisce la parte afferente al primo anno. Tale coincidenza, espressamente prevista dalla legge, non va dunque intesa in termini meramente contabili, ma come necessario collegamento tra due strumenti che seguono la stessa logica e che si differenziano essenzialmente per il diverso periodo di tempo cui si riferiscono le rispettive previsioni.

La funzione autorizzatoria attribuita al bilancio pluriennale e il sistema di classificazione della spesa, molto vicina a quella del bilancio annuale, confermano l'evidenza di una visione unitaria e fortemente integrata dei due documenti. In sostanza, il bilancio di previsione annuale può derivare interamente dal bilancio pluriennale e, nella qualità di documento fondamentale di autorizzazione della gestione, consentirà di effettuare le entrate e le spese in esso previste per realizzare gli obiettivi, o quella parte di essi, che si riferiscono al primo anno.

Bilancio annuale

E' evidente che nel processo di programmazione di bilancio fin qui descritto i vincoli di sequenzialità logica e di coerenza che caratterizzano i vari strumenti operano tutti con riferimento a un solo soggetto che è il consiglio comunale o provinciale competente a deliberare in materia.

Fin qui il modello indica un processo coerente e razionale di decisioni di entrata e di spesa. Ma non basta. E' necessario che le decisioni si trasformino in azioni concrete, in risultati conseguiti, in effettive utilità per le comunità locali. Occorre in altri termini introdurre nuove e moderne soluzioni organizzative, chiarire ruoli e competenze all'interno dell'amministrazione, rendere operanti i sistemi di controllo previsti dalla normativa.

Un notevole passo avanti in tale direzione è rappresentato dal piano esecutivo di gestione con il quale la giunta, sulla base del bilancio di previsione annuale deliberato dal consiglio, determina gli obiettivi da raggiungere da parte dei dirigenti o dei responsabili dei servizi e assegna loro le dotazioni necessarie al conseguimento degli obiettivi medesimi.

Piano esecutivo
di gestione

Questo importante strumento, se ben redatto, può realizzare il collegamento tra decisioni di bilancio e gestione, dando applicazione al principio della distinzione delle funzioni tra organi di governo e dirigenti.

Proprio in virtù del richiamato principio, i fenomeni di gestione del bilancio dovrebbero ora riguardare esclusivamente le strutture organizzative degli enti locali e svolgersi all'interno delle medesime interessando i processi di lavoro e coinvolgendo la responsabilità dei dirigenti.

Ne consegue che l'effettiva realizzazione degli obiettivi di gestione assegnati dipenderà molto dall'efficienza organizzativa e dalle qualità professionali del personale, ma anche dalla capacità di introdurre nuovi metodi di lavoro in grado di superare i tradizionali e inefficienti modelli burocratici.

Così, per esempio, in un sistema di programmazione di bilancio, il modello dell'"organizzazione per progetti", che affida a singole strutture o a gruppi di lavoro l'attuazione di iniziative ben definite in termini progettuali, di tempo e di risultato, è senz'altro preferibile al modello dell'"organizzazione per atti" che, immersa e dispersa nella grande varietà di provvedimenti da porre in essere, segue le più stravaganti procedure e finisce per perdere di vista il risultato da raggiungere.

Organizzazione

La logica della gestione basata sui risultati si manifesta indispensabile per rendere significativi i nuovi strumenti di controllo previsti dalla normativa e che saranno illustrati in seguito.

E' evidente che la fase del controllo completa il circolo virtuoso della programmazione di bilancio e consente, tra l'altro, di poter disporre di utili informazioni sull'andamento della gestione con riferimento ai costi sostenuti, ai risultati conseguiti, agli scostamenti rispetto agli obiettivi programmati, alle cause che li hanno determinati e a numerosi altri aspetti.

Controllo

Si tratta di valutazioni complesse, ma importanti ai fini della verifica del processo di decisione e di gestione perché consentono di riprendere in esame

gli obiettivi individuati nei documenti di programmazione per procedere a una loro eventuale conferma, eliminazione o riformulazione. Più in generale, tali valutazioni consentono di "aggiustare il tiro" in un sistema continuo e circolare di programmazione scorrevole.

Parte 2° - Il sistema dei controlli interni

5- La vigente disciplina dei controlli interni

La vigente disciplina dei controlli interni è contemplata nel decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 286 che si colloca nella scia della riforma delle amministrazioni pubbliche non soltanto sul piano formale, vale a dire come provvedimento di attuazione della legge delega 59/1997, ma soprattutto in termini logici. Esso si pone, infatti, come conseguenza di un diverso modo di amministrare fondato sui nuovi principi di indirizzo, di organizzazione e di gestione che si ispirano al metodo della programmazione e all' esigenza di realizzare l'efficienza, l'efficacia, l'economicità e la trasparenza dell'azione amministrativa. Ciò si evince dalla stessa denominazione del decreto che è la seguente; *“Riordino e potenziamento dei meccanismi e strumenti di monitoraggio e valutazione dei costi, dei rendimenti e dei risultati dell'attività svolta dalle amministrazioni pubbliche, a norma dell'articolo 11 della legge 15 marzo 1997, n. 59”*

D.Lgs. 286/99:
collegamento
formale e
logico con la
riforma delle
A.P.

Il sistema dei controlli interni è costituito da:

1. controllo di regolarità amministrativa e contabile;
2. controllo di gestione;
3. valutazione della dirigenza;
4. valutazione e controllo strategico.

Forme di
controllo interno

Il decreto detta al riguardo alcuni principi generali che possono riassumersi come segue:

a. collegamento del controllo strategico con l'attività di pianificazione strategica e di indirizzo politico-amministrativo. Se non c'è programmazione, non può esserci controllo;

Indirizzo politico
e controllo
strategico

b. diffusione del controllo di gestione nelle singole unità organizzative. Questo principio comporta una svolta rispetto alla via originariamente tracciata dall'articolo 20 del decreto legislativo 29/93 secondo il quale ogni amministrazione pubblica avrebbe dovuto avere un servizio di controllo interno o un nucleo di valutazione. Nella sua prima introduzione, quindi, il controllo di gestione faceva capo ad un'unica struttura. Questa via è stata abbandonata, con diverse motivazioni, ma soprattutto perché quel sistema non ha trovato applicazione adeguata. Il controllo di gestione è inteso, nel decreto legislativo 286/99, come controllo diffuso, affidato a diverse strutture

Controllo di
gestione diffuso
nelle strutture

all'interno di ciascuna amministrazione pubblica. Tali strutture collaborano con il dirigente per consentirgli di svolgere la funzione di controllo che gli è propria. Infatti, in base al principio della distinzione delle funzioni tra organi di governo e dirigenti, spettano a questi ultimi tutti i compiti di gestione che essi esercitano con autonomi poteri di organizzazione e di spesa, ma anche di controllo (controllo direzionale), assumendone la responsabilità esclusiva;

c. diversità dei soggetti preposti al controllo di gestione da quelli cui compete la valutazione e il controllo strategico. Anche questo è un principio nuovo rispetto all'indirizzo fissato nel 1993. I servizi di controllo interno non provvedono più al controllo di gestione e le strutture preposte al controllo di gestione non si occupano più di valutazione. Così, ad esempio, nelle amministrazioni statali, la valutazione dei dirigenti compete al dirigente generale preposto alla struttura da cui dipendono; la valutazione dei dirigenti preposti agli uffici di direzione generale compete al ministro, su proposta del servizio di controllo interno. La valutazione della dirigenza si svolge, pertanto, a due livelli, con una distinzione netta tra chi svolge il controllo di gestione e chi fa la valutazione, anche se nel fare la valutazione occorre tener conto dei risultati della gestione;

Distinzione tra
soggetti preposti
al controllo
strategico e a
quello di gestione

d. integrazione delle funzioni di controllo strategico, di controllo di gestione e di valutazione. In altri termini, ogni forma di controllo concorre, nella sua specificità, a consentire il monitoraggio complessivo dell'andamento generale degli apparati in un sistema integrato e organico;

e. esclusività dei soggetti cui compete il controllo di regolarità amministrativa e contabile. Le strutture preposte al controllo di gestione e al controllo strategico non possono occuparsi di controllo di regolarità amministrativa e contabile. Questo aspetto di *esclusività soggettiva* è sottolineata dalla norma anche perché alcuni servizi di controllo interno, incontrando difficoltà nell'affrontare il controllo di gestione, si sono a volte "rifugiati" nel controllo di regolarità.

Esclusività del
controllo di
regolarità
amministrativa e
contabile

L'art. 147 del TUEL n. 267/2000, nel richiamare la tipologia dei controlli interni e i principi contenuti nel decreto legislativo suddetto, attribuisce agli enti locali, nell'ambito della loro autonomia normativa e organizzativa, l'individuazione degli strumenti e delle metodologie per realizzare un sistema integrato di controlli interni. Per quanto riguarda i principi, il comma 3 del citato art. 147 prevede delle deroghe per gli enti locali all'applicazione dei medesimi e, in particolare, di quelli indicati alle lettere b), c), e). Gli enti sono, pertanto, più liberi, rispetto allo Stato e ad altre amministrazioni pubbliche, di individuare le strutture e i soggetti preposti alle diverse forme di controllo.

Art. 147
TUEL: sistema
dei controlli
interni

Va però rispettato in ogni caso il principio fondamentale della distinzione tra funzioni di indirizzo e compiti di gestione, con evidenti ripercussioni sul modello organizzativo generale.

Da segnalare infine che l'art. 6 del decreto-legislativo 286/99 è stato modificato dall'art. 31 del decreto-legge 4.7.2006 (decreto Bersani), convertito nella legge 4.8.2006, n. 248, con riferimento alla direzione del Servizio di controllo interno operante in ciascun Ministero tra gli uffici di diretta collaborazione del Ministro. La norma prevede che il Se.C.In possa essere diretto da un organo monocratico oppure da un organo collegiale composto da tre componenti, tra i quali viene nominato il Presidente.

La norma prevede, inoltre, che il contingente di personale addetto agli uffici preposti all'attività di valutazione e controllo strategico non può superare il 10% di quello complessivamente assegnato agli uffici di diretta collaborazione degli organi di indirizzo politico.

Pur essendo dettata nell'ambito delle misure di contenimento della spesa pubblica, la norma è applicabile anche agli enti locali che, ai sensi dell'art.147 del TUEL, istituiscono Servizi di controllo interno.

Riduzione dei componenti del Se.C.In

Applicabilità agli enti locali

6- Il controllo di regolarità amministrativa e contabile

a) principi e contenuti

In merito al controllo interno di regolarità amministrativa e contabile, il decreto legislativo 286/99 contiene una definizione generale dell'istituto all'articolo 1, comma 1, lett. a) e dedica al medesimo istituto l'articolo 2, che rinvia alle leggi vigenti in materia l'individuazione dei soggetti e le modalità di esercizio del controllo.

In sostanza, le amministrazioni sono libere di introdurre forme di controllo di regolarità amministrativa e contabile, ma, in ogni caso, devono rispettare quattro principi contenuti nel decreto:

1. garantire la legittimità, la regolarità e la correttezza dell'azione amministrativa;
2. affidare questa forma di controllo solo agli organi espressamente previsti dalle disposizioni vigenti nei diversi comparti della pubblica amministrazione;
3. escludere, di norma, le verifiche da effettuarsi in via preventiva;
4. ricondurre in ogni caso all'organo amministrativo competente la responsabilità delle definitive determinazioni in ordine all'efficacia dell'atto.

Questi ultimi due principi sottendono un concetto-base della riforma che è quello di attribuire al dirigente la piena responsabilità della gestione, senza coperture formali di alcun tipo.

Legittimità, regolarità e correttezza dell'azione amministrativa

Esclusione del controllo in via preventiva

Conservazione ed efficacia dell'atto

Piena responsabilità gestionale del dirigente

Il controllo di regolarità amministrativa e contabile non è nuovo, ma va oggi rivisitato in chiave di controllo collaborativo in quanto lo scopo non può essere soltanto quello di frenare l'azione amministrativa, bensì di agevolarla e di sospingerla verso forme legittime, regolari e corrette. In altri termini, cambia la motivazione dei controlli i quali non svolgono più soltanto una funzione repressiva.

b) Soggetti del controllo

Per quanto riguarda l'individuazione dei soggetti preposti all'esercizio del controllo di regolarità amministrativa e contabile, l'articolo 2 del decreto legislativo 286/1999 contiene riferimenti espliciti agli organi di revisione, agli uffici di ragioneria, ai servizi ispettivi, agli ispettorati di finanza della ragioneria generale dello Stato.

Con riferimento agli enti locali, il vigente ordinamento finanziario e contabile (Parte II del TUEL n.267/2000) prevede almeno due organismi sicuramente deputati al controllo interno di regolarità amministrativa e contabile: il servizio finanziario e l'organo di revisione. In base alla propria autonomia regolamentare, gli enti locali possono tuttavia prevedere ulteriori organismi, strutture o soggetti cui attribuire le indicate funzioni di controllo o parte delle medesime.

Soggetti del controllo: servizio finanziario e organo di revisione

c) Il Servizio economico-finanziario

L'articolo 153 del testo unico configura i servizi finanziari o di ragioneria (o qualificazione corrispondente) come strutture di coordinamento e di gestione dell'attività finanziaria e attribuisce ai medesimi funzioni nuove che non sono soltanto di mero controllo contabile, inteso come nel vecchio sistema. Il controllo delle ragionerie si estende anche al controllo sugli equilibri del bilancio. È questo un campo tipico del controllo contabile inteso in senso moderno; un controllo che non si limita soltanto a verificare se l'impegno di spesa superi o meno lo stanziamento, o se gli atti di liquidazione sono in ordine, ma che va ben oltre per interessare i processi di gestione delle entrate e delle spese ed evitare, così, il formarsi degli squilibri di bilancio nel corso dell'esercizio.

Servizio finanziario: funzione di controllo sugli equilibri di bilancio

Il nuovo controllo contabile assume, quindi, una configurazione diversa, come emerge dall'attribuzione al responsabile del servizio finanziario delle seguenti, particolari funzioni:

1. verifica della veridicità delle previsioni di entrata e di compatibilità delle previsioni di spesa avanzate dai diversi servizi, da iscriversi sia nel bilancio annuale che nel bilancio pluriennale. Questo principio trova sviluppo dettagliato nei singoli regolamenti di contabilità i quali disciplinano il processo di formazione del bilancio prevedendo, di norma, che alla sua elaborazione partecipano non soltanto il dirigente del servizio finanziario, ma anche i responsabili dei vari servizi. Questi ultimi

Rispetto del principio della veridicità del bilancio

formulano proposte di stanziamento che assumono particolare rilievo nel momento in cui il bilancio si sviluppa nel PEG e i responsabili dei servizi sono gli attori principali nella gestione. Il responsabile del servizio finanziario degli enti locali ha dunque il compito di garantire il rispetto del principio del pareggio del bilancio in senso sostanziale. Anzi, la verifica del pareggio di bilancio si configura come la prima operazione del controllo contabile nell'ambito del nuovo sistema dei controlli. Le entrate devono essere previste in base a criteri attendibili, in modo da poter avere una buona probabilità di verificarsi; la previsione della spesa deve essere il risultato di analisi approfondite rivolte a definire non soltanto la compatibilità con il quadro delle risorse disponibili, ma anche la sua adeguatezza rispetto allo scopo che si prefigge. Il controllo contabile dovrebbe, pertanto, essere fondato sulla congruità, sulla coerenza e sulla attendibilità delle previsioni e non soltanto sulla regolarità formale dell'atto o degli atti amministrativi nei quali si manifestano gli strumenti di bilancio. Esso dovrebbe mirare a verificare, in sostanza, l'idoneità delle previsioni di bilancio a riflettere l'effettiva situazione finanziaria dell'ente e la sua capacità di spesa. Questa operazione ha il significato di una vera e propria certificazione;

2. verifica periodica dello stato di accertamento delle entrate e di impegno delle spese. Anche questa funzione presenta elementi di novità ed è preordinata al mantenimento del pareggio del bilancio. Il regolamento di contabilità deve disciplinare le "*segnalazioni obbligatorie dei fatti e delle valutazioni*" da parte del responsabile finanziario al sindaco e al presidente del consiglio, quando la verifica sull'andamento della gestione evidenzia il formarsi di situazioni tali da pregiudicare gli equilibri del bilancio. Il consiglio è tenuto a provvedere a ricondurre il bilancio in equilibrio e, in mancanza, è previsto il suo scioglimento;

Verifica dell'accertamento delle entrate e dell'impegno delle spese

3. al servizio finanziario sono altresì attribuiti alcuni compiti puntuali di controllo di regolarità contabile. Tra questi compiti si annovera la formulazione del parere di regolarità contabile sulle proposte di deliberazione e di determinazione dei soggetti abilitati. Le modalità per l'esercizio di tali compiti sono disciplinate dal regolamento di contabilità, ma quello più importante è rappresentato, senza dubbio, dall'attestazione di copertura sui provvedimenti di impegno delle spese.

Pareri di regolarità contabile su deliberazioni e determinazioni

In particolare, gli atti dei responsabili dei servizi che comportano impegni di spesa sono trasmessi al responsabile del servizio finanziario e diventano esecutivi con l'apposizione del visto di regolarità contabile, attestante la copertura finanziaria.

Attestazioni di copertura finanziaria

Le funzioni di controllo interno di regolarità amministrativa e contabile sono destinate ad evolversi verso nuove forme e modalità che sono tipiche delle

imprese. L'articolo 2, comma 2, del decreto legislativo n.286/99 prevede infatti che *“le verifiche di regolarità amministrativa e contabile devono rispettare, in quanto applicabili alla pubblica amministrazione, i principi generali della revisione aziendale, asseverati dagli ordini e dai collegi professionali operanti nel settore”*.

Si tratta di un indirizzo molto importante sul quale si richiamano le indicazioni formulate dall'Osservatorio sulla finanza e sulla contabilità degli enti locali nel documento in materia di “Finalità e postulati dei principi contabili”, revisionato il 18 ottobre 2006, e in quello più analitico su “ I principi contabili degli enti locali” disponibile in versione PDF nel sito web dell'Osservatorio medesimo.

Nuovi principi contabili dell'Osservatorio

d) L'organo di revisione economico-finanziaria

Per quanto riguarda il controllo esercitato dagli organi di revisione economico-finanziaria, occorre richiamare l'articolo 239 del testo unico n. 267/2000 ed altre fonti più recenti, quali le leggi finanziarie citate.

In realtà, la norma configura la fisionomia dell'organo di revisione come organo di supporto delle funzioni del consiglio attraverso l'attribuzione di una vasta serie di compiti di tipo collaborativo, di tipo consultivo e di controllo i quali vanno oltre la funzione di revisione economico-finanziaria intesa in senso stretto.

Organo di revisione: supporto e collaborazione al Consiglio

In particolare, il parere sulla proposta di bilancio di previsione e la Relazione al rendiconto della gestione rappresentano i compiti fondamentali e caratteristici dell'organo di revisione nell'esercizio della sua funzione di controllo e di collaborazione con il consiglio.

Sotto il primo aspetto, il comma 1, lettera b) dell'articolo 239 prevede che i pareri debbano essere espressi sulla proposta di bilancio di previsione e dei documenti allegati e sulle variazioni di bilancio. Ne deriva che i pareri medesimi riguardano le seguenti proposte dalla giunta concernenti:

Atti per i quali è previsto il parere dei revisori

- il bilancio di previsione annuale;
- la Relazione previsionale e programmatica;
- il bilancio pluriennale;
- la deliberazione con la quale i comuni verificano la quantità e la qualità di aree e fabbricati da destinare alla residenza e alle attività produttive e terziarie che potranno essere ceduti in proprietà o in diritto di superficie;
- il programma triennale dei lavori pubblici e il relativo elenco annuale, da allegare al bilancio ai sensi della legge 11 febbraio 1994, n. 109 e successive modificazioni;
- le deliberazioni con le quali sono determinati, per l'esercizio successivo, le tariffe, le aliquote di imposta e le eventuali maggiori detrazioni, nonché i tassi di copertura in percentuale dei costi dei

servizi a domanda individuale;

- l'esatta compilazione della tabella relativa ai parametri di riscontro della situazione di deficitarietà strutturale.

Il parere si estende inoltre ad altri documenti allegati al bilancio, come il piano occupazionale, l'elenco dei mutui assunti, i documenti dimostrativi degli stanziamenti previsti nel bilancio medesimo e riguarda anche i provvedimenti di variazione del bilancio stesso.

Il parere va espresso formulando un giudizio motivato di congruità, di coerenza e di attendibilità contabile delle previsioni di bilancio, dei programmi e dei progetti.

Modalità e parametri di formulazione del parere sul bilancio

Nel formulare il giudizio, l'organo di revisione terrà conto del parere espresso dal responsabile del servizio finanziario, delle variazioni nelle previsioni intervenute rispetto all'anno precedente, dell'applicazione dei parametri di deficitarietà strutturale (che sono poi dimostrati nella tabella allegata al bilancio) e, in genere, di ogni altro elemento utile.

I parametri di riferimento del giudizio, che sono quelli della congruità, della coerenza e dell'attendibilità contabile, si prestano a diverse interpretazioni.

La congruità delle previsioni di bilancio dovrebbe attenere soprattutto all'entità della spesa prevista in bilancio e quindi richiamare il requisito della compatibilità della spesa la cui verifica è inclusa tra i compiti del responsabile del servizio finanziario ai sensi dell'articolo 153, comma 4, con riferimento alle richieste avanzate dai vari servizi da iscriversi nel bilancio medesimo. Il giudizio di congruità dovrebbe, pertanto, riguardare l'idoneità dei vari stanziamenti di spesa a raggiungere gli obiettivi previsti.

Congruità

Il giudizio di coerenza si rinviene anche in altre parti del testo unico con riferimento al controllo del Co.Re.Co., adesso non più operante, laddove si afferma, all'articolo 133, comma 1, che *"nell'esame del bilancio preventivo e del rendiconto della gestione il controllo di legittimità comprende la coerenza interna degli atti e la corrispondenza dei dati contabili con quelli delle deliberazioni, nonché con i documenti giustificativi allegati alle stesse"*.

Coerenza

La coerenza contabile attiene dunque al riscontro tra le previsioni di bilancio annuali e pluriennali e il contenuto dei piani, dei programmi e dei progetti che costituiscono i punti di riferimento di altri strumenti di bilancio, quali la Relazione previsionale e programmatica e il bilancio pluriennale. Anzi, al riguardo, se previsto dal regolamento di contabilità, l'organo di revisione può esprimere anche un parere sui casi di inammissibilità e di improcedibilità delle deliberazioni che non sono coerenti con le previsioni della Relazione previsionale e programmatica, ai sensi dell'articolo 170, comma 9, del medesimo testo unico.

Il giudizio di attendibilità contabile richiama il principio della veridicità delle previsioni di bilancio. Anche in questo caso, il rispetto del principio è in prima istanza attribuito dall'articolo 154, comma 4, al responsabile del servizio finanziario il quale verifica l'attendibilità dei criteri che sono alla

Attendibilità

base delle previsioni di bilancio, e in particolare delle entrate, in termini di fondate probabilità di pervenire al loro accertamento nel corso dell'esercizio. Il giudizio motivato di congruità, di coerenza e di attendibilità contabile riguarda non soltanto le previsioni di bilancio, ma anche i programmi e i progetti. Pertanto, particolare attenzione sarà posta dall'organo di revisione all'esame del programma triennale dei lavori pubblici e del relativo elenco annuale, allo scopo di verificare non soltanto il rispetto delle norme previste dalla legislazione vigente in materia di lavori pubblici, ma anche la fattibilità e la coerenza delle opere incluse nell'elenco con i tempi e con i finanziamenti previsti in bilancio.

I pareri espressi dall'organo di revisione sulla proposta di bilancio, sui documenti allegati e sulle variazioni di bilancio sono obbligatori. Ma detti pareri non comprendono soltanto un giudizio motivato di congruità, di coerenza e di attendibilità contabile delle previsioni di bilancio e dei programmi e progetti, bensì anche proposte, suggerimenti, iniziative che l'organo di revisione propone al consiglio come misure da adottare al fine di assicurare l'attendibilità delle impostazioni di bilancio. In presenza di tali indicazioni, l'organo consiliare è obbligato ad adeguarsi, ad adottare cioè le misure proposte, oppure a motivare adeguatamente la mancata adozione. Quest'ultima disposizione rafforza il ruolo dell'organo di revisione nel presupposto che, in considerazione della particolare professionalità che esso esprime, le misure proposte siano basate su ragioni tecnicamente valide.

Parere dell'organo di revisione sul progetto di bilancio

Sotto il secondo aspetto, la Relazione al rendiconto della gestione rappresenta un ulteriore e rilevante espressione dell'attività di controllo dell'organo di revisione. Essa ha per oggetto l'esame della proposta di deliberazione consiliare del rendiconto e lo schema del rendiconto medesimo. Entrambi gli atti sono predisposti e deliberati dalla giunta, e in particolare, lo schema di rendiconto della gestione contiene anche il conto del bilancio, il conto economico e il conto del patrimonio. In allegato al rendiconto, vi è poi la Relazione dell'organo esecutivo con la quale si esprimono valutazioni di efficacia dell'azione condotta sulla base dei risultati conseguiti in rapporto ai programmi e ai costi sostenuti.

Relazione al rendiconto della gestione

Sotto il profilo procedurale, la Relazione deve essere redatta dall'organo di revisione entro un periodo di tempo stabilito dal regolamento di contabilità che non può essere comunque inferiore a venti giorni dalla trasmissione della proposta approvata dall'organo esecutivo. Si tratta, in sostanza, di un termine minimo che appare congruo per poter redigere la Relazione finale in seguito ai riscontri effettuati.

La Relazione al rendiconto ha due contenuti caratteristici: da un lato, attesta la corrispondenza dei dati del rendiconto alle risultanze della gestione; dall'altro lato, contiene rilievi, considerazioni e proposte tendenti a conseguire l'efficienza, la produttività e l'economicità della gestione.

Sotto quest'ultimo aspetto, assume rilievo anche l'esame da parte dell'organo di revisione della Relazione della giunta di analisi costi/risultati, che accompagna il rendiconto, o, in mancanza, l'esame del referto di gestione eventualmente elaborato dalla struttura preposta al controllo interno. In realtà, in presenza della Relazione della giunta elaborata in termini appropriati, l'organo di revisione potrebbe avere una visione completa della gestione e dei fenomeni di efficienza, di produttività e di economicità sui quali riferire al consiglio attraverso proposte di tipo migliorativo.

Verifica della relazione della Giunta

Tra i due compiti fondamentali indicati, si svolge tutta l'attività di vigilanza dell'organo di revisione sulla regolarità contabile, finanziaria ed economica della gestione dell'ente prevista dal comma 1, lettera c), del citato articolo 239.

Si tratta sicuramente di una funzione di controllo concomitante che va ricondotta nell'ambito del nuovo sistema dei controlli interni e, in particolare, tra i controlli di regolarità amministrativa e contabile, anche se la revisione economico-finanziaria, intesa in senso moderno, assume un contenuto più ampio.

Controllo concomitante

Ma a prescindere da questa considerazione, la vigilanza dell'organo di revisione sulla regolarità della gestione viene definita dalla norma citata non soltanto come regolarità contabile, finanziaria ed economica, bensì specificata con riferimento a particolari fenomeni della gestione.

In sostanza, la vigilanza di esplica:

- sull'acquisizione delle entrate;
- sull'effettuazione delle spese;
- sull'attività contrattuale;
- sull'amministrazione dei beni;
- sulla completezza della documentazione;
- sugli adempimenti fiscali;
- sulla tenuta della contabilità.

Revisione riferita a precisi ambiti della gestione

L'ambito di riferimento dell'attività di vigilanza è molto ampio, ma non va confuso con l'ambito del controllo di gestione e pertanto la vigilanza dell'organo di revisione sembra avvicinarsi più ad una forma di controllo di regolarità amministrativa e contabile che non al controllo di gestione, anche se vi sono confini molto sottili tra le due forme di controllo.

Differenze dal controllo di gestione

In sintesi, si può affermare che la vigilanza sulla regolarità contabile attiene alla verifica del rispetto delle norme; norme giuridiche, che sono presenti nella legislazione vigente, o norme tecniche di natura discrezionale. Il riferimento esplicito a questo aspetto richiama anche il criterio stabilito dall'articolo 2, comma 2, del decreto legislativo 286/1999 in materia di controlli interni, il quale prevede che le verifiche di regolarità amministrativa e contabile devono rispettare, in quanto applicabili, i principi generali della revisione aziendale.

Vigilanza sulla regolarità contabile

La vigilanza sulla regolarità finanziaria della gestione attiene non soltanto al rispetto delle normative attinenti ai tributi, ma anche all'analisi dell'andamento, nel corso della gestione, dei fenomeni relativi ai residui, all'accertamento e alla riscossione delle entrate, alla veridicità delle relative previsioni, al mantenimento degli equilibri di bilancio, ecc.

Vigilanza sulla
regolarità
finanziaria

La vigilanza sulla regolarità economica della gestione dovrebbe riguardare la verifica dell'equilibrio economico della gestione medesima, ma in questo ambito è difficile non considerare anche i fenomeni di efficienza, di efficacia e di economicità che, al di là degli aspetti formali, assumono maggiore rilevanza economica.

Vigilanza sulla
regolarità
economica

soprattutto con riferimento agli aspetti innovativi della contabilità patrimoniale ed economica.

Un'ulteriore considerazione attiene alle modalità di esercizio della vigilanza sulla regolarità contabile, finanziaria ed economica della gestione da parte dell'organo di revisione. In Relazione alle diverse dimensioni degli enti locali, può avvenire che non sempre sia possibile procedere ad un esame analitico di tutti gli elementi che costituiscono oggetto della vigilanza, quali atti, mandati, registri, operazioni contabili, ecc. In tali casi, la norma ammette che l'organo di revisione possa esercitare la vigilanza anche mediante tecniche motivate di campionamento. Ciò significa che l'organo dovrà stabilire un programma su cui basare la revisione e indicare i motivi della scelta del campione. Al riguardo si ricorda che, affinché il campione sia rappresentativo, esso deve essere attendibile, coerente, integrabile, confrontabile nel tempo e nello spazio.

Ricorso al
campionamento

Le funzioni attribuite all'organo di revisione dall'articolo 239 del testo unico comprendono anche le operazioni di verifica ordinaria di cassa, di verifica sulla gestione del servizio di tesoreria e di verifica sulle gestioni degli altri agenti contabili. All'organo di revisione sono inoltre attribuite ulteriori funzioni in caso di enti locali deficitari o dissestati ai sensi dell'articolo 246 del medesimo testo unico.

Verifiche di cassa
e di gestione degli
agenti contabili

Come si è detto nel paragrafo 1, cui si rinvia, ulteriori funzioni sono state attribuite agli organi di revisione degli enti locali, successivamente all'emanazione del testo unico, soprattutto dalle leggi finanziarie.

7- Il controllo di gestione

a) Oggetto

Il controllo di gestione costituisce una componente essenziale del nuovo sistema dei controlli interni. Nell'ambito delle amministrazioni pubbliche, questa forma di controllo è stata introdotta da alcuni anni, ma non riesce, se non in pochi casi, ad essere attivata in maniera soddisfacente.

Il controllo di gestione è insito nella concezione aziendale degli enti pubblici.

Controllo di
gestione nella
P.A. e nelle
imprese

Esso infatti ha costituito e costituisce una normale tecnica di valutazione nell'impresa, mentre presenta diverse criticità nelle amministrazioni pubbliche. Il motivo è semplice e si ricollega alla diversa logica prevalente di riferimento della gestione.

Nel caso dell'impresa, assume particolare rilievo il risultato da conseguire in termini di efficienza interna, di capacità di mercato e, in ultima analisi, di profitto da realizzare. Ne deriva l'esigenza di procedere al monitoraggio dell'andamento dei costi e dei ricavi e, più in generale, di tutte le operazioni di gestione attraverso sistemi di contabilità economica e rilevazioni extracontabili che consentono di tenere sotto controllo le politiche aziendali.

Nelle amministrazioni pubbliche prevale invece la logica della legittimità e della regolarità dell'attività di gestione, intesa come insieme di atti amministrativi posti in essere, che induce spesso a perdere di vista il risultato finale.

L'introduzione del controllo di gestione implica, dunque, una svolta nel modo di amministrare e diventa un'esigenza imprescindibile ai fini della corretta applicazione dei principi di riforma delle amministrazioni pubbliche.

Nell'ambito del nuovo sistema dei controlli interni previsto dal decreto legislativo n.286/99 e dall'articolo 147 del testo unico n. 267/2000, il controllo di gestione è definito come “ *verifica dell'efficacia, dell'efficienza e dell'economicità dell'azione amministrativa al fine di ottimizzare, anche mediante tempestivi interventi di correzione, il rapporto tra costi e risultati*”.

Tale definizione trova ormai una sistemazione più sicura, sotto il profilo scientifico, nella ricca e interessante letteratura costituitasi negli ultimi anni, mentre fortemente innovativa si manifesta l'articolazione di questa funzione all'interno delle amministrazioni pubbliche sotto il profilo organizzativo. Dalla configurazione di un'unica struttura - servizio di controllo interno o nucleo di valutazione - prevista dall'articolo 20 del decreto legislativo n. 29/1993, si passa alla concezione del controllo di gestione come forma di controllo diffuso nelle singole unità organizzative in quanto funzione tipica della direzione.

In tal senso, essa appartiene a ciascun dirigente che la esercita nell'ambito della struttura organizzativa affidata alla sua responsabilità.

Definizione
normativa

b) Modalità di esercizio

Nelle amministrazioni dello Stato, l'articolo 4, comma 2, del decreto legislativo n.286/99 stabilisce che esse devono definire le modalità per l'attuazione del controllo di gestione, delineando un nesso logico e operativo tra sistemi organizzativi e sistemi di controllo nell'ambito di ciascuna amministrazione. La relativa disciplina regolamentare è complessa. Gli elementi soggettivi e oggettivi che caratterizzano il sistema dei controlli di gestione, indicati dalla norma, vanno infatti dall'individuazione delle unità

responsabili della progettazione e della gestione del controllo e delle unità organizzative soggette al controllo, fino alla definizione delle procedure di determinazione degli obiettivi e dei soggetti responsabili, dei prodotti e delle finalità dell'azione amministrativa, delle analisi costi–risultati, degli indicatori di efficacia, di efficienza e di economicità. L'effettiva introduzione di tale forma di controllo è lenta e graduale e con risultati non sempre soddisfacenti. Ancora viva è l'esigenza di ricercare e formare le professionalità occorrenti in quanto il nuovo sistema di controllo di gestione implica capacità manageriali, sistemi informativi direzionali, cultura del risultato.

Disciplina
regolamentare

Per quanto riguarda gli enti locali, la disciplina contenuta negli articoli 196, 197 e 198 del testo unico n. 267/2000 definisce il controllo di gestione come la procedura diretta a verificare lo stato di attuazione degli obiettivi programmati, la funzionalità dell'organizzazione, l'efficacia, l'efficienza e l'economicità dell'attività di realizzazione dei predetti obiettivi. Essa inoltre precisa le finalità del controllo, ne indica le modalità di esercizio e individua i soggetti cui gli esiti del controllo stesso sono diretti.

Finalità del
controllo di
gestione

In sintesi, le finalità consistono nel verificare:

- la realizzazione degli obiettivi programmati;
- la corretta ed economica gestione delle risorse pubbliche;
- l'imparzialità;
- il buon andamento dell'amministrazione;
- la trasparenza dell'azione amministrativa.

In ordine alle modalità di esercizio, la normativa indica uno schema logico di riferimento articolato in tre fasi:

- predisposizione di un piano dettagliato di obiettivi;
- rilevazione dei costi, dei proventi e dei risultati;
- valutazione dei dati suddetti per verificare la realizzazione degli obiettivi e misurare l'efficacia, l'efficienza e l'economicità delle azioni intraprese.

Modalità di
esercizio del
controllo di
gestione

Il controllo di gestione ha per oggetto l'intera attività amministrativa e gestionale dell'ente e si svolge con riferimento ai singoli servizi e centri di costo, verificando i mezzi finanziari acquisiti, i costi dei singoli fattori produttivi, i risultati qualitativi e quantitativi ottenuti e, per i servizi a carattere produttivo, anche i ricavi.

Logiche e
strumenti di
programmazione

c) Il presupposto del Piano esecutivo di gestione

In termini sostanziali, l'introduzione del controllo di gestione richiede logiche e sistemi di programmazione, modelli organizzativi adeguati, strumenti innovativi di gestione. Per sua stessa natura, l'esercizio del controllo di gestione richiede, in particolare, l'uso di strumenti di analisi rivolti

sostanzialmente a rilevare i costi e i risultati dell'azione amministrativa e, pertanto, l'adozione di adeguati sistemi di contabilità economica e patrimoniale e l'applicazione di indicatori.

Il punto fondamentale di partenza per l'introduzione di forme di controllo di gestione è rappresentato dal "Piano esecutivo di gestione" (PEG), previsto dall'articolo 169 del testo unico, o da un documento preliminare equivalente che, per gli enti locali di maggiori dimensioni, è denominato "Piano degli obiettivi" (PDO), come emerge dall'articolo 108 del medesimo testo unico.

Riferimento al PEG

In particolare, il PEG costituisce un valido documento di riferimento del controllo di gestione soltanto se tempestivamente assegnato ai dirigenti o ai responsabili dei servizi prima dell'inizio dell'esercizio di riferimento (evento purtroppo raro) e definito in maniera appropriata attraverso la puntuale individuazione e misurazione degli obiettivi di gestione assegnati, la descrizione dei programmi di attività sottesi ai piani di lavoro dei singoli servizi interessati, la determinazione puntuale della dotazione delle risorse umane, strumentali e finanziarie necessarie e coerenti con il conseguimento degli obiettivi medesimi. Le dotazioni finanziarie, inoltre, non dovrebbero riguardare soltanto gli stanziamenti di competenza, come oggi avviene, ma comprendere anche la gestione dei residui attraverso la costruzione del PEG di cassa da affiancare a quello di competenza.

Secondo la logica budgetaria, il PEG andrebbe altresì definito in Relazione ai centri di costo dell'ente indicando, oltre alle dotazioni finanziarie, le espressioni quantitative della gestione in termini di contabilità economica e patrimoniale. In sostanza, alla presenza di un PEG elaborato in maniera corretta, gli stessi parametri e indicatori utilizzati per la sua elaborazione potranno essere presi in considerazione agevolmente in sede di controllo di gestione.

Tale forma di controllo, principalmente rivolta nei confronti dei dirigenti o dei responsabili di unità organizzative, non può infatti consistere in una mera attività discrezionale svolta in ossequio alla cultura dell'adempimento, bensì deve essere esercitata sulla base di metodologie adeguate secondo la logica aziendale. Solo così il controllo di gestione potrà diventare una forma di autocontrollo, una sorta di grande specchio collocato dentro l'amministrazione affinché si possano osservare i difetti di funzionamento e correggerli.

Controllo come grande specchio

Nel considerare che il controllo di gestione rientra nel sistema integrato dei controlli interni, la finalità ultima del controllo medesimo è di natura conoscitiva e quindi collaborativa in quanto orientato a ottimizzare il rapporto tra costi e risultati mediante tempestivi e appropriati interventi di correzione.

Rapporto costi/risultati

In tal senso, il controllo di gestione si collega strettamente con la valutazione dei dirigenti che, come sarà chiarito in seguito, è rivolto non soltanto a conoscere e a verificare le prestazioni e le competenze dei medesimi, ma anche ad accertare come dette attività si riflettano sul

Relazioni con la valutazione dei dirigenti e con il controllo strategico

funzionamento dell'ente e sull'effettivo conseguimento degli obiettivi assegnati. Nello stesso tempo, il controllo di gestione costituisce il presupposto essenziale del controllo strategico in quanto fornisce le analisi di base sull'efficienza, sull'efficacia e sull'economicità dell'azione amministrativa; analisi sulle quali si manifesta possibile andare oltre, attraverso la verifica della congruenza e degli eventuali scostamenti tra gli obiettivi definiti in sede di adozione dei documenti di piano, di programmazione e di bilancio e gli obiettivi realizzati.

d) Caratteristiche

In linea teorica, l'esercizio del controllo di gestione dovrebbe soddisfare le seguenti esigenze:

1. accuratezza
2. essenzialità
3. chiarezza
4. consenso
5. autonomia
6. tempestività
7. concezione premiante
8. responsabilizzazione
9. economicità
10. collaborazione

Decalogo del controllo di gestione

Esaminiamo più da vicino questo “decalogo del controllo di gestione”.

In sintesi, l'*accuratezza* consiste nell'assicurare che le informazioni sulle quali si fonda il controllo di gestione siano acquisite e selezionate con la massima cura, utilizzando adeguate metodologie.

Accuratezza

L'*essenzialità* richiede che il controllo di gestione sia esercitato con riferimento prioritario agli aspetti più significativi dell'attività dell'ente allo scopo di evitare eccessi e dispersioni.

Essenzialità

La *chiarezza* consiste nell'esplicitare nel modo migliore possibile i parametri di riferimento del controllo in termini numerici, mediante idonei indicatori, e nel semplificare al massimo il linguaggio e le procedure.

Chiarezza

Il *consenso* vuol dire che le regole e i parametri di riferimento del controllo vanno stabiliti e condivisi con i responsabili delle unità organizzative e dei centri di costo cui il controllo si riferisce.

Consenso

L'*autonomia* implica che il controllo di gestione venga esercitato nell'ambito dell'autonomia organizzativa e di giudizio del soggetto cui il controllo compete e che si basi su valutazioni oggettive, motivate e documentate.

Autonomia

La *tempestività* è essenziale in quanto le conclusioni del controllo di gestione devono esser comunicate in tempi brevi ai destinatari, rispetto al periodo cui il controllo si riferisce, in modo che essi possono adottare immediatamente

Tempestività

misure correttive dell'azione amministrativa.

Il controllo di gestione deve essere esercitato sulla base della *concezione premiante* e non sanzionatoria, puntando sul fatto che esso concorre alla valutazione dei dirigenti e del personale ai fini della corresponsione di incentivi economici e di carriera.

Concezione
premiante

Il controllo di gestione va inteso come *fattore di responsabilizzazione* dei dirigenti e del personale in quanto le eventuali conclusioni negative del controllo, debitamente motivate, possono ripercuotersi sulla irrogazione di sanzioni, anche rilevanti

Responsabiliz-
zazione

L'*economicità* del controllo di gestione vuol dire che i costi che si sostengono per il suo esercizio (personale, attrezzature, ecc.) non devono superare i benefici derivanti dal controllo medesimo.

Economicità

Il controllo di gestione deve inoltre presentare le caratteristiche tipiche del controllo *collaborativo*. Infatti, le informazioni che da esso scaturiscono sono dirette a migliorare la conoscenza degli eventuali ostacoli che impediscono la realizzazione degli obiettivi programmati e a consentire la revisione degli obiettivi medesimi e l'adeguamento delle azioni rivolte alla loro realizzazione.

Controllo
collaborativo

Non è questa la sede per una trattazione esaustiva in materia di strumenti di controllo di gestione, che sono numerosi e diffusi, ma può essere utile considerare che oggetto del controllo non è sempre e necessariamente l'intera attività dell'ente, bensì il monitoraggio può riguardare anche un programma, un progetto, un servizio, un centro di costo. Anzi, questo approccio parziale può costituire una buona occasione di avvio. In ogni caso, occorrerà effettuare l'analisi dei costi, che si presenta più difficile in mancanza di rilevazioni sistematiche di natura economica e patrimoniale, per correlarla all'analisi dei risultati da misurare sia in termini quantitativi che qualitativi. Queste ultime analisi risentono della difficoltà di individuare con sufficiente approssimazione il "prodotto" intermedio e finale dell'ente, ma possono oggi avvalersi di una serie di indicatori elaborati dalla dottrina e utilizzati in diverse esperienze.

Oggetto del
controllo di
gestione

e) Esempio di applicazione di parametri di riferimento del controllo di gestione

Per quanto riguarda gli indicatori, si propone, a titolo di esempio, l'esperienza di una importante città italiana in ordine alla valutazione e alla misurazione degli standard attinenti al buon funzionamento di un asilo-nido.

Esempio
concreto:
asilo nido

Indicatori di analisi di un asilo – nido

Dati della domanda di servizio

- *Domanda potenziale (numero bambini residenti da 0-3 anni)*
- *Bambini iscritti a registro in media nell'anno di riferimento*
- *Nuove domande mensili aggiuntesi mediamente alla graduatoria*
- *Domande in lista d'attesa a fine anno*

Dati di offerta qualitativa del servizio

- *N° di asili nido ... - Superficie coperta mq. .. - Cubatura mc. .. - Verde attrezzato mq. ..*
- *N° educatori in organicoa tempo pienoa part time*
- *N° esecutori in organicoa tempo pienoa part time*
- *Numero sezioni*
- *Capacità ricettiva o posti nido disponibili*

Indicatori di attività

- *Bambini presenti in media al giorno nel periodo*
- *Bambini inseriti nell'anno*
- *Bambini ritirati nell'anno*
- *Numero pasti erogati ai bambini nel periodo*
- *Numero pasti erogati al personale nel periodo*
- *Tasso di frequenza (presenze medie giornaliere/iscrizioni a registro)*

Indicatori di qualità

- *Numero medio dei giorni di apertura dei nidi*
- *Rapporto tra presenze medie giornaliere di bambini ed educatrici*
- *Tasso di supplenza del personale educatore (n° sup./n°educatori)*

Indicatori di efficacia

- *Grado di utilizzo del servizio (iscritti a registro/capacità ricettiva)*
- *Grado di effettivo utilizzo servizio (presenti/capacità ricettiva)*
- *Soddisfacimento domanda teorica (cap. ricettiva/residenti 0-3 anni)*
- *Soddisfacimento domanda effettiva (cap. ricettiva/richiedenti)*

Indicatori di economicità e di efficienza

Proventi da rette per iscritto

Proventi da rette per iscritto per ogni giorno di apertura del nido

Grado di copertura dei costi (ricavi del servizio/costi del servizio):

Grado di autofinanziamento (proventi da rette/costi)

Costo medio per iscritto nell'anno

Costo medio per iscritto per giorno di apertura del nido

Dall'esame del caso, si può osservare come, attraverso l'introduzione di circa trenta indicatori, si parta dall'individuazione della domanda del servizio per strutturare l'offerta in stretta corRelazione e per calcolare, in via preventiva (e poi verificare attraverso il controllo di gestione), l'andamento dell'attività, la qualità del servizio, l'efficacia, l'economicità e l'efficienza dell'azione condotta.

8- La valutazione dei dirigenti

a) Disciplina normativa e contrattuale

La valutazione della dirigenza viene inquadrata nell'ambito del sistema dei controlli interni in quanto implica un esame delle prestazioni effettuate e dei relativi comportamenti non più secondo interpretazioni discrezionali e spesso arbitrarie di chi effettua la valutazione, bensì sulla base di analisi e di riscontri oggettivi che possono scaturire, in maniera appropriata, solo da un adeguato funzionamento di detto sistema.

Ambito della
valutazione

A tale riguardo, l'articolo 5 del decreto legislativo 286/99 detta principi generali validi per tutte le amministrazioni pubbliche (e quindi anche per gli enti locali) e disposizioni concernenti le amministrazioni dello Stato.

Dalla norma emergono almeno tre principi fondamentali in ordine alla valutazione.

Coerenza con il
C.C.N.L.

In primo luogo, essa deve essere effettuata in coerenza a quanto stabilito al riguardo dai contratti collettivi nazionali di lavoro.

In secondo luogo, essa s'inquadra nel sistema dei controlli interni, non soltanto sul piano normativo, ma soprattutto nei contenuti, qualora si consideri che la valutazione delle prestazioni va effettuata, in particolare, sui risultati dell'attività amministrativa e della gestione. In tal senso, la valutazione s'incardina in particolare nel sistema dei controlli di gestione e, per i livelli più alti della dirigenza, anche nell'ambito del controllo strategico.

Aspetti
contenutistici

L'altro aspetto è quello procedurale e delle garanzie. La valutazione deriva da un processo che va disciplinato e collegato al sistema delle garanzie previsto dalla legge e dal contratto collettivo di lavoro, ispirandosi ai principi della *“diretta conoscenza dell'attività del valutato da parte dell'organo proponente o del valutatore di prima istanza, dell'approvazione o verifica della medesima da parte dell'organo competente, o valutatore di seconda istanza, della partecipazione al procedimento del valutato”*.

Garanzie
procedurali della
valutazione

Quest'ultimo aspetto assume un rilievo di carattere generale in quanto considera gli elementi tipici dei procedimenti di valutazione anche del restante personale. Ma, nel caso dei dirigenti, la valutazione mira in maniera più precisa a verificare la realizzazione degli obiettivi assegnati provocando conseguenze assai rilevanti, quali la determinazione dell'entità della retribuzione di risultato spettante o l'applicazione delle sanzioni previste dalla legge, in caso di accertamento di risultati negativi oggettivamente imputabili al dirigente medesimo.

Effetti della
valutazione

In particolare, per quanto riguarda gli enti locali, il riferimento normativo è rappresentato dall'articolo 13 del nuovo C.C.N.L. sottoscritto il 22 febbraio 2006 relativo all'area della dirigenza del comparto Regioni-Autonomie locali che stabilisce quanto segue:

C.C.N.L. 2006
art. 13

1. Dopo l'art. 23 del CCNL del 10.4.1996, come sostituito dall'art. 14 del CCNL del 3.12.1999, sono inseriti i seguenti:

"Art. 23bis - Effetti degli accertamenti negativi. 1. Gli enti disciplinano gli effetti degli accertamenti negativi di cui all'art. 23 del CCNL del 10.4.1996, come sostituito dall'art. 14 del CCNL del 23.12.1999, il relativo procedimento e gli strumenti di tutela, ivi compresi la previa contestazione e il contraddittorio, individuando le specifiche misure nell'ambito delle seguenti ipotesi, in Relazione alla gravità dell'accertamento:

a) riassegnazione alle funzioni della categoria di provenienza, per il personale interno al quale sia stato eventualmente conferito, con contratto a termine, un incarico dirigenziale semprechè detto conferimento sia consentito dalla normativa vigente nell'ente; b) affidamento di un incarico dirigenziale con un valore di retribuzione di posizione inferiore; c) sospensione, nei confronti del personale a tempo indeterminato con qualifica dirigenziale, da ogni incarico dirigenziale per un periodo massimo di due anni, secondo la disciplina dell'art. 23 ter; d) recesso dal rapporto di lavoro, nei casi di particolare gravità, secondo la disciplina dell'art. 27."

Il testo dell'art. 23 del CCNL del 10.4.1996, come sostituito dall'art. 14 del CCNL del 23.12.1999 e modificato dall'art.23/ter del CCNL del 22.2.2006, è il seguente:

1. Gli enti, con atti previsti dai rispettivi ordinamenti autonomamente assunti in Relazione anche a quanto previsto dall'art.1, comma 2 e 3 del decreto legislativo n. 286/1999, definiscono meccanismi e strumenti di monitoraggio e valutazione dei costi, dei rendimenti e dei risultati dell'attività svolta dai dirigenti, in Relazione ai programmi e obiettivi da perseguire correlati alle risorse umane, finanziarie e strumentali effettivamente rese disponibili.

2. Le prestazioni, le competenze organizzative dei dirigenti e il livello di conseguimento degli obiettivi assegnati sono valutati con i sistemi, le procedure e le garanzie individuate in attuazione del comma 1 sulla base anche dei risultati del controllo di gestione, o da quelli eventualmente previsti dagli ordinamenti degli enti per i dirigenti che rispondano direttamente all'organo di direzione politica.

3. I dirigenti nonché dei relativi risultati di gestione. Tali criteri, prima della definitiva adozione, sono oggetto di concertazione ai sensi dell'art. 8. I sistemi di valutazione sono comunicati ai dirigenti prima dell'inizio dei relativi periodi di riferimento".

Le disposizioni suddette hanno trovato in molti enti locali adeguato sviluppo nella disciplina regolamentare, o in provvedimenti attuativi, e numerosi sono oggi gli esempi di valutazione dei dirigenti basati su parametri oggettivi.

Sistemi di valutazione

b) Criteri e parametri di valutazione

La valutazione è quasi ovunque affidata a “Nuclei di valutazione” composti da componenti esterni o, in pochi casi, a Servizi di controllo interno. Di solito gli elementi soggetti a valutazione consistono, con riferimento alle prestazioni, nel grado di conseguimento degli obiettivi assegnati con il PEG, nei risultati della gestione finanziaria, nel numero e nella complessità dei progetti gestiti. Per quanto riguarda la valutazione delle competenze organizzative dei dirigenti, gli elementi presi in considerazione sono, in genere, la capacità di programmazione, organizzazione e controllo, lo spirito di iniziativa, la capacità di formazione e di motivazione del personale, la capacità di Relazione con l'esterno. In sostanza, la valutazione dei dirigenti dovrebbe riflettere la capacità di dirigere e di far funzionare la struttura cui sono preposti in termini di effettivo conseguimento di risultati. Dovrebbe, pertanto, essere approfondita e motivata in modo da costituire per l'organo di governo un giudizio oggettivo e affidabile per la conferma, la sospensione o la revoca dell'incarico di direzione affidato al dirigente. Molto spesso, invece, la valutazione è approssimativa e compiacente in quanto essenzialmente rivolta ad attribuire la retribuzione di risultato.

La valutazione, dunque, è più che mai un tema di grande attualità in quanto può costituire stimolo al miglioramento dell'azione direttiva o, più in generale, ad un più efficiente ed efficace funzionamento delle istituzioni.

Essa era anche stata posta a base del “Protocollo d'intesa” tra Governo e Sindacati del mese di gennaio 2007 in materia di produttività del pubblico impiego e investe tutti i settori, con particolare riferimento all'istruzione e alla giustizia ove si manifesta particolarmente delicata e complessa.

Nel campo dell'istruzione, ma anche in altri settori, sono frequenti i casi in cui si ricorre, nel processo di valutazione, anche all'avviso degli utenti destinatari dei servizi sulla base delle tecniche della *customer satisfaction* (per esempio, in alcune Università è prevista la valutazione dell'azione didattica del docente da parte degli studenti).

In ordine alla valutazione della produttività dei giudici e dei pubblici ministeri, i criteri approvati dal Consiglio superiore della magistratura nell'ottobre 2007 riguardano l'indipendenza, la capacità, la laboriosità, la diligenza e l'impegno. Gli indicatori di indipendenza e imparzialità sono costituiti dall'astenersi da condotte con rilevanza disciplinare non collegate alla violazione dei doveri di laboriosità e diligenza. Gli indicatori di capacità consistono nella chiarezza e completezza dei provvedimenti in rapporto ai presupposti di fatto e di diritto, nell'impiego di corrette tecniche di indagine per i pubblici ministeri, nella complessità dei procedimenti e dei processi trattati, nell'esito dei procedimenti emessi con particolare riferimento alla loro conferma o rigetto, nelle modalità di gestione dell'udienza e nelle pubblicazioni scientifiche prodotte. Gli indicatori di capacità sono individuati

Nuclei di
valutazione o
Se.C.In.

Criteri di
valutazione

Attualità della
valutazione

Nelle Università

Indicatori

Nella giustizia

nel numero dei procedimenti e processi definiti per ciascun anno in rapporto alle pendenze e ai flussi in entrata, nel rispetto degli standard medi i definizione risultanti dalla media statistica della produzione dei magistrati dell'ufficio, nel rispetto di tempi accettabili di trattazione accertati attraverso la verifica di eventuali rilievi disciplinari civili. Gli indicatori di diligenza sono il rispetto degli impegni e del numero di udienze prefissati, il rispetto dei termini per la redazione e il deposito dei provvedimenti la partecipazione alle riunioni previste dall'ordinamento giudiziario per la discussione e l'approfondimento delle innovazioni legislative. Gli indicatori di impegno consistono nella disponibilità alle sostituzioni, applicazioni e supplenze necessarie per il funzionamento dell'ufficio, nel numero dei corsi di aggiornamento organizzati dalla Scuola della magistratura, nella consistenza delle collaborazioni fornite alla soluzione di problemi di natura organizzativa o giuridica.

Come si può osservare, numerosi sono i criteri e i parametri utilizzabili per la valutazione nel tentativo di influire sulla produttività. Ma resta comunque difficile la ricerca e l'applicazione di parametri in grado di cogliere gli aspetti qualitativi che caratterizzano l'esercizio di una funzione pubblica.

c) Esempio riferito ai dirigenti degli enti locali

Per concludere sul tema della valutazione dei dirigenti, nelle tabelle che seguono vengono proposti due modelli di riferimento di criteri e parametri utilizzabili: l'uno riguarda i dirigenti degli enti locali (il modello è adottato dal Servizio di Controllo Interno della Provincia di Pescara) e l'altro riguarda i dirigenti dello Stato (il modello è adottato dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri).

Nel primo caso, per quanto riguarda la valutazione delle prestazioni (dimensionata su 70 punti e fortemente analitica), i parametri proposti tengono conto degli obiettivi assegnati con il PEG e del loro livello di conseguimento misurato in termini percentuali, della capacità d'impegno e della capacità di spesa dimostrate nella gestione delle risorse finanziarie, del grado di complessità e del carattere innovativo degli obiettivi. Per quanto riguarda la valutazione delle competenze organizzative dei dirigenti, la batteria dei parametri proposti misura numerosi elementi che configurano la capacità di programmazione, organizzazione e controllo, lo spirito di iniziativa, la capacità di innovazione, la capacità di formazione e di motivazione del personale, la capacità di Relazione all'interno e all'esterno dell'ente.

Modello di riferimento per gli enti locali

Parametri di valutazione

A) PRESTAZIONI E LIVELLO DI CONSEGUIMENTO DEGLI OBIETTIVI		PUNTI MAX 70
<i>Elementi di riferimento della valutazione</i>	<i>Punteggio</i>	
A1 <u>Livello di conseguimento degli obiettivi assegnati con il PEG</u>		
Obiettivi conseguiti	<ul style="list-style-type: none"> • 0,4 punti per ogni punto percentuale di obiettivi pienamente conseguiti 	
	<ul style="list-style-type: none"> • 0,2 punti per ogni punto percentuale di obiettivi parzialmente conseguiti almeno al 50% 	
		TOTALE MAX 40
A2 <u>Gestione delle risorse finanziarie assegnate con il PEG</u>		
<i>Ci (capacità di impegno) (*) =</i> Is / Sc (Impegni di spesa / stanziamenti di competenza) Valutabile: dal 60% al 100%	<ul style="list-style-type: none"> • 0,25 punti per ogni punto percentuale superiore al 60% 	
		TOTALE MAX 10
<i>Cs (capacità di spesa nell'esercizio)=</i> P / Lc (**) (Pagamenti / limite di cassa) Valutabile: dal 60% al 100%	<ul style="list-style-type: none"> • 0,25 punti per ogni punto percentuale superiore al 60% 	
		TOTALE MAX 10
A3 <u>Qualità degli obiettivi raggiunti</u>		
Grado di complessità	fino a 6 punti	
Carattere innovativo	fino a 4 punti	
		TOTALE MAX 10

(*) Da calcolare al netto delle spese di cui all'art. 183, commi 2 e 5 del TUEL n. 267/2000

(**) P = Pagamenti in conto residui e in conto competenza al netto delle spese non comprese nel limite di cassa assegnato.

Lc = limite di cassa assegnato nel rispetto del patto di stabilità interno

B) COMPETENZE ORGANIZZATIVE		PUNTI MAX 30
Elementi di riferimento della valutazione	Punteggio	
<u>B1</u>		
Capacità di programmazione, organizzazione e controllo		
1. Partecipazione ai processi di formazione del bilancio	fino a 3 punti	
2. Elaborazione ed attuazione piani di lavoro	fino a 4 punti	
3. Modalità di verifica delle presenze e dell'assiduità di lavoro del personale	fino a 2 punti	
4. Strumenti e iniziative di monitoraggio delle attività interne	fino a 3 punti	
		TOTALE MAX 12
<u>B2</u>		
Spirito di iniziativa e capacità di gestione e di innovazione		
5. Rispetto delle scadenze di legge e dei tempi tecnici assegnati	fino a 3 punti	
6. Nuove iniziative rilevanti assunte nel corso dell'anno	fino a 2 punti	
7. Azioni condotte ai fini del miglioramento organizzativo interno	fino a 2 punti	
8. Collaborazioni prestate ai fini dell'aggiornamento del sito web	fino a 1 punto	
		TOTALE MAX 8
<u>B3</u>		
Capacità di formazione e di motivazione del personale		
9. Iniziative assunte ai fini della formazione e dell'aggiornamento del personale assegnato	fino a 2 punti	
10. Azioni condotte ai fini di accrescere la motivazione al lavoro del personale	fino a 2 punti	
11. Incontri e riunioni di lavoro tenuti con il proprio personale	fino a 1 punto	
12. Partecipazione a corsi di formazione manageriale	fino a 1 punto	
		TOTALE MAX 6
<u>B4</u>		
Capacità di Relazione all'interno e all'esterno della Provincia		
13. Relazioni intrattenute con gli organi di governo	fino a 1 punto	
14. Partecipazione alla Conferenza dei dirigenti	fino a 1 punto	
15. Azioni condotte per favorire l'integrazione e la collaborazione con altri Settori	fino a 1 punto	
16. Relazioni intrattenute con enti e soggetti esterni	fino a 1 punto	
		TOTALE MAX 4

NOTA:

La valutazione analitica sarà effettuata anche sulla base delle relazioni dei dirigenti sull'attività svolta nell'anno 2006 e nell'anno 2007, ai sensi dell'art. 32 del vigente regolamento per l'ordinamento degli uffici e dei servizi. E' previsto un correttivo che trova applicazione nei casi di grave ritardo o inadempimento nell'esercizio delle funzioni del dirigente, rilevati dal SECIN, anche su indicazione del Direttore Generale, e in caso di grave ritardo nel fornire notizie richieste dal SECIN. L'applicazione motivata di tale correttivo comporta la riduzione del punteggio complessivo fino a un massimo di 10 punti in Relazione alla gravità del ritardo o dell'inadempimento.

d) Esempio riferito ai dirigenti della Presidenza del Consiglio dei Ministri

La valutazione della dirigenza è effettuata con riguardo a tre macroaree :

- **Performance “operativa”** : in questo ambito sono prese in considerazione le prestazioni che il dirigente dovrà raggiungere con riferimento agli obiettivi operativi individuati nella fase di programmazione (l’attenzione è concentrata sui **risultati** da conseguire nel periodo considerato).

Macroaree

In particolar modo, sono individuati, calibrandoli sullo specifico contesto in cui è inserito ogni soggetto valutato:

- gli obiettivi di innovazione/miglioramento previsti dalla direttiva annuale per l’azione amministrativa;
 - gli obiettivi individuati all’interno del contratto di lavoro individuale;
 - gli obiettivi di mantenimento/miglioramento connessi all’attività ordinaria.
- **Comportamento organizzativo**: in questo ambito sono prese in considerazione le capacità manageriali del dirigente, con particolare riferimento alla dimensione organizzativa e relazionale (l’attenzione è concentrata sul **come** le prestazioni saranno conseguite).
 - **Qualità della prestazione**: in questo ambito sono prese in considerazione la tempestività, il livello di accuratezza, il livello di approfondimento, il livello di chiarezza, la disponibilità, la rispondenza all’input ricevuto nella gestione delle attività da parte del dirigente.

Le macroaree di valutazione individuate devono essere sostanziate di contenuti specifici attraverso un’apposita scheda di programmazione, mediante la quale sono individuati con precisione i risultati attesi e le specifiche modalità di misurazione del rendimento conseguito

Contenuti specifici

Va tenuto presente che nell’ambito della fase di programmazione occorre individuare adeguati criteri di selezione degli obiettivi da concordare, a partire dall’ammontare di risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili, in modo da verificarne l’effettiva rilevanza e congruenza rispetto alle prospettive di sviluppo e alle strategie dell’amministrazione.

Con riferimento ai criteri di analisi utilizzabili a tal fine, appare opportuno evidenziare:

- la **rilevanza**, intesa come attinenza degli obiettivi definiti relativamente alle linee strategiche dell’amministrazione;
- la **congruenza “obiettivo- posizione”**, che consente di verificare il livello di coerenza che lega il progetto proposto alle competenze connesse alla posizione dirigenziale ricoperta dal valutato;

- la **semplicità di misurazione**, riferita alla trasparenza e alla complessità della rilevazione analitica dei risultati delle attività realizzate.

Modalità di attribuzione del punteggio

Ripartizione del punteggio disponibile

Il sistema ipotizzato prevede che la valutazione delle performance realizzate consenta il conseguimento di un punteggio massimo pari a **100**.

In sede di programmazione tale punteggio viene preliminarmente ripartito, per ciascun dirigente, sui singoli obiettivi individuati, in base al peso ponderato che viene loro concordemente attribuito.

I diversi fattori oggetto di analisi concorrono infatti in modo differente alla determinazione della valutazione finale complessiva, come di seguito prospettato:

- **performance “operativa”**: **60** punti
che possono essere ulteriormente ripartiti, in sede di programmazione, tra:
 - obiettivi di innovazione/miglioramento previsti dalla direttiva annuale per l’azione amministrativa;
 - obiettivi specifici individuati all’interno del contratto di lavoro individuale;
 - obiettivi di mantenimento/miglioramento connessi all’attività ordinaria.
- **comportamento organizzativo**: **20** punti
che possono essere ulteriormente ripartiti, in sede di programmazione, tra:
 - capacità di analisi e programmazione;
 - capacità di relazione e coordinamento;
 - capacità di gestione e realizzazione.
- **qualità della prestazione**: **20** punti
che possono essere ulteriormente ripartiti, in sede di programmazione, tra i seguenti indicatori selezionati in base alle specificità della prestazione:
 - tempestività
 - accuratezza
 - approfondimento
 - chiarezza
 - disponibilità
 - rispondenza all’input ricevuto (richieste e compiti ai quali il dirigente è chiamato a rispondere)
 - orientamento al cambiamento

Punteggi

Al fine di garantire che l’impegno dei soggetti valutati sia volto al conseguimento di un livello di rendimento congruo, e che gli sforzi realizzati siano in primo luogo concentrati sui progetti di massima rilevanza, il sistema

prevede due condizioni minimali per l'assegnazione dell'indennità di risultato:

- conseguimento di tutti gli obiettivi qualificati come “prioritari” in sede di programmazione;
- raggiungimento di un punteggio complessivo minimo pari a **50**.

9. Il controllo strategico

a) Natura e oggetto

La maggiore attenzione ai risultati dell'attività amministrativa e della gestione, in termini di conseguimento degli obiettivi finali assegnati, costituisce un'importante chiave di lettura della novità rappresentata dall'introduzione del controllo strategico nelle amministrazioni pubbliche.

Che cosa sia il controllo strategico nell'impresa è abbastanza noto. Basti richiamare le categorie logiche di Robert Anthony relative al controllo strategico, al controllo direzionale e al controllo operativo. Trasferendo queste definizioni, elaborate nell'ambito delle dottrine aziendali, alle amministrazioni pubbliche s'incontrano difficoltà e incertezze.

Un punto è tuttavia fuori discussione: il controllo strategico si pone come conseguenza logica della pianificazione strategica. Anzi, ne costituisce una fase nell'ambito di un processo iterativo e circolare di programmazione, gestione e controllo.

Controllo strategico come conseguenza logica della pianificazione strategica

Tale presupposto si rinviene espressamente nella normativa in esame laddove si tenta di collegare l'attività di valutazione e di controllo strategico a strumenti, atti e documenti che contengano l'individuazione di obiettivi e nei quali si estrinseca la funzione di indirizzo politico-amministrativo che è propria degli organi di governo.

In presenza di tali documenti, l'attività di controllo strategico si svolge attraverso l'analisi *“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”*. Così stabilisce l'articolo 6 del decreto legislativo n. 286/99 che delinea un rapporto di grandi dimensioni in cui sia il numeratore che il denominatore vanno individuati e misurati. Al numeratore di questa espressione figurano gli elementi tipici dei documenti di piano assunti come strumenti di decisione politico-istituzionale.

Gli enti locali, come ogni altra amministrazione pubblica, hanno delle missioni da realizzare, intese come insieme di compiti istituzionali assegnati dalla normativa vigente. Sulla base di tali missioni, vanno individuati gli obiettivi strategici e, nell'ambito di questi ultimi, le possibili scelte operative attraverso un processo di progressiva specificazione che conduce, in

Obiettivi strategici e scelte operative

un'ultima analisi, a stabilire quali finalità s'intendono in concreto conseguire nell'anno considerato.

Come sempre avviene nei processi di pianificazione strategica, l'individuazione dell'obiettivo da conseguire, la sua misurazione, l'analisi preventiva della sua fattibilità - in termini organizzativi, procedurali, economico-finanziari e temporali - costituiscono la premessa logica e metodologica fondamentale per l'introduzione di questa nuova forma di controllo.

b) Strumenti

E' difficile indicare a priori strumenti validi per l'esercizio del controllo strategico proprio in Relazione alla particolare complessità che tale forma di controllo riveste e che racchiude in se l'analisi degli effetti finali d'impatto dell'azione politico-amministrativa sullo stato di bisogno, o, più in generale, sul sistema socio-economico. In ogni caso, partendo dal presupposto fondamentale che non può aversi controllo strategico se non in presenza di strumenti di pianificazione e di programmazione strategica, questa forma di controllo si ricollega necessariamente a strumenti di decisione politica.

Nelle amministrazioni dello Stato, le decisioni di natura strategica appartengono al Parlamento e si manifestano attraverso il Documento di programmazione economico-finanziaria, la legge finanziaria, le leggi collegate alla manovra di finanza pubblica, le leggi ordinarie di riforma.

DPEF e leggi

Tali decisioni si riflettono nel bilancio dello Stato che presenta due configurazioni distinte e collegate per effetto delle innovazioni introdotte con la legge n. 94/1997: la prima, più aggregata, che si sviluppa per unità previsionali di base soggette ad approvazione parlamentare; la seconda, più analitica, che assume i "capitoli" come unità elementari e che viene approvata con decreto del Ministro dell'Economia e delle finanze subito dopo.

Quest'ultima versione costituisce il punto di riferimento per la gestione e la rendicontazione che si svolge nell'ambito dei singoli Ministeri da parte dei titolari dei Centri di responsabilità amministrativa.

A partire dal 2008, la spesa iscritta nel bilancio dello Stato viene classificata in 34 missioni e in 169 programmi che investono in trasversale i Ministeri competenti.

Tale versione programmatica agevola lo sviluppo delle ulteriori fasi che riguardano l'assegnazione degli obiettivi e delle risorse da parte del Ministro, entro dieci giorni dalla pubblicazione della legge di bilancio, ai dirigenti responsabili dei CRA. Essa rappresenta inoltre il presupposto fondamentale per la realizzazione di un sistema di controllo concomitante e finale da parte dei Servizi di controllo interno sostanzialmente rivolto a valutare le condizioni di congruenza previste dal citato articolo 6 del decreto legislativo n. 286/1999.

Per quanto riguarda gli enti locali, il controllo strategico può collegarsi alle scelte operate in sede di formazione del Programma di mandato o di governo, del Piano generale di sviluppo e della Relazione previsionale e programmatica, sempre che questi documenti siano redatti in maniera appropriata, come indicato nella parte 1^a.

Piano generale di sviluppo e RPP

In particolare, la corretta elaborazione dei documenti suddetti in termini di *programmi* e *progetti*, intesi in senso tecnico, agevola notevolmente l'esercizio del controllo strategico in quanto si manifesta possibile verificare l'effettivo conseguimento degli obiettivi prescelti, descritti e misurati, e i relativi scostamenti, ricorrendo anche agli stessi parametri già utilizzati in sede di formazione dei programmi e dei progetti.

Programmi e progetti

Così, per esempio, se viene previsto un programma di razionalizzazione del traffico e di miglioramento della circolazione che si articola in progetti i quali contengono in maniera puntuale la descrizione e la misurazione degli obiettivi da raggiungere e tutti gli elementi idonei ad assicurarne l'attuazione, la verifica dello stato di attuazione del programma, degli effetti finali raggiunti e degli eventuali scostamenti può essere effettuata utilizzando gli stessi parametri che hanno consentito l'elaborazione del programma. In termini più espliciti, se nel caso in esame uno degli obiettivi da raggiungere viene specificato e misurato in termini di riduzione dei tassi di mobilità sistematica o erratica a mezzo auto propria, questi stessi indicatori consentiranno di verificarne l'attuazione e di indagare sulle cause che hanno determinato eventuali scostamenti.

Esempio: piano urbano del traffico

In sostanza, il controllo strategico riassume in sé le altre forme di controllo interno e si collega strettamente al controllo di gestione per proiettarsi all'esterno nella verifica della effettiva realizzazione delle missioni dell'ente. Tale complessità suggerisce di attribuire questa forma di controllo ad un soggetto terzo dotato di alta professionalità (Servizio di controllo interno). Ma tale attribuzione deve intendersi in termini istruttori e di supporto, in quanto la titolarità del controllo strategico non può che competere agli organi di governo dell'ente.

Servizio di controllo interno

In particolare, nell'ipotesi di inserimento del Servizio di controllo interno nell'ambito degli uffici di diretta collaborazione del sindaco (o del presidente della provincia), le relazioni periodiche e finali e le conclusioni del controllo dovrebbero essere fatte proprie dal sindaco e rappresentate al Consiglio periodicamente o in occasione della presentazione della Relazione della Giunta prevista dall'art. 231 del testo unico allegata al rendiconto della gestione.

Relazione della Giunta sull'efficacia dell'azione condotta

Allo scopo di presentare esempi concreti di possibile elaborazione di documenti di controllo strategico, vengono qui di seguito riportati uno stralcio del sistema di monitoraggio adottato dal Ministero dell'economia e delle finanze e una proposta valida per gli enti locali basata sulla valorizzazione della relazione prevista dall'articolo 231 del TUEL.

c) Il sistema di monitoraggio adottato dal Ministero dell'economia e delle finanze.

Il sistema di monitoraggio attualmente adottato dal Ministero dell'economia e delle finanze (con particolare riferimento al Dipartimento del Tesoro) è qui di seguito riportato.

“La valutazione del livello di conseguimento degli obiettivi assegnati ai destinatari della presente Direttiva, è effettuato in base:

- a. al grado di attuazione delle azioni relative agli obiettivi indicati in Direttiva;
- b. al livello di congruenza tra le missioni affidate dalle norme e le scelte operative effettuate;
- c. alla corretta pianificazione delle attività ;
- d. ai costi consuntivati rispetto a quelli previsti a livello di “budget economico” consolidato di 1° livello e delle capacità di gestione delle risorse finanziarie.

I titolari dei Centri di responsabilità di 1° livello riferiscono al Servizio di controllo interno:

- a. entro il 15 maggio 2008, sullo stato di avanzamento degli obiettivi assegnati, con dati aggiornati al 30 aprile;
- b. entro il 15 ottobre 2008, presentano un preconsuntivo sullo stato di attuazione degli obiettivi con i dati aggiornati al 30 settembre e la proiezione dei medesimi dati al 31 dicembre;
- c. entro il 31 gennaio 2009, sui risultati conseguiti al 31 dicembre 2008.

I Centri di responsabilità, al fine di consentire al Servizio di controllo interno la possibilità di esercitare le proprie funzioni, dovranno fornire adeguati elementi sullo stato di avanzamento dei procedimenti di cui ai commi da 404 a 411 e da 426 a 429 della legge 27 dicembre 2006, n. 296.

Il Servizio si avvarrà della procedura web “Processo di pianificazione e controllo della Direttiva generale”, attraverso la rilevazione automatizzata delle informazioni per l'esercizio dell'attività di controllo strategico.

I titolari dei Centri di responsabilità, inoltre, presentano, entro il 31 gennaio 2009, una relazione analitica sull'attività svolta nell'anno 2008, evidenziando:

- a. il grado di conseguimento degli obiettivi indicati in Direttiva, le risorse finanziarie ed umane destinate, la correlazione delle stesse alle missioni ed ai programmi;
- b. le iniziative adottate per superare le criticità e le devianze riscontrate, nonché i motivi che hanno eventualmente determinato il mancato o ritardato raggiungimento degli obiettivi assegnati;
- c. le attività intraprese (specifiche iniziative, atti, circolari, ecc.), nonché ogni utile elemento di tipo qualitativo e quantitativo che consentano di

Criteria nel MEF

Relazioni
dei CRA

verificare l'attuazione delle "Linee di azioni comuni a Centri di responsabilità", di cui al punto 6 della presente Direttiva.

Il Comandante generale del Corpo della Guardia di finanza riferisce direttamente all'Autorità politica sugli elementi informativi di cui alla presente sezione.

Gli esiti dell'azione amministrativa e della gestione svolta dai singoli Centri di Responsabilità per l'anno 2007 si basano sull'elaborazione di preconsuntivo del livello di conseguimento degli obiettivi raggiunto al 30 settembre 2007, misurato attraverso:

- la media ponderata del grado di conseguimento degli obiettivi operativi di cui si compone
- l'obiettivo strategico;
- l'indicatore di efficienza/efficacia associato all'obiettivo strategico.

In particolare, per ciascun obiettivo strategico ed operativo si forniscono i relativi esiti, secondo la classificazione di seguito rappresentata:

Esiti del controllo

R = Obiettivo Raggiunto	
PR = Obiettivo Parzialmente raggiunto	S = Superato
NR = Obiettivo Non raggiunto	I = Non raggiungibile
	RI = Riproposto
	RM = Rimodulato

OBIETTIVO STRATEGICO	Stato di realizzazione	OBIETTIVI OPERATIVI (Progetto = Pg / Prodotto = Pd)	Tipo	RISULTATO
Aggiustamento strutturale dei conti pubblici ed efficiente gestione del debito	PR Indicatore sintetico	Monitoraggio della applicazione del rinnovato Patto di Stabilità e crescita e analisi delle implicazioni per la finanza pubblica italiana	Pg	R
		Rafforzamento delle tecniche di analisi degli indicatori di finanza pubblica utilizzati nei processi di sorveglianza europei	Pg	PR
		Affinamento dei metodi di preparazione del dossier Ecofin, attraverso un maggiore coordinamento con le altre Direzioni interessate	Pg	PR
		Vendita immobili trasferiti alla SCIP (società di cartolarizzazione immobili pubblici)	Pg	R
		Monitoraggio e gestione delle società, nonché delle iniziative industriali da esse assunte, nel rispetto del ruolo dell'azionista	Pg	R
		Riassetto della raccolta Banco Posta	Pg	R
		Strumenti del debito pubblico dedicati al retail	Pg	R
		Elaborazione di uno studio relativo ai possibili effetti delle modifiche apportate alle aliquote di tassazione sui titoli di Stato	Pg	S ⁽¹⁾
Sviluppo dell'economia (SEGUE)	R Indicatore sintetico	Migliorare la qualità dell'analisi economica e quella dei prodotti dell'analisi, con particolare riguardo ai documenti di programmazione economico-finanziaria	Pg	R
		Recepimento della direttiva 2004/39/CE relativa ai mercati degli strumenti finanziari (MiFID - Markets in Financial Instruments Directive) per la costruzione di un mercato europeo integrato	Pd	R
		Aumentare la capacità di portare avanti gli interessi strategici dell'Italia attraverso un ritrovato ruolo propositivo nel Comitato di Politica Economica dell'UE e rappresentare adeguatamente l'Italia nelle varie sedi istituzionali e negli organismi internazionali	Pg	R

OBIETTIVO STRATEGICO	Stato di realizzazione	OBIETTIVI OPERATIVI (Progetto = Pg / Prodotto = Pd)	Tipo	RISULTATO
Sviluppo dell'economia	R Indicatore sintetico	Recepimento della direttiva 2004/109/CE Transparency	Pd	R
		Recepimento della Direttiva 2004/25/CE OPA	Pd	R
		Predisposizione dello schema di regolamento in materia di investimenti e di conflitti di interesse nella gestione di fondi pensione	Pd	RI ⁽²⁾
		Adempimenti di cui all'art. 27 della legge n. 185 del 9 luglio 1990 nella gestione delle competenze in materia di commercio degli armamenti	Pg	R
		Istituzione di un sistema di prevenzione delle frodi sulle carte di pagamento e nel settore del credito al consumo	Pd	R
Strategia triennale nel settore della cooperazione multilaterale internazionale	R Indicatore sintetico	Coordinamento delle attività ed iniziative nelle materie della cooperazione allo sviluppo con i Direttori Esecutivi (DE) delle Banche Multilaterali di Sviluppo	Pg	R
		Promozione di iniziative atte a garantire l'efficacia e l'efficienza della partecipazione italiana alle banche e ai fondi multilaterali di sviluppo	Pg	R
Miglioramento dell'organizzazione e dell'azione amministrativa	R Indicatore sintetico	Decentramento amministrativo dei procedimenti sanzionatori relativi ad alcune tipologie di illecito in materia di antiriciclaggio	Pg	R
		Realizzazione di procedure informatiche di supporto alla gestione dei processi afferenti gli interventi finanziari di competenza della Direzione VI	Pg	R
		Riorganizzazione degli archivi del Dipartimento del Tesoro - Gestione elettronica dei documenti - Sostituzione del Sistema Protocollo di Informatico Tesoro (P.I.T.)	Pg	R

d) La Relazione della Giunta al Consiglio ai sensi dell'articolo 231 del TUEL n.267/2000

L'articolo 231 del TUEL stabilisce che la Giunta presenta al Consiglio, insieme con il rendiconto della gestione, una relazione che espone le valutazioni di efficacia dell'azione condotta sulla base dei risultati conseguiti in rapporto ai programmi e ai costi sostenuti. Evidenzia anche i criteri di valutazione del patrimonio e delle componenti economiche. Analizza, inoltre, gli scostamenti principali intervenuti rispetto alle previsioni, motivando le cause che li hanno determinati.

Strumento del controllo politico-amm.vo

L'articolo richiama la relazione prescritta dall'articolo 151, comma 6, del medesimo testo unico e ne indica ulteriori contenuti.

Detta Relazione va allegata al rendiconto della gestione. Entrambe le norme citate non sono nuove nell'ordinamento contabile degli enti locali. La prima, l'articolo 151, ripete la disposizione contenuta nell'articolo 55, comma 7, della legge 142/90, sostituendo soltanto la parola "*conto consuntivo*" con la parola "*rendiconto*". L'articolo n. 231 ripete invece l'articolo 73 del decreto legislativo 77/1995.

Ma se la normativa al riguardo non è nuova, certamente nuovo e difficile è lo strumento in essa previsto, almeno nei contenuti analitici che dovrebbe presentare, in quanto la Relazione suddetta è rimasta *lettera morta* in quasi tutti gli enti locali fin dal momento della sua prima introduzione, prevista dall'articolo 22 del D.P.R. 421/1979. Questa norma, elaborata nella scia dei nuovi sistemi contabili basati sulla logica della programmazione di bilancio e sorti alla fine degli anni '70 nelle regioni (legge 335/1976) e nello Stato (legge 468/78), stabiliva quanto segue: "*Al rendiconto dei comuni e delle province è allegata una illustrazione dei dati consuntivi dalla quale risulti il significato amministrativo ed economico dei dati stessi, ponendo in particolare evidenza i costi sostenuti e i risultati conseguiti per ciascun servizio, programma o progetto*".

Prima introduzione

La vigente normativa ha esteso la portata e il significato del rendiconto della gestione attraverso l'introduzione del conto economico che agevola, in un certo senso, la formazione adeguata della Relazione illustrativa da parte della giunta.

Su quest'ultimo documento appare, dunque, opportuno soffermarsi per sottolineare il fondamentale valore che potrebbe assumere ai fini del controllo politico del consiglio sull'attività della giunta e che nella realtà sembra invece destinato a rimanere in ombra.

Intanto si può osservare che mentre il bilancio di previsione annuale ha un puntuale riscontro finale nel *conto del bilancio*, la stessa cosa non avviene per i documenti di programmazione. In altri termini, la normativa non prevede una Relazione programmatica di fine esercizio, nè un bilancio pluriennale a consuntivo. La questione è importante in quanto, come è stato

già rilevato, la formazione di un bilancio di fine mandato, che si collega al programma di governo, consentirebbe di esercitare una funzione ampia di controllo non soltanto di carattere politico, ma anche da parte dei cittadini.

Bilancio di fine mandato

Nell'attesa, un ruolo importante nella direzione indicata può essere svolta dalla Relazione della giunta allegata al rendiconto che, in base all'articolo in esame, deve contenere:

- le valutazioni di efficacia dell'azione condotta;
- i risultati conseguiti in rapporto ai programmi e ai costi sostenuti;
- i criteri di valutazione del patrimonio e delle componenti economiche;
- gli scostamenti principali intervenuti rispetto alle previsioni, motivando le cause che li hanno determinati.

Contenuti della Relazione

Come si può osservare, si tratta di analisi e di valutazioni che è possibile esporre nella Relazione in termini appropriati soltanto se la giunta sarà in grado di utilizzare le informazioni occorrenti sulla base di un sistema di rilevazioni contabili ed extracontabili organizzato. Le informazioni suddette dovranno, pertanto, scaturire dal sistema di contabilità analitica adottato, dalle indicazioni dell'organo di revisione, dall'analisi dei referti di gestione elaborati dalla struttura di controllo interno e da altri documenti significativi. La Relazione della Giunta non dovrebbe consistere, dunque, in un documento generico che descrive in modo approssimativo le iniziative realizzate e i comportamenti tenuti, accentuando gli aspetti positivi e attenuando quelli negativi, così come spesso avviene nella realtà. Al contrario, essa dovrebbe essere strutturata in maniera puntuale seguendo una logica di riferimento che è quella della programmazione di bilancio.

In considerazione della sua natura, non è previsto un modello ufficiale della Relazione uguale per tutti gli enti locali e può essere perciò utile proporre qualche indicazione di carattere metodologico.

Possiamo immaginare di organizzare la Relazione in più parti come segue:

- situazione iniziale di riferimento;
- analisi finanziaria;
- analisi patrimoniale;
- analisi economica;
- valutazioni di efficacia;
- situazione finale.

Struttura della relazione

La prima parte potrebbe comprendere la sintesi del quadro normativo di riferimento, gli indirizzi politici generali e particolari elaborati in sede di formazione del programma di mandato, del piano generale di sviluppo, della relazione previsionale e programmatica, del bilancio pluriennale e del bilancio annuale, la descrizione dei programmi e dei progetti esistenti, con particolare riferimento agli obiettivi che s'intendevano raggiungere nell'anno cui il rendiconto si riferisce, la descrizione dei principali obiettivi di gestione indicati nel PEG, altri dati di carattere generale attinenti alla popolazione, al territorio, allo stato dei servizi, ecc.

Situazione iniziale

La parte attinente all'analisi finanziaria dovrebbe dimostrare l'esito delle misure tributarie e tariffarie adottate e delle politiche concernenti la spesa.

Analisi
finanziaria

Essa potrebbe essere tratta dall'esame del conto del bilancio e riguardare le entrate accertate e riscosse, le spese impegnate e pagate, i residui attivi e passivi, con riferimento alla loro consistenza, alla struttura, all'anno di provenienza, al ritmo di smaltimento, alle cause di formazione. Particolare interesse in questa parte presenterebbe l'analisi degli scostamenti che si sono verificati rispetto alle previsioni e l'indicazione dei motivi che li hanno determinati. L'analisi finanziaria potrebbe inoltre illustrare i risultati finali raggiunti in termini di avanzo o di disavanzo di amministrazione, di risparmio pubblico, di avanzo o di disavanzo economico, di saldo netto impiegato o finanziato, di accreditamento o indebitamento netto e di ricorso al mercato finanziario.

La parte attinente all'analisi patrimoniale, anch'essa desumibile dal conto del patrimonio e dagli inventari, potrebbe riguardare la descrizione e il commento delle principali variazioni intervenute nel patrimonio dell'ente per effetto della gestione del bilancio o per altre cause, la descrizione dei criteri di valutazione adottati per le stime, le politiche poste in essere per valorizzare le risorse patrimoniali in termini reddituali.

Analisi
patrimoniale

Le parti attinenti all'analisi economica e alle valutazioni di efficacia, desumibili dal conto economico, dai referti di gestione e da indagini ad hoc, costituirebbero il nucleo della Relazione. Esse potrebbero comprendere la descrizione dei centri di costo individuati e attivati e, per ciascun centro, servizio, programma o progetto, l'indicazione dei costi sostenuti e dei criteri di valutazione adottati.

Analisi
economica

In ogni caso, queste parti dovrebbero evidenziare i risultati conseguiti, descrivere gli indicatori impiegati, e dimostrare i livelli di efficienza e di efficacia dell'azione svolta dalla giunta. Particolare interesse verrebbe ad assumere al riguardo l'illustrazione analitica delle spese d'investimento con particolare riferimento allo stato di attuazione delle opere pubbliche.

Risultati

La parte finale della Relazione costituisce la conclusione politica. Essa dovrebbe contenere le considerazioni della giunta sull'azione condotta in attuazione delle decisioni strategiche del consiglio e indicare le più importanti iniziative realizzate, con particolare riguardo al miglioramento dei livelli di efficacia dei servizi erogati. Le considerazioni finali sarebbero inoltre utili per consentire al consiglio di aggiornare il programma di governo, in un sistema di programmazione scorrevole, e di formulare le proprie valutazioni di ordine politico sull'attività complessiva della giunta, anche attraverso le commissioni di controllo o di garanzia previste dall'articolo 44 del medesimo testo unico.

Conclusione
politica

In presenza del sistema indicato, la relazione della Giunta potrebbe dunque assumere il ruolo di strumento principe del controllo strategico e modellarsi in maniera ancora più compiuta del "Bilancio sociale"

Parte 3° - Il controllo collaborativo della Corte dei conti

10-Le funzioni attribuite alla Corte dei conti dalle leggi n. 19 e 20 del 14.1.1994 e dalla legge 15.6.2003, n.131 in materia di controlli sugli enti locali

La piena attuazione di un sistema integrato di controlli interni, così come dettato da decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 286, esteso agli enti locali dall'art. 147 del TUEL n. 267/2000, stenta ad affermarsi per il permanere di una serie di ostacoli.

In primo luogo, il sistema dei controlli interni, ideato con riferimento al modello di efficienza e di efficacia aziendale, si pone come conclusione del processo di riforma in atto delle amministrazioni pubbliche ancora da realizzare in maniera compiuta.

In secondo luogo, il passaggio da un sistema di controlli esterni di legittimità sugli atti, introdotto da oltre un secolo e consolidatosi sulla base dei principi di garanzia e di osservanza delle norme, verso nuove forme di controllo che hanno per oggetto il funzionamento complessivo dell'ente e il risultato dell'azione amministrativa, implica un cambiamento radicale di atteggiamenti e di mentalità particolarmente difficile.

In terzo luogo, l'introduzione di un nuovo sistema "collaborativo" di controlli in sostituzione del sistema conosciuto (e temuto) dei controlli "repressivi", e la sua natura di controlli interni, la cui attuazione è lasciata alla libera determinazione degli enti, ha trovato impreparati gli enti stessi non abituati a organizzare sedi e momenti di verifica dell'attività posta in essere.

Occorre, inoltre, considerare le difficoltà derivanti dall'esigenza di adottare modelli razionali di "governance", cui collocare i controlli, di individuare i soggetti idonei dotati di nuove professionalità, di introdurre soluzioni organizzative adeguate, di ricercare e utilizzare nuovi metodi e strumenti per l'esercizio del controllo.

E così, con le eccezioni rappresentate da pochi esempi virtuosi, l'attuazione del sistema integrato dei controlli interni segna il passo negli enti locali, inducendo il legislatore a muoversi verso altre direzioni.

Ma esaminiamo la normativa vigente.

La Corte dei conti svolge, come è noto, le funzioni previste dagli articoli 100 e 103 della Costituzione. In particolare, esercita il controllo preventivo di legittimità sugli atti del Governo, e anche quello successivo sulla gestione del bilancio dello Stato. Partecipa, nei casi e nelle forme stabilite dalla legge, al controllo sulla gestione finanziaria degli enti a cui lo Stato contribuisce in via ordinaria. Riferisce direttamente alle Camere sul risultato del riscontro

Ostacoli
all'attuazione
dei controlli
interni

Corte dei Conti

eseguito. Con riferimento alla funzione giurisdizionale, la Corte dei conti ha giurisdizione nelle materie di contabilità pubblica e nelle altre specificate dalla legge. La normativa fondamentale che regola l'esercizio delle funzioni suddette è contenuta nel testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con regio decreto 12 luglio 1934, n.1214 e successive modificazioni.

Ciò premesso, anche le funzioni esercitate dalla Corte sono state interessate da importanti provvedimenti di modifica nell'ambito del processo di riforma delle amministrazioni pubbliche iniziato nel 1993. In particolare, la legge 14 gennaio 1994, n. 20 ha dettato nuove disposizioni in materia di giurisdizione e controllo e ha previsto nuove modalità per l'esercizio dell'azione di responsabilità, per il giudizio sul conto e per il controllo preventivo di legittimità sugli atti del Governo. Quest'ultima parte ha dato luogo ad una notevole semplificazione e all'introduzione di procedure di silenzio-assenso rivolte sostanzialmente ad accelerare l'azione amministrativa e a ricondurre la responsabilità dell'efficacia degli atti ai soggetti investiti dei relativi poteri di adozione (in particolare dei dirigenti). Viene altresì previsto che *“Nell'esercizio delle attribuzioni di cui al presente articolo, la Corte dei conti può richiedere alle amministrazioni pubbliche ed agli organi di controllo interno qualsiasi atto o notizia e può effettuare e disporre ispezioni e accertamenti diretti”*.

Successivamente, nel Regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo, approvato dalla Corte dei conti a sezioni riunite il 16 giugno 2000, vengono, tra l'altro, disciplinati, l'istituzione delle sezioni regionali di controllo (articolo 2), la programmazione del controllo di gestione (articolo 5) e la trasformazione della sezione enti locali in sezione autonomie (articolo 9) come segue:

Organizzazione
delle funzioni

Art. 2

(Le Sezioni regionali di controllo)

- 1. E' istituita in ogni Regione ad autonomia ordinaria una Sezione regionale di controllo con sede nel capoluogo.*
- 2. Le Sezioni regionali esercitano, ai sensi dell'art. 3, commi 4, 5 e 6 della legge 14 gennaio 1994, n. 20, il controllo sulla gestione delle amministrazioni regionali e loro enti strumentali ai fini di referto ai Consigli regionali, nonché il controllo sulla gestione degli enti locali territoriali e loro enti strumentali, delle università e delle altre istituzioni pubbliche di autonomia aventi sede nella Regione. Il controllo comprende la verifica della gestione dei cofinanziamenti regionali per interventi sostenuti con fondi comunitari.*
- 3. Le Sezioni regionali esercitano, ai sensi delle vigenti disposizioni, il controllo di legittimità su atti e il controllo sulla gestione delle amministrazioni dello Stato aventi sede nella Regione.*

Sezioni regionali
di controllo

4. *Il controllo sulla gestione di cui ai commi 2 e 3, comprende, in applicazione dell'art. 3 comma 4 della legge 14 gennaio 1994, n. 20, le verifiche sul funzionamento dei controlli interni a ciascuna amministrazione.*
5. *Ciascuna Sezione regionale è composta da un Presidente di Sezione che la presiede e da almeno tre magistrati assegnati dal Consiglio di presidenza, cui il Presidente attribuisce le indagini di controllo sulla gestione all'inizio di ciascun anno, secondo le scadenze previste dai programmi. I magistrati riferiscono l'esito delle indagini di controllo sulla gestione alla Sezione regionale che delibera le relazioni e assume le altre determinazioni di cui all'art. 3, comma 6, della legge 14 gennaio 1994, n. 20.*
6. *Il Presidente della Sezione attribuisce gli incarichi relativi all'istruttoria degli atti soggetti a controllo di legittimità ai magistrati ad essa assegnati. L'ammissione al visto degli atti medesimi è di competenza del consigliere delegato dalla Sezione, su conforme richiesta del magistrato istruttore. In caso di dissenso la questione è devoluta all'esame della Sezione regionale. Ove si renda necessaria la risoluzione di questioni di massima di particolare importanza, la pronuncia sul visto è deferita alla Sezione centrale di controllo di legittimità su atti del Governo e delle amministrazioni dello Stato, ai sensi dell'art. 24 del regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214 commi secondo e quinto, come sostituito dall'art. 1 della legge 21 marzo 1953, n. 161.*
7. *Le deliberazioni della Sezione sono assunte con la presenza di almeno tre componenti. Il Presidente può disporre che la Sezione si articoli in due collegi, con competenze nei riguardi, rispettivamente, delle amministrazioni dello Stato e delle amministrazioni regionali e restanti enti e istituzioni pubbliche di autonomia aventi sede nella Regione. Presso le Sezioni è istituito un servizio con compiti di collaborazione, revisione ed istruttori, anche nel settore delle analisi tecnico-economiche, esecutivi e di segreteria. Il Servizio è posto alle dipendenze funzionali del Presidente della Sezione e dei magistrati in relazione agli affari a ciascuno di essi assegnati. Con decreto del Presidente della Corte, sentito il Segretario generale, sono individuati i servizi di livello dirigenziale non generale. Ai servizi di livello non dirigenziale sono preposti funzionari di area C con caratteristiche professionali corrispondenti alle declaratorie indicate in sede di contratto collettivo di lavoro.*

Art. 5

(Programmazione del controllo sulla gestione)

- 1. Le Sezioni Riunite in sede di controllo definiscono, entro il 30 ottobre di ciascun anno, il quadro di riferimento programmatico, anche pluriennale, delle indagini di finanza pubblica e dei controlli sulla gestione e i relativi indirizzi di coordinamento e criteri metodologici di massima;*
- 2. programmano, inoltre, entro il 15 novembre indagini relative a più Sezioni, tenendo conto delle eventuali richieste formulate dal Parlamento e determinano, secondo criteri di prevalenza, la Sezione competente, ovvero definiscono le modalità della collaborazione operativa tra le Sezioni interessate. I programmi di indagine intersettoriale relativi ad analisi generali di finanza pubblica possono essere svolti direttamente dalle Sezioni Riunite anche in collaborazione con le Sezioni del controllo.*
- 3. Le Sezioni centrali e regionali di controllo, previa analisi di fattibilità e nel rispetto di quanto disposto dal comma 1, deliberano i propri programmi di controllo entro il 30 novembre di ciascun anno. I programmi individuano anche metodologie di analisi sul funzionamento dei controlli interni ai sensi delle norme vigenti, al fine di verificarne l'azione e di trarre indirizzi per la successiva programmazione delle attività di controllo.*
- 4. Il Presidente della Corte e i Presidenti delle Sezioni centrali del controllo comunicano al Presidente della Camera dei Deputati e al Presidente del Senato della Repubblica i programmi annuali di controllo di cui ai commi 1 e 2. I Presidenti delle Sezioni regionali di controllo comunicano ai Presidenti dei Consigli regionali i programmi di lavoro di cui al comma 2.*
- 5. Il Presidente della Corte, ai fini del coordinamento, nonché della individuazione delle indagini relative a settori comuni a più Sezioni, può indire una conferenza dei Presidenti delle Sezioni centrali e regionali, che si esprime, anche, sui riflessi operativi ed organizzativi delle indagini proposte.*

Programmazione
attività di
controllo

Art. 9

(Sezione autonomie)

- 1. La Sezione enti locali istituita dall'articolo 13 del decreto legge 22 dicembre 1981, n. 786 convertito nella legge 26 febbraio 1982, n. 51, assume la denominazione di Sezione autonomie ed esercita i controlli finanziari e le analisi comparative sull'andamento delle gestioni degli enti locali previsti dalla legge medesima e successive modifiche e integrazioni.*
- 2. La Sezione autonomie riferisce al Parlamento, almeno una volta in ciascun esercizio finanziario, sull'andamento generale della finanza*

Sezione
autonomie

- regionale e locale anche tenuto conto dei referti delle Sezioni regionali e con riferimento al rispetto del quadro delle compatibilità generali di*
3. *finanza pubblica poste dall'Unione europea e dal bilancio dello Stato ed agli strumenti di riequilibrio e solidarietà definiti dalla Costituzione e dalle leggi dello Stato.*
 4. *La Sezione autonomie è presieduta da un Presidente di Sezione e composta da magistrati assegnati dal Consiglio di presidenza. Il Presidente cura il coordinamento delle attività della Sezione ed i necessari raccordi con le Sezioni regionali di controllo relativamente alle attività da queste esercitate ai sensi dell'art. 2 comma 2."*

La normativa fondamentale in ordine all'esercizio delle funzioni di controllo della Corte dei conti sugli enti locali trova ulteriore sviluppo nella legge 15 giugno 2003, n.131 "*Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n.3*", nel dare una sistemazione normativa più stabile alle disposizioni che di anno in anno si sono succedute in sede di emanazione delle leggi finanziarie e al fine di configurare meglio l'esercizio della funzione di controllo successivo sulla gestione degli enti locali da parte della Corte dei conti, stabilisce all'art.7, comma 7, quanto segue:

"La Corte dei conti, ai fini del coordinamento della finanza pubblica, verifica il rispetto degli equilibri di bilancio da parte di Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni, in Relazione al patto di stabilità interno ed ai vincoli derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea. Le sezioni regionali di controllo della Corte dei conti verificano, nel rispetto della natura collaborativa del controllo sulla gestione, il perseguimento degli obiettivi posti dalle leggi statali o regionali di principio e di programma, secondo la rispettiva competenza, nonché la sana gestione finanziaria degli enti locali ed il funzionamento dei controlli interni e riferiscono sugli esiti delle verifiche esclusivamente ai consigli degli enti controllati. Resta ferma la potestà delle Regioni a statuto speciale, nell'esercizio della loro competenza, di adottare particolari discipline nel rispetto delle suddette finalità. Per la determinazione dei parametri di gestione relativa al controllo interno, la Corte dei conti si avvale anche degli studi condotti in materia dal Ministero dell'interno."

Come si può osservare, si tratta della configurazione di una forma di controllo di natura collaborativa che è esterno all'ente, ma che agisce anche nel senso di migliorare il funzionamento complessivo dei controlli interni, ivi compresi gli aspetti metodologici. L'oggetto del controllo è, tuttavia, molto ampio in quanto attiene alla verifica del rispetto degli equilibri di bilancio, in Relazione al patto di stabilità interno, al perseguimento degli obiettivi posti dalle leggi statali o regionali di principio e di programma, alla sana gestione finanziaria degli enti locali.

Legge
15.6.2003 n.
131: art. 7,
c.7

Controllo
collaborativo
della Corte dei
conti

Ampiezza
del controllo

11- L'estensione delle funzioni di controllo attribuite alla Corte dei Conti

Con il decreto-legge 12 luglio 2004, n.168 *“Interventi urgenti per il contenimento della spesa pubblica”*, convertito con modificazioni nella legge 30 luglio 2004, n.191, la funzione suddetta viene rafforzata attraverso l'obbligo di trasmettere alla Corte dei conti il referto del controllo di gestione. Si tratta del famoso decreto taglia-spese che ha creato notevoli difficoltà agli enti locali e che all'articolo 1, comma 5, prevede l'integrazione dell'articolo 198 del testo unico n.267/2000 attraverso l'inserimento del seguente articolo 198/bis:

“(Comunicazione del referto).- Nell'ambito dei sistemi di controllo di gestione di cui agli articoli 196, 197 e 198, la struttura operativa alla quale è assegnata la funzione di controllo di gestione fornisce la conclusione del predetto controllo, oltre che agli amministratori ed ai responsabili dei servizi ai sensi di quanto previsto dall'articolo 198, anche alla Corte dei conti”.

La disposizione consente dunque alla Corte di poter disporre di una base informativa più ampia per esercitare la suddetta funzione di controllo collaborativo, ma sembra ignorare che l'articolo 198 del TUEL non ha il carattere di principio generale di natura inderogabile e che pertanto non si applica in presenza di una diversa disciplina regolamentare dell'ente locale ai sensi dell'articolo 152, comma 4, del medesimo testo unico.

Da rilevare, inoltre, che l'articolo 1, comma 9, del decreto-legge n.168/2004 prevede, tra l'altro, che le direttive impartite dalle pubbliche amministrazioni nell'esercizio dei diritti dell'azionista nei confronti delle società di capitali a totale partecipazione pubblica rivolte a contenere la spesa per studi ed incarichi di consulenza a soggetti estranei all'amministrazione, nei limiti stabiliti dal comma stesso, vanno comunicate in via preventiva alla Corte dei conti.

La legge 266/2005 (legge finanziaria 2006) detta all'art. 1, commi 166 e seguenti, disposizioni rivolte a collegare in maniera più stretta le funzioni di controllo della Corte dei conti con i compiti degli organi di revisione degli enti locali e a migliorare l'organizzazione delle Sezioni regionali di controllo della Corte. In realtà, la tendenza ad estendere le competenze degli organi di revisione si riscontra già a partire dal 2002 con la legge 28 dicembre 2001, n.448 (legge finanziaria 2002) che attribuisce agli organi suddetti ulteriori funzioni di verifica con particolare riferimento al rispetto delle regole del patto di stabilità interno. Successivamente, detta tendenza si fa ancora più decisa con le leggi finanziarie 2003 e 2004, con il decreto taglia-spese n.168/2004, convertito nella legge 12.7.2004, n.168, e con la legge 30 dicembre 2004, n.331 (legge finanziaria 2005).

In particolare, il decreto n.168/2004 prevedeva al riguardo che:

Decreto
taglia-spese
2004

Art. 198/bis
T.U.
267/2000

Derogabilità
dell'art. 198
T.U.
267/2000

Corte dei
conti e
organi di
revisione

- l'affidamento di incarichi di studio, di ricerca o di consulenza a soggetti estranei all'amministrazione in materie e per oggetti rientranti nelle competenze della struttura burocratica dell'ente, deve essere adeguatamente motivato ed è possibile soltanto nei casi previsti dalla legge o nelle ipotesi di eventi straordinari. L'affidamento in questione va preventivamente comunicato agli organi di revisione e se è disposto in assenza dei presupposti indicati costituisce illecito disciplinare e determina responsabilità erariale (articolo 1, comma 9);
- gli organi di revisione vigilano sulla corretta applicazione dell'articolo 1, comma 10, concernente i limiti di spesa dell'anno 2004 per missioni all'estero, per spese di rappresentanza, per relazioni pubbliche e convegni. L'eventuale superamento di detti limiti può avvenire solo in casi eccezionali, previa adozione di un motivato provvedimento adottato dall'organo di vertice dell'amministrazione (la giunta, nel caso degli enti locali), da comunicare preventivamente agli organi di revisione dell'ente.

Funzioni attribuite dal decreto-legge 168/2004

Le disposizioni citate non sono tuttavia in vigore in seguito alla sentenza della Corte Costituzionale n.417/2005 che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art.1, commi 9,10 e 11, del decreto-legge 168/2004.

La legge finanziaria 2005 conferma e rinnova una serie di compiti degli organi di revisione degli enti locali legati all'osservanza delle disposizioni concernenti il patto di stabilità interno. In particolare:

Funzioni attribuite dalla legge finanziaria 2005

- il collegio dei revisori delle province e dei comuni con popolazione superiore a 5.000 abitanti, i quali sono tenuti a predisporre, entro il mese di febbraio, una previsione di cassa cumulata e articolata per trimestri, verificano, entro il mese successivo al trimestre di riferimento, il rispetto dell'obiettivo trimestrale e della sua coerenza con l'obiettivo annuale e, in caso di inadempienza, ne danno comunicazione sia all'ente che al Ministero dell'economia e delle finanze o alla Ragionerie provinciali dello Stato;
- l'organo di revisione economico-finanziaria degli enti locali verifica il rispetto degli obiettivi annuali del patto di stabilità interno, sia in termini di competenza che di cassa e, in caso di mancato rispetto, ne dà comunicazione al ministero dell'interno mediante un modello ufficiale.

Funzioni attribuite dalla legge finanziaria 2006

Ma è l'articolo 1 della legge finanziaria 2006, ai commi 166 e 167, che stabilisce un rapporto più stretto tra Corte dei Conti e organi di revisione prevedendo quanto segue:

166. *“Ai fini della tutela dell'unità economica della Repubblica e del coordinamento della finanza pubblica, gli organi degli enti locali di revisione economico-finanziaria trasmettono alle competenti sezioni regionali di controllo della Corte dei conti una Relazione sul bilancio di previsione dell'esercizio di competenza e sul rendiconto dell'esercizio medesimo”.*

167. “La Corte dei conti definisce unitariamente criteri e linee guida cui debbono attenersi gli organi degli enti locali di revisione economico-finanziaria nella predisposizione della Relazione di cui al comma 166, che, in ogni caso, deve dare conto del rispetto degli obiettivi annuali posti dal patto di stabilità interno, dell’osservanza del vincolo previsto in materia di indebitamento dall’articolo 119, ultimo comma, della Costituzione, e di ogni grave irregolarità contabile e finanziaria in ordine alle quali l’amministrazione non abbia adottato le misure correttive segnalate dall’organo di revisione”.

12- I rapporti tra Corte dei conti e organi di revisione economico- finanziaria: le linee-guida delle relazioni al bilancio e al rendiconto

In attuazione delle disposizioni indicate, la Corte dei conti – Sezione Autonomie – ha approvato nell’anno 2006 due importanti documenti concernenti le “Linee-guida” per gli organi di revisione economico-finanziaria degli enti locali e i relativi questionari.

Il primo documento, che reca indicazioni a carattere generale e che si riferisce in particolare al bilancio, ha formato oggetto della deliberazione 27 aprile 2006, pubblicata nel s.o. alla G.U. n.124 del 30 maggio 2006; il secondo documento, che si riferisce al rendiconto 2005, ha formato oggetto della deliberazione 7 luglio 2006, pubblicata nel s.o. alla G.U. n. 168 del 19 luglio 2006.

Nelle “Linee-guida”, la Corte conferma il carattere collaborativo del controllo e interpreta il rapporto diretto con gli organi di revisione degli enti locali come un momento evolutivo del controllo. All’obbligo previsto dalla legge di trasmettere alle Sezioni regionali della Corte una Relazione sul bilancio preventivo e una sul rendiconto, si aggiungono così altri adempimenti preliminari e successivi da parte degli organi di revisione concernenti:

- a) la duplicità delle relazioni da redigere (“*Le relazioni dei revisori dei conti, ovviamente differenziate, da quelle indirizzate agli organi rappresentativi degli enti.....*”);
- b) il contenuto minimo delle relazioni, che devono riguardare il rispetto degli obiettivi del patto di stabilità interno, l’osservanza del vincolo previsto in materia di indebitamento, ogni grave irregolarità contabile e finanziaria;
- c) la compilazione di questionari dettagliati attinenti ai dati di identificazione dell’ente, alle dimensioni, alla popolazione e ad una serie di domande preliminari e più approfondite concernenti, per quanto riguarda il bilancio, le verifiche sulla corretta impostazione dei dati, la descrizione delle principali componenti dell’entrata e della spesa, la verifica degli equilibri di bilancio, i risultati finanziari della gestione, la situazione di cassa, la

Le “Linee-guida” della Corte dei conti 2006

capacità di indebitamento, la dimostrazione del rispetto del patto di stabilità interno, la spesa per il personale, ecc. Contenuti analoghi, ma attinenti alla fase consuntiva, presenta il questionario relativo al rendiconto della gestione.

Particolare rilievo assume la definizione di “gravi irregolarità contabili” che i revisori sono tenuti a segnalare. In questa nozione, afferma la Corte, *“è evidente che non possono essere ascritte generiche disfunzioni gestionali e che un’eventuale pronuncia in merito della Corte non dovrebbe essere rivolta a censurare aspetti che riguardano meramente l’inefficienza o l’inefficacia dell’azione amministrativa, ma solo questioni strettamente finanziarie e contabili e di rilievo tale da mettere in forse l’equilibrio di bilancio e non consentire all’ente di concorrere alla realizzazione degli obiettivi generali”*. La delibera prosegue nell’indicare alcuni esempi, quali l’*“errata collocazione contabile di alcune poste strategicamente rilevanti, la quantificazione di entrate in misura ripetutamente rivelatasi esuberante nei precedenti esercizi, la conservazione di residui attivi di dubbia esigibilità, il decisivo ricorso a poste di non ripetibile utilizzazione”*.

Nell’anno 1997, la Corte dei Conti -Sezione Autonomie- ha approvato con delibera n.3/AUT/2007 le “Linee guida” cui devono attenersi gli organi di revisione economico-finanziaria degli enti locali nelle predisposizione della Relazione al bilancio di previsione 2007 e con delibera n. 5/AUT/2007 le “Linee guida” per la predisposizione della Relazione al rendiconto dell’esercizio 2006. Le “Linee-guida” relative alla predisposizione della relazione al bilancio 2008 e della relazione al rendiconto 2007 sono state approvate dalla Corte rispettivamente con deliberazione n. 3/AUT/2008 del 21.3.2008 e n. 9/AUT/2008 del 4.7.2008. Entrambi i documenti riprendono sostanzialmente le linee già approvate in precedenza con alcune semplificazioni dei questionari.

Le altre disposizioni contenute nella legge finanziaria 2006 concernenti la Corte dei conti riguardano:

- l’adozione delle pronunce di accertamento di comportamenti difformi dalla sana gestione finanziaria o dal mancato rispetto degli obiettivi posti dal patto di stabilità interno. In tali casi, le Sezioni regionali di controllo vigilano sull’adozione da parte dell’ente delle necessarie misure correttive e/o sull’applicazione delle sanzioni previste (art.1, comma 168);
- la possibilità di ricorrere alla collaborazione di esperti e all’assunzione, per concorso pubblico, di personale amministrativo in deroga ai limiti (art. 1, commi 169 e 175);
- l’estensione dei nuovi compiti anche agli enti del Servizio Sanitario Nazionale, con segnalazioni alla Regione interessata (art. 1, comma 170);
- l’obbligo di trasmettere alle competenti Sezioni regionali della Corte gli atti di spesa per studi, incarichi di consulenza, relazioni pubbliche, convegni, mostre, pubblicità, rappresentanza di importo superiore a 5.000

Le gravi irregolarità contabili

Le “Linee-guida” della Corte dei conti 2007 e 2008

euro, ai fini dell'esercizio del controllo successivo sulla gestione (art.1, comma 173).

Se si considera che, in base alla normativa vigente, gli enti locali hanno altresì l'obbligo di trasmettere alla Sezioni regionali le deliberazioni concernenti il riconoscimento dei debiti fuori bilancio, il rendiconto della gestione con i relativi allegati, la Relazione sul controllo di gestione e altri atti, appare evidente come la funzione di controllo della Corte dei conti risulti estesa e potenziata.

Estensione del controllo della Corte dei Conti

In realtà, dalle disposizioni concernenti i rapporti con gli organi di revisione degli enti locali sembra scaturire una configurazione equivoca degli organi medesimi la cui funzione assume aspetti rilevanti di verifica della regolarità amministrativa e contabile in senso ampio, fondata sull'osservanza di norme giuridiche e regolamentari non soltanto di natura contabile. Nell'intervenire, a volte, anche nel procedimento amministrativo e nell'assumere rilevanza esterna nei rapporti con la Corte dei conti, con il Ministero dell'economia e delle finanze e con il Ministero dell'interno, gli organi di revisione finiscono in tal modo per distaccarsi dalla loro funzione caratteristica di organo di controllo interno e di collaborazione del Consiglio, prevista dall'art. 239 del TUEL, per diventare braccio operativo della Corte. Basti pensare che l'Associazione Nazionale dei revisori, ha più volte auspicato che la nomina del presidente o del revisore unico venga affidato alla Corte dei conti regionale al fine di garantire maggiore autonomia e professionalità o che almeno la nomina da parte del Consiglio avvenga sulla base di un albo professionale tenuto dalla Corte. Diverso è l'orientamento dell'Associazione Nazionale dei Direttori Generali che ha invece manifestato l'avviso di confermare la disciplina vigente nel pieno rispetto dei principi di autonomia dei Comuni e delle Province e dei relativi Consigli.

Configurazione equivoca degli organi di revisione

L'esito del controllo delle Sezioni regionali della Corte consiste nel referto ai Consigli, dopo l'istruttoria in contraddittorio con le amministrazioni interessate, al fine di consentire agli enti di introdurre i necessari correttivi per ristabilire la sana gestione finanziaria e contabile. In questo meccanismo, teoricamente ineccepibile, entra tuttavia in gioco la diversa capacità e competenza degli attori: di fronte ad un referto attento e motivato della Corte, il Consiglio non potrà che chiedere alla Giunta di ricercare i rimedi e di provvedere. Anzi, il referto potrebbe essere strumentalizzato dalle minoranze per formulare rilievi attinenti alla scarsa capacità di governo della maggioranza, con evidenti implicazioni di natura politica.

Esito del controllo

Infine, la vicinanza, spesso anche logistica, delle Sezioni regionali di controllo della Corte con le Procure regionali della Corte medesima, pur considerando la profonda distinzione dei ruoli e l'autonomia dei due istituti, può ingenerare timori di scambio di informazioni, soprattutto in presenza di atti o di casi di gravi irregolarità contabili che, oltre a costituire cause di

Sezioni regionali e Procure regionali

squilibrio del bilancio o segnali di non sana gestione finanziaria, potrebbero dar luogo anche ad ipotesi di responsabilità contabile.

In ogni caso, il controllo sugli equilibri di bilancio e sul rispetto delle regole del patto di stabilità interno risponde all'esigenza fondamentale di assicurare il rispetto del principio della tutela dell'unità economica della Repubblica e del coordinamento della finanza pubblica, ma non è sufficiente. Esso infatti non è direttamente orientato a rendere l'amministrazione più efficiente ed efficace in modo che possa assolvere pienamente la propria missione nel soddisfare bisogni pubblici. Ed è proprio per questo motivo che è ancora più necessario dare attuazione alla normativa sui controlli interni i quali si aggiungono al controllo della Corte per dar vita ad un sistema integrato e coerente.

Esigenza di integrazione

Al riguardo, si riporta il seguente intervento di Francesco Staderini, pubblicato su "Il Sole 24 ore" del 29.9.2008, che si condivide pienamente:

Distorsione del modello originario

"Il ruolo collaborativo assegnato dalla legge 131/2003 alla Corte dei conti nei confronti delle autonomie territoriali, accolto con malcelata diffidenza da parte degli enti controllati e qualche perplessità anche nella magistratura contabile, è stato distorto nell'evoluzione dell'ordinamento, soprattutto nella normativa improvvisata e disorganica delle ultime Finanziarie.

Numerose misure consistenti nell'obbligo di trasmettere alla Corte atti di gestione o di segnalare comportamenti a rischio di mala amministrazione o incauta gestione contabile mostrano che il ricorso alla Corte, per interventi di cui spesso non si specifica il contenuto, ha soprattutto una funzione di deterrenza. La Corte, insomma, viene in questi casi utilizzata più come uno spauracchio per gli amministratori che come l'organo neutrale e competente in grado di attuarli nella realizzazione di una amministrazione più corretta ed efficiente, secondo la ratio della 131.

Questo orientamento ha trovato la sua più chiara manifestazione nella Finanziaria 2008. In particolare, l'articolo 3, comma 44, nell'imporre limiti al trattamento economico per rapporti di lavoro dipendente e autonomo a carico delle P.A. e società pubbliche, prescrive la «preventiva comunicazione dei relativi atti alla Corte dei conti» affinché accerti il rispetto dei limiti imposti. Si segnala, inoltre, al comma 57 l'obbligo di analogo invio alle Sezioni regionali, da parte di tutti gli enti locali, dei regolamenti sugli incarichi esterni, entro 30 giorni dall'adozione, che come riconosciuto dalla Sezione delle autonomie «deve ritenersi strumentale al loro esame e ad una eventuale pronuncia della Corte dei conti».

Queste disposizioni e le altre analoghe rappresentano un evidente superamento del modello, configurato dalla 131, di un controllo che si esercita a posteriori su ambiti gestionali globalmente considerati, in base a programmi annuali e con il fine di collaborare alla ricerca di una maggiore efficienza amministrativa. Non, quindi, controllo su singoli atti, da esercitarsi sollecitamente all'unico scopo di accertare il rispetto di determinate

prescrizioni legislative. Se, poi, si considera che per le gracili strutture delle Sezioni regionali sarà pressoché impossibile sostenere l'onere della presa in carico e dell'esame individuale di decine di migliaia di atti, sarà inevitabile pensare alle «grida manzoniane» e alla concezione «Corte spauracchio».

Il superamento del modello della 131 si manifesta ancor più chiaramente nei commi 60-62 dell'articolo 3, che incidono sull'ordinamento della Corte dei conti. Il comma 60 ha attribuito la competenza a riferire al Parlamento, «anche sulla base dei dati e delle informazioni raccolti dalle Sezioni regionali», alle Sezioni riunite della Corte. Questo referto non sarà più limitato, come era previsto dall'articolo 7, comma 1 della legge 131, agli aspetti finanziari della gestione, rilevanti per il coordinamento della finanza pubblica, ma, come quello delle Sezioni regionali, potrà riguardare ogni altro aspetto dell'attività delle amministrazioni e conseguire anche a controlli effettuati direttamente. Il comma 61 ha abrogato l'articolo 7, comma 9, della legge 131, che prevedeva nelle Sezioni regionali due consiglieri designati da Regioni ed enti locali. Infine, per lo svolgimento delle funzioni assegnate dalla Finanziaria e il potenziamento delle attività finalizzate alla relazione annuale al Parlamento, si prevede una riorganizzazione generale della funzione di controllo della Corte, individuando l'organo competente non più nelle Sezioni riunite, ma, con scelta non proprio razionale e di dubbia costituzionalità, nel Consiglio di presidenza, cioè nell'organo preposto alla gestione del personale di magistratura. Il contrasto con la disciplina precedente non è solo formale, ma incide direttamente sull'ispirazione autonomistica e il disegno alla base della 131, frutto di un ampio dibattito ed espressione di un consenso bipartisan.

È essenziale all'ordinamento dei controlli sulle Autonomie dettato dalla 131 la distinzione tra controllo finanziario (cui afferisce anche quello di regolarità contabile introdotto dalla Finanziaria del 2006), che conduce al referto al Parlamento ed è naturalmente intestato a un organo centrale della Corte, anche se «espressione delle sezioni regionali» (la Sezione delle autonomie), e controllo più genericamente gestionale, attribuito alle Sezioni regionali, caratterizzate da una composizione e una disciplina cui non sono estranei gli enti controllati e che devono riferire «esclusivamente» ai Consigli degli stessi.

Questa distinzione corrisponde a una logica costituzionale, dopo la riforma del Titolo V. La sostanziale unitarietà della finanza pubblica e i poteri ordinatori e di intervento perequativo che competono allo Stato (articoli 117 e 119) spiegano il referto della Corte al Parlamento; al contrario la pari ordinazione di tutti gli enti territoriali che compongono la Repubblica (articolo 114) e la coerente abrogazione dei precedenti controlli di cui agli articoli 125 e 130 conducono al riconoscimento a ciascun ente territoriale

della responsabilità, almeno tendenzialmente, «esclusiva» dell'amministrazione della propria comunità.”

Parte 4° - Il controllo sull'azione di governo degli enti locali

13- L'Unità di monitoraggio istituita dall'articolo 1, comma 724 della legge finanziaria 2007

In presenza di un'amministrazione pubblica ritenuta ancora inefficiente e che trova difficoltà a rinnovarsi per realizzare modelli di *governance* interna fondati su sistemi razionali di pianificazione, programmazione e controllo, l'attenzione si sposta sui controlli esterni e, in particolare, sul controllo collaborativo della Corte dei conti. Tale controllo, per l'autorevolezza e la neutralità del soggetto, è sicuramente in grado di sospingere gli enti locali sulla via della legittimità dell'azione amministrativa, della sana gestione finanziaria, del corretto impiego delle risorse.

Rilievo dei
controlli esterni

Ma la tendenza a ricercare ulteriori forme di controllo esterno ha indotto il legislatore a prevedere, nella legge finanziaria 2007, un organismo centrale dotato di ampi poteri di controllo dell'azione di governo degli enti locali. L'articolo 1, comma 724, della legge 23 d.12.2006, stabilisce infatti quanto segue:

724. "Al fine di assicurare un controllo indipendente e continuativo della qualità dell'azione di governo degli enti locali, e' istituita un'Unita' per il monitoraggio con il compito di accertare la ricorrenza dei presupposti per il riconoscimento delle misure premiali previste dalla normativa vigente e di provvedere alla verifica delle dimensioni organizzative ottimali degli enti locali anche mediante la valutazione delle loro attività, la misurazione dei livelli delle prestazioni e dei servizi resi ai cittadini e l'apprezzamento dei risultati conseguiti, tenendo altresì conto dei dati relativi al patto di stabilità interno. Con successivo decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro per gli affari regionali e le autonomie locali, di concerto con il Ministro dell'interno e con il Ministro dell'economia e delle finanze e sentita la Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, sono emanate le disposizioni relative alla composizione dell'Unita', alla sua organizzazione ed al suo funzionamento. Al Ministro per gli affari regionali e le autonomie locali sono attribuite le funzioni di vigilanza sull'Unita'. Per il funzionamento dell'Unita' è istituito un fondo, nell'ambito del bilancio della Presidenza del Consiglio dei ministri, con una dotazione finanziaria pari a 2 milioni di euro a decorrere dal 2007. Restano ferme le competenze istituzionali della Ragioneria generale dello Stato e della Corte dei conti”.

Unità di
monitoraggio

A prescindere dall'opportunità dell'istituzione di tale organismo prima della riforma federale, la norma si presta ad alcune osservazioni.

In primo luogo, il sistema integrato dei controlli interni negli enti locali, previsto dall'articolo 147 del testo unico, è ancora lontano dall'essere attuato in tutte le sue forme innovative. Nello stesso tempo, si è assistito negli ultimi anni al potenziamento del controllo collaborativo attribuito alla Corte dei conti previsto dall'articolo 7, comma 7, della legge 15 giugno 2003, n. 131, che consiste nella verifica del rispetto degli equilibri di bilancio da parte degli enti locali e delle regioni in Relazione al patto di stabilità interno, nella verifica del conseguimento degli obiettivi posti dalle leggi statali o regionali di principio e di programma, nella verifica della sana gestione finanziaria e del funzionamento dei controlli interni. Funzioni queste esercitate in maniera attenta e competente dalle diverse Sezioni regionali di controllo della Corte, anche attraverso forme di collaborazione operativa con gli organi di revisione degli enti locali. Accanto a queste forme di controllo, coesistono i controlli ispettivi, sempre in forma collaborativa, da parte della Ragioneria Generale dello Stato e del Dipartimento delle funzioni pubbliche nei casi previsti dalla legge.

In secondo luogo, la disposizione sembra innovare vigente sistema dei controlli sugli enti locali per introdurre forme di controllo atipiche nel nostro ordinamento costituzionale rivolte a verificare *“la qualità dell'azione di governo”*. Dopo il tramonto del controllo di legittimità sugli atti e le difficoltà di sviluppare in maniera adeguata le forme innovative di controllo interno, fondate sostanzialmente sul controllo di gestione e sul controllo strategico, si delinea una terza via caratterizzata da un sistema accentrato di controlli di ampia estensione e di esito incerto. Basti considerare che:

- la verifica delle dimensioni organizzative “ottimali” degli enti locali implica una evidente interferenza sull'autonomia organizzativa di ciascun ente per riferirsi a modelli astratti;
- la definizione dei parametri di valutazione della loro attività introduce meccanismi di confronto standard difficilmente conciliabili con la logica e la funzione del benchmarking;
- la misurazione dei livelli delle prestazioni e dei servizi resi ai cittadini risponde raramente a modelli di standardizzazione in presenza di numerose variabili demografiche e territoriali che caratterizzano le singole realtà;
- l’*“apprezzamento”* dei risultati conseguiti implica un giudizio di valore pericoloso per la sua ampia discrezionalità;
- il monitoraggio del rispetto dei vincoli finanziari derivanti dal patto di stabilità interno costituisce l'unico oggetto chiaro del controllo, che tuttavia appartiene ad altri soggetti e, in particolare, alla Corte dei conti.

Verifica della qualità dell'azione di governo

Aspetti critici

Rischio di sovrapposizione

L'ulteriore limite è rappresentato dal rischio che la funzione di controllo dell'Unità di monitoraggio si sovrapponga o interferisca con quella esercitata da altri organi *“le cui competenze istituzionali restano ferme”*.

Nel mese di febbraio 2008, l'Unità suddetta è stata istituita presso il Dipartimento per gli affari regionali. Nel comunicato ministeriale è detto testualmente *“L'obiettivo del monitoraggio è quello di fornire strumenti conoscitivi e di comparazione tra le amministrazioni sulle forme organizzative e di gestione dei servizi. L'Unità si servirà di banche dati di carattere istituzionale già esistenti, a livello centrale e locale, integrate con informazioni di tipo economico, geografico e demografico. A regime tutte le informazioni e le valutazioni saranno rese disponibili via web.*

L'Unità potrà valutare e seguire i comportamenti degli enti locali - sia nella gestione dei finanziamenti assegnati sia nella capacità di raggiungere gli obiettivi - e potrà, anche attraverso l'analisi delle caratteristiche del territorio, spingere all'aggregazione o alla ridefinizione dei confini dei comuni più piccoli. Il tutto per ottenere servizi meno costosi per gli enti locali e prestazioni migliori per i cittadini”.

In attesa degli sviluppi, si può osservare come il comunicato sembra ridimensionare di molto le funzioni dell'Osservatorio rispetto alla previsione normativa.

Nei confronti degli enti locali si riscontra, dunque, una serie confusa di controlli in attesa della disciplina di un nuovo sistema organico di garanzie da comprendere nell'ambito dei provvedimenti rivolti alla realizzazione del federalismo istituzionale e fiscale. A tale riguardo, va ricordato il disegno di legge AS n.1464 della precedente legislatura, ormai decaduto, avente per oggetto *“Delega al Governo per l'attuazione dell'articolo 117, secondo comma, lettera p), della Costituzione e per l'adeguamento delle disposizioni in materia di enti locali alla legge costituzionale n.3 del 2001”*. Fra le numerose deleghe al Governo contenute nel disegno di legge suddetto era prevista la disciplina del sistema integrato di garanzie e controlli, anche di carattere collaborativo (*articolo 2, comma 4, lett.l*). I principi e i criteri direttivi dettati al riguardo consistevano nel *“garantire l'ottimale funzionamento secondo criteri di efficienza, efficacia ed economicità, buon andamento, imparzialità, anche in vista di assicurare la legittimità, la qualità dei servizi erogati e l'adeguatezza organizzativa”*.

Occorrerà ora attendere gli esiti del nuovo disegno di legge sul federalismo fiscale presentato nell'autunno 2008.

Serie confusa
di controlli

Verso il
federalismo

Parte 5°- Strumenti operativi in materia di controlli interni

14. La visione di sintesi del sistema dei controlli negli enti locali

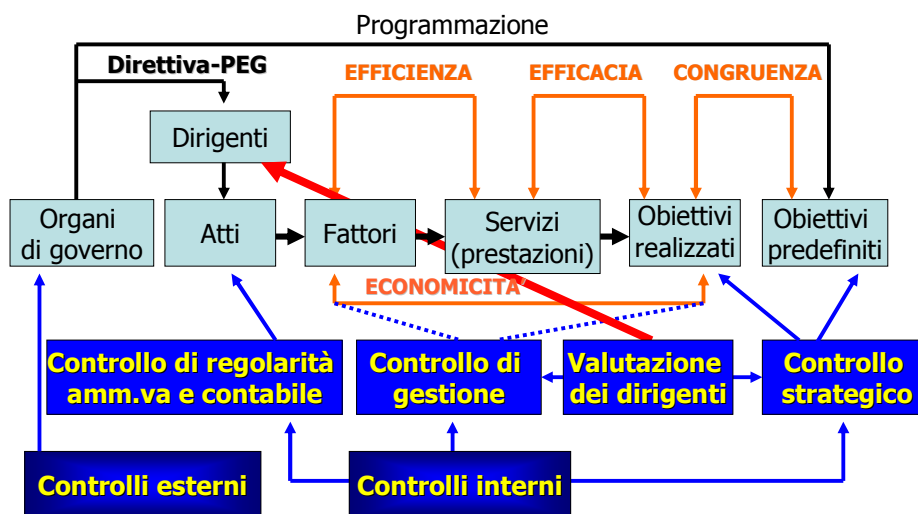
Se si inserisce l'intero sistema dei controlli concernenti gli enti locali nello schema descritto nel paragrafo 3, si ottiene una visione integrata e di sintesi del sistema medesimo. In particolare, consideriamo come segue le forme di controllo con riferimento ai rispettivi oggetti:

Visione
integrata e
di sintesi dei
controlli

- controllo esterno sugli organi;
- controllo esterno sugli atti;
- controllo di regolarità amministrativa e contabile;
- controllo di gestione;
- valutazione dei dirigenti;
- controllo strategico.

Il risultato che ne deriva è così schematizzato:

Sistema dei controlli



Il **controllo esterno sugli organi** di governo è tuttora presente nell'ordinamento e si manifesta attraverso gli atti di scioglimento dei consigli comunali e provinciali oppure attraverso la nomina di commissari *ad acta* nei casi previsti dalla legge. Si tratta di una forma di controllo che è sempre esistita e che attiene al corretto funzionamento di organi istituzionali.

Controllo
esterno
sugli organi

Il **controllo esterno sugli atti** è certamente quello più noto in quanto ha caratterizzato l'ordinamento degli enti locali fino all'emanazione della legge costituzionale n. 3/2001. Esso ha assunto in passato le forme di controllo preventivo di legittimità e di merito sugli atti degli enti locali al fine di verificarne la conformità alle disposizioni legislative e regolamentari oppure l'opportunità e la convenienza degli atti medesimi. Subito dopo l'istituzione delle regioni a statuto ordinario, tale forma di controllo, in passato esercitata dalle giunte provinciali amministrative, è stata attribuita ai comitati regionali di controllo e alle relative sezioni provinciali e ha subito nel tempo significative modifiche e restrizioni. Essa ha trovato infine una disciplina organica in numerosi articoli del testo unico n.267/2000 che sono però rimasti in vigore solo per poco in seguito all'abrogazione dell'articolo 130 della Costituzione intervenuta con la citata legge cost. 3/2001.

Controllo
esterno
sugli atti

Per quanto riguarda le forme di **controllo interno** indicate nello schema suddetto, nel rinviare ai paragrafi precedenti l'esame dei relativi contenuti, si rileva in maniera evidente che:

Controlli
interni

- il **controllo di regolarità amministrativa e contabile** è prevalentemente rivolto all'esame degli atti posti in essere dai dirigenti (determinazioni);
- il **controllo di gestione** ha per oggetto la verifica dell'efficienza, dell'efficacia e dell'economicità dell'azione amministrativa;
- la **valutazione dei dirigenti** si rivolge prevalentemente alle prestazioni poste in essere e alle competenze organizzative dei medesimi;
- il **controllo strategico** si configura come confronto tra obiettivi predefiniti e obiettivi conseguiti, in termini di risultati finali, e presuppone pertanto l'esistenza di strumenti di pianificazione strategica, come più volte affermato.

15- Guida alla costruzione di un sistema integrato di controlli interni: soggetti, collocazione nella struttura, strumenti.

Viene qui presentata una "Guida" alla costruzione di un sistema integrato dei controlli interni con l'indicazione di possibili soggetti, strumenti e regole.

Le soluzioni proposte riprendono solo in parte quelle adottate nelle diverse prassi degli enti locali dove il controllo di gestione è prevalentemente attribuito al Servizio finanziario o di Ragioneria e la valutazione dei dirigenti ai "Nuclei".

Si tenta, nella "Guida", di indicare la via di un sistema integrato di controlli interni più innovativo, più vicino all'esperienza delle amministrazioni dello Stato e di altri enti pubblici nazionali e più coerente

Guida per un
sistema di
controlli

con un modello di *governance* che sia in grado di realizzare il ciclo di pianificazione, programmazione, gestione e controllo negli enti locali. Ne risulta che, pur conservando la sua validità logica, il modello proposto si adatta maggiormente ai Comuni di medio-grandi dimensioni e alle Province. Per gli enti locali di minori dimensioni, sarà necessario ricorrere a qualche semplificazione, ma senza rinunciare all'innovazione.

Con queste premesse, si presenta il seguente **quadro sinottico** delle tipologie di controllo interno, dei contenuti, dei soggetti, della loro collocazione nella struttura, degli strumenti e delle possibili regole.

Quadro sinottico

Tipo di controllo	Contenuti	Soggetti preposti	Collocazione nella struttura	Strumenti
Regolarità amministrativa	<p>Verifica della conformità dell'attività amministrativa svolta dalle rispettive strutture alle leggi e ai regolamenti, e della corretta applicazione delle norme sulla trasparenza dell'azione amministrativa.</p> <p>Verifica della conformità di determinate dirigenziali ai regolamenti.</p> <p>Ispezioni e indagini rivolte ad accertare situazioni di irregolarità amministrativa nell'attività degli uffici.</p>	<p>Dirigenti o responsabili delle rispettive strutture.</p> <p>Gruppo ristretto di esperti (in forma collaborativa).</p> <p>Ispettori</p>	<p>Strutture apicali</p> <p>Staff del Sindaco, o del Segretario Generale, o del Direttore Generale.</p> <p>Di nomina degli organi di governo, anche in forma collegiale (Commissioni d'indagine)</p>	<p>Analisi di tipo giuridico basate sulla conformità degli atti alle leggi e ai regolamenti.</p>
Regolarità contabile	<p>Verifica della veridicità delle previsioni di entrata e della compatibilità delle previsioni di spesa.</p> <p>Verifica del rispetto degli equilibri del bilancio.</p> <p>Verifica del rispetto delle regole del patto di stabilità interno.</p>	<p>Servizio finanziario o di ragioneria (o altro equipollente) (in forma collaborativa ed esteso anche al rispetto dei principi di revisione aziendale)</p>	<p>Struttura apicale.</p>	<p>Strumenti di bilancio e sistemi di contabilità finanziaria, economica e patrimoniale.</p> <p>Regolamenti di contabilità, di</p>

	<p>Verifica dello stato di accertamento delle entrate e di impegno delle spese</p> <p>Formulazione parere di regolarità contabile sulle proposte di deliberazione degli organi di governo che comportano spese.</p> <p>Visto di regolarità contabile, attestante la copertura finanziaria, sugli atti di impegno di spesa dei dirigenti o dei responsabili dei servizi.</p> <p>Controlli in sede di liquidazione, ordinazione e pagamento delle spese.</p>	Organo di revisione.		economato, ecc.
Regolarità contabile (revisione economico-finanziaria)	<p>Giudizio motivato di congruità, di coerenza, e di attendibilità da formulare in sede di parere sulle proposte di bilancio della Giunta e sui documenti allegati.</p> <p>Parere sui provvedimenti di variazione del bilancio.</p> <p>Relazione al rendiconto della gestione: verifica della corrispondenza dei dati del rendiconto ai risultati della gestione; proposte tendenti a conseguire l'efficienza, la produttività e l'economicità della gestione.</p> <p>Vigilanza sulla regolarità contabile, finanziaria ed economica della gestione.</p>	Collegio dei revisori o revisore unico di cui all'art. 234 del T.U. 267/2000 (in forma di collaborazione al Consiglio).	c/o Consiglio	<p>Strumenti di bilancio e sistemi di contabilità finanziaria, economica e patrimoniale.</p> <p>Principi di revisione aziendale.</p>

	<p>Verifiche di cassa.</p> <p>Verifiche della gestione di tesoreria.</p>			
Regolarità amministrativa e contabile.	<p>Controllo sugli atti relativi all'acquisto di beni e servizi.</p> <p>Controllo sugli atti di programmazione del fabbisogno di personale.</p> <p>Controllo sul rispetto dei vincoli del patto di stabilità interno.</p> <p>Controllo sugli atti di conferimento di incarichi di studio, di ricerca e di consulenza.</p> <p>Controllo sui costi della contrattazione integrativa.</p> <p>Controllo sugli adempimenti attinenti alle previsioni di cassa.</p>	Collegio dei revisori o revisore unico di cui all'art. 234 del T:U: 267/2000.	c/o Consiglio	Analisi di conformità alle leggi e ai regolamenti nelle materie indicate.
Controllo di gestione.	<p>Controllo direzionale inteso come verifica, dell'efficacia, dell'efficienza e dell'economicità dell'azione amministrativa.</p> <p>Funzione di indirizzo, di coordinamento e di sintesi</p> <p>Report di gestione</p>	<p>Dirigenti o responsabili dei servizi titolari del PEG (nell'ambito dei rispettivi Settori o Servizi).</p> <p>Conferenza dei dirigenti o Direttore generale.</p>	<p>Strutture apicali.</p> <p>Collegamento al Sindaco (o al Presidente della Provincia).</p>	<p>Analisi costi-risultati.</p> <p>Sistemi di contabilità economica e patrimoniale. Rilevazioni extracontabili. Indicatori.</p> <p>Report di gestione dei dirigenti o dei responsabili dei servizi.</p>

<p>Valutazione dei dirigenti</p>	<p>Valutazione delle prestazioni e delle competenze organizzative dei dirigenti, anche nei riflessi del funzionamento delle strutture loro affidate.</p>	<p>Servizio di controllo interno (Se.C. In). o Direttore generale o Segretario.</p>	<p>Uffici di diretta collaborazione del Sindaco (o del Pres. della Provincia) o Direzione generale o Segreteria</p>	<p>Schede e parametri di valutazione delle prestazioni e tecniche di valutazione delle capacità manageriali.</p>
<p>Controllo strategico</p>	<p>Valutazione delle scelte compiute in sede di attuazione di piani, programmi, progetti e di altri atti di indirizzo politico ai fini della verifica della congruenza tra risultati conseguiti e obiettivi predefiniti.</p>	<p>Servizio di controllo interno (Se.C.In.) (come supporto al Sindaco o al Presidente della Provincia che riferisce al Consiglio) Struttura a supporto della funzione di controllo del Consiglio.</p>	<p>Uffici di diretta collaborazione del Sindaco o del Presidente della Provincia. Presidenza del Consiglio.</p>	<p>Rapporti sul controllo di gestione. Tecniche di monitoraggio della attuazione di piani, programmi, progetti e di altri atti di indirizzo politico. Tecniche e analisi di confronto tra obiettivi predefiniti nei documenti suddetti e obiettivi realizzati, basate anche su indicatori di impatto. Relazione strutturata della Giunta al Consiglio ai sensi dell'art.231 del T.U. 267/2000.</p>

16- Le possibili regole per l'istituzione e il funzionamento di un sistema integrato di controlli interni.

Si riportano, a mero titolo esemplificativo, alcune regole che possono essere utili per avviare e disciplinare l'istituzione e il funzionamento di un sistema integrato di controlli interni negli enti locali.

Si suggerisce di modificare e di adattare dette regole alle diverse esigenze locali, di introdurle in maniera flessibile (con atti di indirizzo, lettere, circolari, istruzioni, ecc.), e di procedere ad adeguate sperimentazioni, prima di pervenire ad una loro sistemazione organica in sede regolamentare (meglio nel Regolamento per l'ordinamento degli uffici e dei servizi che nel Regolamento di contabilità).

Flessibilità
delle regole

- Regole concernenti l'istituzione e il funzionamento del Servizio di controllo interno (Se.C.In.)

Art. ...- Servizio di controllo interno.

1. *Ai sensi dell'art....dello Statuto, è istituito il Servizio di controllo interno (Se.C.In.) cui sono attribuite le funzioni di valutazione e controllo strategico previste dall'art.147, comma 1, lettere c) e d) del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, approvato con decreto legislativo 18 agosto 2000, n.267.*

Istituzione del
Se.C.In

2. *Il Servizio di controllo interno si compone di un organo collegiale e di una struttura di supporto organizzata nell'ambito degli uffici di diretta collaborazione del Sindaco (o del Presidente della Provincia).*

3. *L'organo collegiale preposto al Servizio di controllo interno è costituito da tre componenti: il Direttore generale e altri due componenti scelti dal Sindaco (o dal Presidente della Provincia, sentita la Giunta, tra soggetti dotati del diploma di laurea in discipline economiche, statistiche, giuridiche o tecniche ed esperti in discipline o attività di direzione delle amministrazioni pubbliche o di imprese private, in tecniche di organizzazione e di gestione, in analisi e valutazioni. Il Sindaco (o il Presidente della Provincia) nomina il Presidente del Collegio tra i componenti.*

Componenti

4. *Il Servizio di controllo interno ha autonomia operativa e risponde direttamente al Sindaco (o al Presidente della Provincia) della propria attività. I componenti del Collegio hanno accesso agli atti e ai documenti amministrativi di tutti gli uffici dell'ente e possono richiedere informazioni, relazioni e, in genere, elementi conoscitivi sull'attività svolta dagli uffici medesimi.*

Autonomia

5. *Il Collegio preposto al Servizio di controllo interno si riunisce presso la sede dell'ente almeno una volta al mese e tutte le volte che il Sindaco (o il Presidente della Provincia) lo ritenga necessario.*

6. *Al Presidente e ai componenti del Collegio preposto al Servizio di controllo interno spetta un compenso pari a quello stabilito, rispettivamente, per il Presidente e per i componenti del Collegio dei revisori, ai sensi dell'art.241 del testo unico 18 agosto 2000, n.267.*

7. *Valgono, per i componenti scelti dal Sindaco (o dal Presidente della Provincia) le medesime cause di incompatibilità e di ineleggibilità stabilite per i revisori dall'art.236 del testo unico 18 agosto 2000, n.267.*

8. *Il Presidente e i componenti del Collegio preposto al Servizio di controllo interno durano in carica per un periodo non eccedente quello del mandato del Sindaco (o del Presidente della Provincia).*

9. *Il Collegio è validamente costituito anche nel caso in cui siano presenti due componenti. In caso di parità di voti, prevale il voto del Presidente.*

Durata in carica

Art.... - Compiti del Servizio di Controllo Interno

1. *Il Servizio di controllo interno valuta l'adeguatezza delle scelte compiute in sede di attuazione di piani, programmi e di altri strumenti di determinazione dell'indirizzo politico in termini di congruenza tra risultati conseguiti e obiettivi predefiniti.*

2. *Per le finalità di cui al comma 1, al Servizio di controllo interno sono attribuiti i seguenti compiti:*

a) *collaborazione con il Sindaco (o con il Presidente della Provincia) e con la Giunta nella predisposizione di piani, programmi, direttive e di altri documenti di pianificazione strategica e di programmazione, ivi compresi il progetto di bilancio di previsione, pluriennale e annuale, e il piano esecutivo di gestione;*

b) *verifica dei vincoli di coerenza tra gli obiettivi definiti e le risorse umane, strumentali e finanziarie assegnate per il loro conseguimento;*

c) *definizione dei meccanismi e degli strumenti di monitoraggio delle attività rivolte alla realizzazione degli obiettivi strategici;*

d) *presentazione al Sindaco (o al Presidente della Provincia), entro il 31 agosto di ciascun anno, di un rapporto intermedio sullo stato di attuazione dei programmi e sul livello di conseguimento degli obiettivi nel corso del primo semestre. Il rapporto dovrà altresì segnalare le eventuali cause di impedimento o di rallentamento delle attività e i possibili rimedi da adottare;*

e) *presentazione al Sindaco (o al Presidente della Provincia), entro il 31 marzo di ciascun anno, di un rapporto finale sull'attività svolta dagli uffici nell'anno precedente con riferimento ai risultati conseguiti in Relazione*

Compiti

agli obiettivi assegnati. Nel rapporto, redatto sulla base delle relazioni dei dirigenti sul controllo di gestione, e delle altre informazioni acquisite, sono indicati anche gli eventuali fattori ostativi, le cause della mancata o parziale attuazione degli obiettivi, i possibili rimedi ritenuti idonei a migliorare la performance dell'Amministrazione.

3. Al Servizio di controllo interno spetta altresì proporre al Sindaco (o al Presidente della Provincia) la valutazione dei dirigenti (o dei responsabili dei servizi) con le modalità e nei termini previsti dal presente Regolamento. La Relazione concernente le proposte di valutazione dei dirigenti è riservata.

- Regole concernenti l'attivazione del controllo di gestione

Art....- Controllo di gestione

1. Il controllo di gestione è rivolto 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 e risultati.

Verifica
efficienza,
efficacia ed
economicità

2. Il controllo di gestione supporta le funzioni dirigenziali di cui all'art. 107 del testo unico 18 agosto 2000, n.267.

3. Spetta alla Conferenza dei dirigenti la progettazione e il coordinamento delle attività di controllo di gestione attribuite alla competenza dei dirigenti. Nell'esercizio di dette funzioni, la Conferenza si avvale del supporto tecnico del Settore economico-finanziario e della collaborazione del Servizio di controllo interno.

4. Le unità organizzative a livello delle quali s'intende misurare l'efficacia, l'efficienza e l'economicità sono individuate, in via prioritaria, nei servizi e nei settori. La giunta può individuare, su proposta della Conferenza dei dirigenti, altre unità organizzative o centri di costo cui estendere le misurazioni.

5. Gli obiettivi di gestione dell'Amministrazione e delle singole unità organizzative cui riferire l'attività di controllo sono definiti nel Piano esecutivo di gestione (PEG) oppure nel Piano dettagliato degli obiettivi (PDO) previsti dagli articoli 108, 169 e 197 del testo unico 18 agosto 2000, n. 267.

PEG e PDO

Art.... - Modalità di esercizio del controllo di gestione

1. I dirigenti delle unità organizzative individuate ai sensi del precedente articolo assicurano l'esercizio del controllo di gestione sulla base delle direttive della Conferenza dei dirigenti e avvalendosi della collaborazione

Direttive
Conferenza dei
dirigenti

tecnica del Settore economico-finanziario, con particolare riferimento alla rilevazione e all'analisi dei costi e dei proventi.

2. Per le finalità di cui al comma 1, i dirigenti partecipano alla predisposizione del piano esecutivo di gestione e del piano dettagliato degli obiettivi, trasmettendo al Direttore generale le relative proposte elaborate sulla base del programma di lavoro annuale concernente l'unità organizzativa cui sono preposti.

Art.... - Report di gestione

1. I dirigenti delle unità organizzative individuate redigono e presentano alla Conferenza dei dirigenti, entro il 31 gennaio ed entro il 31 luglio di ciascun anno, una Relazione sull'attività di gestione svolta, rispettivamente nell'anno o nel semestre precedente.

Report di gestione

2. La Relazione è redatta sulla base di uno schema metodologico predisposto dalla Conferenza dei dirigenti d'intesa con il Settore economico-finanziario, sentito il Servizio di controllo interno.

3. Nei successivi trenta giorni, la Conferenza dei dirigenti trasmette al Sindaco (o al Presidente della Provincia) e al Servizio di controllo interno la Relazione semestrale e finale sui risultati del controllo di gestione.

4. Delle relazioni di cui al comma 3 si tiene conto sia ai fini della valutazione dei dirigenti, sia per l'elaborazione dei rapporti del Servizio di controllo interno concernenti il controllo strategico.

- Regole concernenti l'eventuale istituzione di controlli ispettivi

Art....- Controlli ispettivi

1. Il Sindaco (o il Presidente della Provincia) può disporre, sentita la Giunta, ispezioni e indagini rivolte ad accertare situazioni di regolarità amministrativa e contabile nell'ambito degli uffici e servizi, nell'attuazione di programmi e progetti, nello svolgimento di appalti e in altre attività del Comune (o della Provincia) o degli Enti dipendenti ritenute rilevanti.

Controlli ispettivi

2. Per le finalità di cui al comma 1, il Sindaco (o il Presidente della Provincia) nomina uno o più ispettori tra i dirigenti e i funzionari dell'Amministrazione.

- Regole concernenti l'esito dei controlli

Art....- Esito del controllo

1. Il rapporto intermedio del Servizio di controllo interno, di cui al precedente articolo, insieme con i documenti istruttori del Settore

Esito del controllo

economico-finanziario, costituisce base per la predisposizione da parte della Giunta del provvedimento di ricognizione sullo stato di attuazione dei programmi che il Consiglio effettua, entro il 30 settembre di ciascun anno, ai sensi dell'art.193 del testo unico 18 agosto 2000, n.267.

2. Il rapporto finale del Servizio di controllo è comunicato dal Sindaco (o dal Presidente della Provincia) al Consiglio in sede di presentazione del rendiconto della gestione con riferimento alla Relazione della Giunta allegata al rendiconto medesimo, di cui all'art. 231 del testo unico 18 agosto 2000, n.267 e contiene, tra l'altro, le valutazioni di efficacia dell'azione condotta sulla base dei risultati conseguiti in rapporto ai programmi e ai costi sostenuti.

Art....- Referenti del controllo

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 al Sindaco (o al Presidente della Provincia) e ai dirigenti con le modalità stabilite dal presente regolamento, ai fini del miglioramento dell'azione amministrativa.

2. In ordine ai fatti segnalati, la cui conoscenza consegua all'esercizio delle relative funzioni di controllo o valutazione, non si configura per gli addetti di cui al comma 1, l'obbligo di denuncia al quale si riferisce l'art.1, comma 3, della legge 14 gennaio 1994, n.20.

Referenti del controllo
