

Programmazione - Controllo

Programmare e controllare? È necessario, lo impone il federalismo, ma non solo. I risultati di una ricerca

di Giuseppe Farneti

Ordinario di ragioneria generale e applicata, Università di Bologna, Facoltà di Economia di Forlì

I risultati di due precedenti ricerche hanno dimostrato che i comuni capoluogo di provincia, nel loro complesso, non programmano e non controllano e non ne percepiscono l'utilità. Con la conseguenza che la gestione degli enti non valorizza il merito, non chiarisce le responsabilità, non individua condizioni di trasparenza.

Una nuova ricerca del secondo semestre 2008 mostra i segnali di una possibile inversione di tendenza. Forse si percepisce che il federalismo, la scarsità delle risorse, la «spinta» che viene dalla società civile e, anche, dalla Funzione pubblica, impongono un diverso atteggiamento.

Il particolare periodo che si sta vivendo, con le difficoltà di carattere generale che ben si conoscono, ma anche con la vivacità che consegue da una chiara volontà riformatrice, si presenta come una favorevole occasione di approfondimento, per tutti gli operatori; non solamente per gli amministratori, ma anche per i responsabili gestionali e per i diversi controllori interni/esterni: ognuno può così riflettere sulle ragioni prima e sulle modalità dopo di quel cambiamento che si presenta come necessario.

La necessità di programmare e controllare

Molto recentemente è stato autorevolmente osservato che «Tutti fanno tutto; nessuno è responsabile di ciò che solo lui dovrebbe fare» (1), chiarendo altresì che «Responsabilità, merito, valutazioni delle performance restano l'eccezione, non la regola» e che le stesse «sono state travolte da pratiche di spoils system, dalla distribuzione di incentivi a pioggia, dall'esplosione dei costi della politica, dalle resistenze di una cultura burocratica dura a morire, dal conservatorismo degli organi di controllo contabile, dalla incapacità del ceto politico di pensare le politiche pubbliche in termini di strategie, obiettivi e risultati quantificabili e misurabili» (2). Dalla citazione si ricava che l'aspetto maggiormente importante è proprio nella menzionata incapacità ad adottare

comportamenti nel governo e nella gestione degli enti che siano fondati sulle strategie e sulle politiche e, conseguentemente, su obiettivi quantificabili e misurabili. È proprio quello che non si verifica. Al contrario, come è noto dalla scienza aziendale, la programmazione serve a razionalizzare il processo decisionale in condizioni d'incertezza. Il controllo la completa e riferisce obiettivi e risultati ai responsabili.

La programmazione in particolare, per essere praticata, deve, prima, essere compresa e voluta dalla politica.

Note:

(1) Cfr. Astrid, *Semplificare l'Italia*, a cura di F. Bassanini e L. Castelli, quarta di copertina, Passigli Editori, 2008.

(2) Cfr. F. Bassanini, Astrid, cit., pagg. 21 e 22.

Poiché serve alla politica: per realizzare le sue promesse, per comunicarlo, per promuovere il consenso.

I suoi strumenti non sono un fatto tecnico, o lo sono solo apparentemente. Esprimono invece, contemporaneamente, un dovere e una opportunità. Ad esempio fronteggiare la crisi finanziaria oggi, i suoi problemi, non deve significare la ricerca di come fronteggiare le urgenze, probabilmente pagando un prezzo in termini di minore efficienza e /o minore efficacia. Programmare le proprie politiche ha invece il significato opposto. Anche perché vi sono azioni, politiche appunto, che si possono solo costruire sul medio e lungo termine, in una visione strategica. Tale visione è invece assente allorché le decisioni affrontano i problemi solamente quando si presentano, in condizioni di necessità, senza averne, prima, programmata la soluzione (3). Schematicamente va rilevato che la riforma della p.a., dagli anni '90, nell'intendimento di rendere più competitivo il sistema paese, si è realizzata abbracciando il modello manageriale. La cultura burocratica avrebbe pertanto dovuto essere sostituita dalla cultura del risultato. Di questa nuova cultura l'attuale quadro normativo ha previsto:

- a) i processi operativi;
- b) gli strumenti contabili;
- c) la suddivisione della responsabilità politica (relativa all'indirizzo), da quella manageriale (relativa alla gestione).

Secondo il primo profilo s'individuano gli obiettivi strategici, da realizzare nel medio-lungo periodo, precisando i risultati cui tendere nel tempo e le risorse da reperire e destinare allo svolgimento delle diverse attività. Obiettivi e percorsi, così definiti, sono consegnati alla dirigenza, ponendo le premesse per l'individuazione della responsabilità politica e di quella manageriale e della connessa attività di controllo. Gli strumenti contabili, allargati alla considerazione di conoscenze extra-contabili, devono essere correttamente utilizzati, sia per sviluppare gli obiettivi e i percorsi, sia per verificare la realizzazione dei risultati e la loro rispondenza ai primi. In tutti gli aspetti considerati, va aggiunto, il quadro normativo aggiunge concretamente il rispetto dei criteri di efficienza, efficacia ed economicità, che si pongono così in una posizione trasversale, rispetto ai processi, agli strumenti e alla delineazione delle responsabilità (4).

È piuttosto evidente come la suddetta riforma, conosciuta all'estero come *new public system* sia incentrata sull'abbandono del modello burocratico per assumere quello manageriale, inteso come il modello che meglio può realizzare, nell'economia moderna, il principio costituzionale del buon andamento e dell'imparzialità dell'azione amministrati-

va. Si è in conseguenza passati dall'attenzione sugli adempimenti a quella sui risultati. Contemporaneamente il focus della responsabilità si è spostato, dall'attenzione alla sola legittimità, a quella relativa alla realizzazione delle finalità e degli obiettivi perseguiti.

Il modello da seguire, indicato dal legislatore, è quello di un sistema di controlli di tipo manageriale d'ispirazione anglosassone, fondato sui processi di programmazione e controllo, sui relativi strumenti contabili (da quelli obbligatori, negli enti locali il piano generale di sviluppo, i documenti della programmazione annuale e pluriennale, il piano esecutivo di gestione, la contabilità economica; a quelli facoltativi, sempre negli enti locali la pianificazione strategica che va oltre il mandato, il bilancio sociale e di mandato, i report del controllo di gestione), su un'organizzazione di tipo privatistica del lavoro, che responsabilizza gli operatori sui risultati (5).

Le ricerche precedenti: gli enti non se ne interessano

La prima ricerca (6), sviluppata nel 2006, ha messo in luce, in termini significativi, il fatto che gli enti non sempre programmano e che, complessivamente, spesso non utilizzano correttamente gli strumenti che l'ordinamento contabile ha previsto.

Note:

(3) Si pensi al riguardo a tutte le politiche di tipo elusivo che gli enti hanno posto in essere, spesso di dubbia legalità, per aggirare il patto di stabilità od altre norme che vincolano a specifici comportamenti (come quella connessa all'applicazione dell'art. 119 della Costituzione). Per un approfondimento del tema e la considerazione di una casistica significativa cfr. F. Staderini-S. Pozzoli, «Esternalizzazioni e bilancio consolidato negli enti locali», in *Azienditalia*, n. 7, 2008 e G. Farneti, «Le società partecipate, problemi d'attualità», in *Azienditalia*, n. 9, 2008.

(4) Gli aspetti richiamati in questo paragrafo sono stati considerati nell'intervento di G. Farneti «Il sistema delle autonomie: la sfida della semplificazione», Osservatorio sulle riforme e l'alta formazione della pubblica amministrazione, tenutosi il 20 ottobre 2008 presso la LUISS, Roma; per una loro analisi, anche riferita a numerosi casi concreti, cfr. G. Farneti, *Gestione e contabilità dell'ente locale*, VIII edizione, Maggioli Editore, 2006.

(5) Ci sembra significativa la seguente osservazione: «Sia pure con adattamenti e deroghe, furono largamente incorporati, nel settore pubblico, metodi gestionali e rapporti di lavoro da lungo tempo in uso nel settore privato. Programmazione strategica, controllo di gestione, valutazione delle performance, responsabilità, merito, customer satisfaction cessarono di essere parole estranee alla cultura delle amministrazioni pubbliche e divennero, almeno sulla carta, strumenti ordinari della loro attività», cfr. F. Bassanini, Astrid, cit. pagg. 13 e 14. Per approfondire questi temi si veda anche: G. Farneti, *Economia d'Azienda*, FrancoAngeli, 2007; G. Farneti, *Ragioneria Pubblica*, FrancoAngeli 2005; G. Farneti, *Gestione e contabilità dell'ente locale*, Maggioli, 2006.

(6) Cfr. G. Farneti, E. Padovani, M. Soldati, «L'approccio dei comuni capoluogo di provincia alla programmazione, contabilità economica e pianificazione strategica», in *Azienditalia*, n. 4, 2007, inserto.

Si vogliono solamente qui sottolineare alcune carenze, di rilievo, che erano emerse:

— il piano generale di sviluppo è praticamente ignorato;

— spesso i documenti hanno carattere formale e sono predisposti nella logica dell'adempimento;

— la contabilità economica, di fatto, in molti enti è ancora rifiutata;

— la contabilità analitica, prevalentemente di tipo finanziario, non determina effetti positivi sulla capacità di programmazione;

— il confronto fra bilancio e rendiconto evidenzia differenze, talora incomprensibili, che denotano un'utilizzazione del bilancio puramente formale.

Successivamente, nell'ambito della seconda ricerca (7), posta in essere nel 2007, si è indagato sulle cause principali di quanto osservato. È emerso che le stesse erano riconducibili alle seguenti:

1) il ruolo preponderante, sia come causa principale che come seconda causa, della mancanza di stimoli ad innovare e della variabilità ambientale;

2) poi, la mancanza di conoscenze tecniche da parte degli amministratori e dei dirigenti/dipendenti;

3) quindi, con pari intensità rispetto al punto precedente, il condizionamento espresso dalla politica;

4) da ultimo, come seconda causa, seppure in misura limitata, la non utilità di conoscere i risultati conseguiti.

Si avvertono, nell'attuale contesto, alcuni segnali che potrebbero favorire un processo di cambiamento. Le difficoltà degli ultimi anni con riferimento alla disponibilità di risorse sono ancora presenti, forse aggravate. La coperta è sempre più stretta, il ricorso all'imposizione fiscale e alle tariffe, laddove possibile, presenta un «costo» politico crescente, perché i cittadini iniziano a comprendere che pagare molto o poco, avere servizi efficaci, o non averli, non è un dato di fatto, indiscutibile, ma una conseguenza delle politiche dell'ente. Queste politiche possono produrre risultati migliori, se voluti, abbandonando vecchie, ma radicate, modalità gestionali, non più coerenti con le nuove esigenze.

Il quadro di fondo che si è delineato attraverso le precedenti ricerche sembra poi mettere in evidenza alcuni fatti nuovi. Non tanto perché i controlli interni siano migliorati, quanto per l'esprimersi dei controlli esterni, che iniziano ad essere realmente presenti e, soprattutto, perché la cultura sta evolvendo e gli amministratori, in numero progressivamente crescente, mostrano di capire che il rinnovamento delle loro amministrazioni, che pure ha contenuti tecnici, prima di tutto è un fatto politico.

Recentemente la situazione di fondo ha subito un'accelerazione, in particolare con riferimento all'attività del Ministero della Funzione pubblica e dell'Innovazione, e per il federalismo fiscale. Que-

st'ultimo, notoriamente, è parte del «federalismo», al quale si può e si deve pensare come a una moderna forma di organizzazione del paese (8), fondata sull'autonomia e sulla responsabilità dei diversi livelli di governo. Non disgiunta, in modo complementare, da una forte spinta all'efficienza; che consegue dalla corretta applicazione, che si sta delineando, di un'attribuzione di risorse proporzionata alle funzioni e ai servizi riconosciuti e quantificati per mezzo dei rispettivi costi standard. Risorse da attribuirsi attraverso la capacità impositiva, le partecipazioni al gettito di tributi statali e l'intervento del fondo perequativo.

Dunque i «valori» gestionali, propri della cultura manageriale, che diventano i «valori» etici e legali (9) della buona amministrazione, in applicazione dell'art. 97 della Costituzione, si dovranno affermare anche per convenienza politica; oltre che per le motivazioni che si sono già delineate. Forse le amministrazioni lo hanno compreso.

La ricerca del 2008: vi è una nuova consapevolezza (10)

Vi erano dunque tutte le premesse per un approfondimento, per comprendere se i fatti nuovi di contesto che si sono richiamati, in un qualche modo influivano sugli amministratori e sull'alta dirigenza degli enti. Di qui l'ulteriore ricerca che si è sviluppata principalmente nel terzo trimestre del 2008.

È stato così sottoposto ai Sindaci dei comuni capoluogo un questionario con dieci domande, chiedendo loro di esprimere un consenso, da nullo, pari a 0,

Note:

(7) Cfr. G. Farneti, C. Immordino, M. Soldati, «Quali politiche per far fronte alla legge finanziaria e alla scarsità di risorse?», in *Azienditalia*, n. 1, 2008.

(8) «Il federalismo non è dunque un modello ideologico, è uno schema di riferimento per progettare una moderna organizzazione dei servizi pubblici», cfr. F. Bassanini, *Il «modello federale» e il federalismo fiscale*, Milano, 11 luglio 2008, Seminario della CGIL Lombardia.

(9) Al riguardo si può leggere, nella deliberazione n. 10/2008 della Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per la Lombardia, con riferimento all'attività degli enti locali: «La dinamica dell'attività, valutata secondo i criteri dell'economicità, della efficienza, della efficacia e valorizzata nella dimensione data dall'art. 97 della Costituzione dalla giurisprudenza costituzionale, si presenta così come elemento costitutivo della legalità nella Pubblica amministrazione segnandone anche le condizioni di tutela.» Per un approfondimento del principio del «buon andamento» come fondamento del principio di legalità e delle concrete conseguenze, cfr. G. Farneti, «La seconda deliberazione della Corte dei conti - Lombardia in tema di partecipate: alcuni contenuti significativi sotto il profilo operativo», in *Azienditalia*, n. 1, 2009. Sui contenuti della «nuova legalità», cfr. altresì G. Farneti, in *LUISS*, cit.

(10) La somministrazione dei questionari, la raccolta dei dati e la loro elaborazione sono stati materialmente curati da M. Soldati; l'elaborazione delle tavole da M. Soldati e da S. Pazzi. A entrambi va il nostro ringraziamento.

a massimo pari a 5. Queste dieci domande esplicitano un decalogo di nuovi atteggiamenti/comportamenti che, lo vogliamo subito anticipare, nel complesso delineano la nuova amministrazione pubblica, sensibile ai risultati, che vuole reperire e gestire al meglio le risorse.

Il decalogo così sottoposto (11) agli amministratori, dopo avere riepilogato i risultati delle due precedenti ricerche e dopo avere chiaramente delineato le finalità di questa, chiedeva loro il rispettivo grado di adesione alle seguenti affermazioni (condensate in dieci punti) ivi contenute:

«1) Sono dell'opinione che nelle amministrazioni serve maggiore efficienza (migliore utilizzazione delle risorse) e maggiore efficacia (massima attenzione alle necessità dei cittadini e all'ambiente in tutte le sue dimensioni).

2) Sono dell'opinione che, allo scopo, o comunque per loro intrinseca utilità, si debba porre la massima cura nell'inquadrare le decisioni dell'ente in un contesto di programmazione e controllo.

3) Sono anche dell'opinione che, allo scopo, o comunque per esigenze di trasparenza e di responsabilizzazione della politica e della dirigenza, si debba porre la massima attenzione alla rendicontazione, chiarendo non solamente i risultati finanziari, economici e patrimoniali, ma anche: i servizi resi e la loro qualità, i giudizi di convenienza economica, i confronti fra programmi e risultati, l'analisi costi/prezzi, gli effetti dell'azione amministrativa sul territorio.

4) Sono dell'opinione che le consulenze, gli incarichi interni (organismo di revisione, ecc.) e quelli nelle società partecipate, non devono soddisfare principalmente le esigenze spartitorie della politica, ma quelle gestionali (nella direzione del buon andamento) del proprio ente e che devono pertanto essere conferiti, quando ve ne è di necessità, secondo criteri di competenza.

5) Sono dell'opinione che, secondo la logica del punto precedente, i responsabili gestionali devono essere valutati secondo precisi obiettivi, appositamente ricercati e quantificati, in contrasto con la situazione attuale che vede troppo spesso la politica decidere giorno per giorno che cosa deve essere realizzato.

6) Sono convinto della necessità di programmare e dunque di predisporre un piano generale di sviluppo (secondo le indicazioni del Tuel e dei principi contabili emanati dall'Osservatorio) completo di tutte le attività, degli obiettivi e della considerazione delle risorse di cui ragionevolmente l'ente potrà disporre durante il mandato.

7) Sono convinto della necessità di realizzare un piano esecutivo di gestione che abbia un significato aziendale (pertanto completo e comprensivo degli

obiettivi, per tutte le attività, ordinarie e di sviluppo).

8) Sono convinto della necessità di tenere una contabilità economico-patrimoniale, attraverso la quale: sapere se l'ente risparmia o consuma più delle risorse di cui può disporre, collegare il patrimonio ai risultati della gestione, essere informati sui risultati dei diversi servizi e su quanto essi «consumano» al netto dell'eventuale recupero tramite le tariffe, la convenienza economica delle attività esternalizzare o che si potrebbe esternalizzare, i costi riferiti a vari oggetti (prodotti, centri di costo), ecc.

9) Sono convinto della necessità di realizzare un rendiconto, nella logica dell'accountability, in grado d'informare i diversi interlocutori interni ed esterni e pertanto comprensivo del bilancio consolidato, contenente i risultati economico-patrimoniali complessivi dell'ente e delle sue partecipate.

10) Sono convinto della necessità di applicare alle attività di programmazione e controllo e agli strumenti utilizzati regole comuni, anche per rendere possibile il confronto fra gli enti e pertanto di utilizzare i principi contabili emanati dall'Osservatorio del Ministero dell'interno.»

Le risposte sono state 32, pari al 30,19% dei 106 enti interpellati (tavola 1). Questa percentuale è significativamente più alta per il nord-est (pari al 43,48 %) ed è più bassa per il sud (pari al 21,88%).

Nota:

(11) Nella lettera di accompagnamento si chiarivano sinteticamente gli obiettivi della ricerca e i risultati precedenti, nei termini seguenti:

«Ill.mo Sig. Sindaco,

da una precedente ricerca da me coordinata svolta nell'ambito dell'Università di Bologna, riferita a tutte le amministrazioni comunali capoluogo di provincia, pubblicata su *Azienditalia* e già presentata in alcuni aspetti nel convegno di Viareggio di Legautonomie del 2007, che allego alla presente, è emerso, in termini generali e volendo sintetizzare, che:

— i comuni hanno una forte difficoltà ad utilizzare alcuni strumenti della programmazione e del controllo (come il piano generale di sviluppo e la contabilità economica) o che, quando lo fanno, si muovono più nella logica dell'adempimento che in quella, manageriale, attenta ai risultati;

— più in generale, è emerso che il bilancio esprime una scarsa capacità di programmazione, che si evidenzia dal confronto con il rendiconto;

— nel contempo, circa le cause, si è sottolineata, nelle risposte delle amministrazioni coinvolte: la scarsa conoscenza di tipo tecnico da parte degli amministratori o dei dirigenti/dipendenti; la mancanza di stimoli ad innovare; una forte variabilità delle condizioni ambientali; il condizionamento da parte della politica; la mancanza di controlli; significativamente, anche, la non sentita esigenza di avere conoscenze precise sui risultati.

I fatti che in questi mesi sembrano maggiormente influire sulla vita degli enti sono noti. Dal patto di stabilità all'effetto Brunetta (maggiore efficienza e riconoscimento dei meriti), dal federalismo fiscale che responsabilizza le amministrazioni sull'ottenimento e sull'uso delle risorse, ad una maggiore attenzione da parte dei controlli esterni. I cittadini vogliono capire e chiedono di essere informati, sui programmi e sui risultati.

Con queste premesse Le chiedo di pronunciarsi in modo assolutamente anonimo (come è avvenuto nella precedente ricerca) alle domande di cui al questionario allegato, esprimendo il proprio consenso o meno con un voto da zero (consenso nullo) a cinque (consenso massimo).»

Vi sono due osservazioni da fare. La prima concerne il numero delle risposte, che è piuttosto basso, ma sempre significativo, comunque inferiore a quello che si ebbe nelle precedenti ricerche (nella seconda risposero ben 100 enti). In una certa misura questo risultato era atteso, poiché gli enti sono stati assai meno sollecitati a rispondere rispetto a quanto non si sia verificato in precedenza, poiché non si voleva influire in alcun modo, neppure indirettamente. Può però essersi verificato che proprio per tale motivo abbiano interagito solamente gli enti più motivati, che maggiormente si rispecchiavano nel «decalogo». Può dunque essersi verificato che le 32 risposte non siano rappresentative dell'universo e che la realtà che (come di seguito si dirà) emerge da esse non sia così favorevole come sembra; ciononostante quest'ultima ci appare come significativa. La seconda osservazione è poi speculare alla prima; è infatti possibile che le diverse percentuali possano esprimere un diverso atteggiamento di fondo degli enti, nel senso che la tendenziale uniformità delle risposte, nella direzione (qui chiarezza) di un voluto rinnovamento del governo e dell'amministrazione degli enti, riguardi maggiormente il nord-est e di meno il sud.

I più generali risultati della ricerca sono mostrati dalla tavola 2.

Nella tavola 2 si riportano, con riferimento a tutti i 32 enti rispondenti e per ognuna delle dieci affermazioni la percentuale delle risposte nei diversi gradi di consenso, oltre alla media ponderata del grado di consenso, oltre alla media ponderata del grado di consenso pesato con la suddetta percentuale (nell'ultima colonna). Nell'ultima riga si riportano le medie relative alle percentuali di risposta per ogni livello di soddisfazione e per il grado di consenso generale ponderato.

Da questa tavola emerge con grande evidenza che il consenso ponderato generale (che è una media dei dieci consensi ponderati) è estremamente alto, pari a 4,5 e che le risposte (salvo tre eccezioni relative al livello 2) hanno sempre un consenso di 3 (per il 12,2%), o maggiore (di 4 per il 27,5% e 5 per 59,4%). Il consenso ponderato relativo alle dieci affermazioni mostra però qualche piccola differenza, è più basso per la numero 10 (pari a 4,2) ed è più alto per la numero 4 (pari a 4,7) (12).

Nota:

(12) È anche un po' più basso (pari a 4,3) per le affermazioni 1 e 6 e un po' più alto (pari a 4,6) per le affermazioni 2 e 3.

Tavola 1

Totale risposte					
Enti	Nord-ovest	Nord-est	Centro	Sud	Totale
Comuni capoluogo di provincia	24	23	27	32	106
Comuni che hanno risposto	7	10	8	7	32
Tasso di risposta	29,17%	43,48%	29,63%	21,88%	30,19%

Tavola 2
Il consenso degli enti

Domande	Totale Paese													
	0	1	2	3	4	5								
1	0	0%	0	0%	0	0%	5	15,6%	13	40,6%	14	43,8%	32	4,3
2	0	0%	0	0%	0	0%	4	12,5%	4	12,5%	24	75,0%	32	4,6
3	0	0%	0	0%	0	0%	4	12,5%	5	15,6%	23	71,9%	32	4,6
4	0	0%	0	0%	0	0%	2	6,3%	6	18,8%	24	75,0%	32	4,7
5	0	0%	0	0%	0	0%	2	6,3%	11	34,4%	19	59,4%	32	4,5
6	0	0%	0	0%	0	0%	6	18,8%	11	34,4%	15	46,9%	32	4,3
7	0	0%	0	0%	0	0%	3	9,4%	12	37,5%	17	53,1%	32	4,4
8	0	0%	0	0%	0	0%	4	12,5%	7	21,9%	21	65,6%	32	4,5
9	0	0%	0	0%	1	3%	4	12,5%	9	28,1%	18	56,3%	32	4,4
10	0	0%	0	0%	2	6%	5	15,6%	10	31,3%	15	46,9%	32	4,2
	0		0		3		39		88		190			320
% media	0		0		0,9%		12,2%		27,5%		59,4%			4,5

Sul merito delle affermazioni, intorno alle quali si è affermato un così notevole consenso, non vi sono dubbi, esse delineano veramente tutti i contenuti essenziali:

— di un'amministrazione sensibile ai risultati e che impiega al meglio le risorse (dunque efficace ed efficiente, nell'ambito delle risorse disponibili e pertanto attenta all'economicità);

— di un'amministrazione che utilizza in pieno i processi di programmazione e controllo e i relativi strumenti, consapevole che è proprio da questa utilizzazione, che si vuole corretta, che dipendono i migliori risultati;

— di un'amministrazione che ha imparato a guardare a se stessa e che è ben consapevole del fatto che i trasferimenti per la generalità degli enti, a meno di una necessaria azione perequativa per alcuni, sono destinati a scemare;

— di un'amministrazione trasparente e responsabile (accountable), che pertanto informa i cittadini, sia sui risultati, sia sul grado di responsabilizzazione dei propri operatori.

Che poi la quarta affermazione abbia avuto un maggiore consenso evidenzia l'influenza che l'attualità ha avuto, in particolare ci si riferisce alle attese connesse agli indirizzi espressi dal Ministro della funzione pubblica. Nella stessa direzione si può interpretare il maggiore favore espresso nei confronti della seconda e terza affermazione; esse fanno bene sperare per un cambiamento deciso, atteso che esprimono i concetti che si pongono a fondamento della nuova pubblica amministrazione e della connessa cultura del risultato.

Anche il minore favore per l'ultima affermazione si spiega con il fatto che, notoriamente, i principi con-

tabili sono poco conosciuti e largamente disattesi e che non si verifica, in genere, che un ente dichiarato di seguirne il contenuto. Il confronto fra gli enti poi, al momento non è percepito perché non applicato (13); già oggi chi scrive è pienamente convinto che le risposte sarebbero state più allineate con le precedenti, perché già in questi pochi mesi si è fatto un ulteriore passo avanti in questa direzione (14). Il modesto minore favore connesso alle affermazioni uno e sei, a loro volta è comprensibile, se si riflette sulla circostanza che le parole «efficienza» ed «efficacia», sebbene ampiamente utilizzate, non sempre sono comprese e che il piano generale di sviluppo, come emerge dalla prima ricerca, è al momento, salvo lodevoli eccezioni (15) e nonostante sia previsto dal Tuel, semplicemente ignorato. Le tavole 3, 4, 5 e 6 fanno rispettivamente riferimento al nord-ovest, al nord-est, al centro e al sud e isole.

Note:

(13) Sotto il profilo metodologico e del merito, con un'analisi estesa a tutti i comuni italiani il tema è stato considerato da G. Farneti ed E. Padovani, in *Il check-Up dell'ente locale*, Il Sole 24 ORE, 2003. Questa analisi è stata anche ripresa da alcune sezioni regionali di controllo della Corte dei conti che ad essa si sono in un qualche modo ispirate nell'organizzazione della loro attività.

(14) Si consideri ad esempio l'attività della Fondazione CIVICUM e l'eco che nei media hanno avuto alcune sue iniziative, come, seppure successive alla ricerca, la presentazione a Roma della ricerca su Comuni italiani ai raggi x, quanto incassano, come spendono, (lo studio completo è sul sito www.civicum.it), o la presentazione a Milano dello studio Mediobanca su Servizi pubblici: aumentare le tasse o le tariffe?

(15) Circa i comuni capoluogo, cfr. G. Farneti - F. Foschi, «Il piano generale di sviluppo: un caso concreto», in *Azienditalia*, n. 3/2005, inserto. Circa gli enti minori si vuole segnalare il caso del Comune di S. Giovanni in Persicelo, che si avrà modo di richiamare nell'ambito de «I Corsi di Azienditalia» 2009, sul tema del bilancio sociale.

Tavola 3
Il consenso degli enti - Nord-ovest

Domande	Nord-ovest													
	0		1		2		3		4		5			
1	0	0%	0	0%	0	0%	1	14,3%	3	42,9%	3	42,9%	7	4,3
2	0	0%	0	0%	0	0%	1	14,3%	1	14,3%	5	71,4%	7	4,6
3	0	0%	0	0%	0	0%	1	14,3%	2	28,6%	4	57,1%	7	4,4
4	0	0%	0	0%	0	0%	1	14,3%	2	28,6%	4	57,1%	7	4,4
5	0	0%	0	0%	0	0%	1	14,3%	3	42,9%	3	42,9%	7	4,3
6	0	0%	0	0%	0	0%	1	14,3%	2	28,6%	4	57,1%	7	4,4
7	0	0%	0	0%	0	0%	1	14,3%	2	28,6%	4	57,1%	7	4,4
8	0	0%	0	0%	0	0%	1	14,3%	2	28,6%	4	57,1%	7	4,4
9	0	0%	0	0%	0	0%	1	14,3%	2	28,6%	4	57,1%	7	4,4
10	0	0%	0	0%	0	0%	1	14,3%	3	42,9%	3	42,9%	7	4,3
	0		0		0		10		22		38			70
% media	0		0		0		14,3%		31,4%		54,3%			4,4

Tavola 4
Il consenso degli enti - Nord-est

Domande	Nord-est													
	0		1		2		3		4		5			
1	0	0%	0	0%	0	0%	0	0,0%	4	40,0%	6	60,0%	10	4,6
2	0	0%	0	0%	0	0%	0	0,0%	3	30,0%	7	70,0%	10	4,7
3	0	0%	0	0%	0	0%	0	0,0%	0	0,0%	10	100,0%	10	5
4	0	0%	0	0%	0	0%	1	10,0%	2	20,0%	7	70,0%	10	4,6
5	0	0%	0	0%	0	0%	0	0,0%	2	20,0%	8	80,0%	10	4,8
6	0	0%	0	0%	0	0%	0	0,0%	5	50,0%	5	50,0%	10	4,5
7	0	0%	0	0%	0	0%	0	0,0%	3	30,0%	7	70,0%	10	4,7
8	0	0%	0	0%	0	0%	0	0,0%	2	20,0%	8	80,0%	10	4,8
9	0	0%	0	0%	0	0%	1	10,0%	3	30,0%	6	60,0%	10	4,5
10	0	0%	0	0%	1	10%	1	10,0%	3	30,0%	5	50,0%	10	4,2
	0		0		1		3		27		69			100
% media	0		0		1%		3%		27%		69%			4,6

Tavola 5
Il consenso degli enti - Centro

Domande	Centro													
	0		1		2		3		4		5			
1	0	0%	0	0%	0	0,0%	1	12,5%	3	37,5%	4	50,0%	8	4,4
2	0	0%	0	0%	0	0,0%	1	12,5%	0	0,0%	7	87,5%	8	4,8
3	0	0%	0	0%	0	0,0%	0	0,0%	2	25,0%	6	75,0%	8	4,8
4	0	0%	0	0%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	8	100,0%	8	5,0
5	0	0%	0	0%	0	0,0%	1	12,5%	3	37,5%	4	50,0%	8	4,4
6	0	0%	0	0%	0	0,0%	2	25,0%	1	12,5%	5	62,5%	8	4,4
7	0	0%	0	0%	0	0,0%	0	0,0%	4	50,0%	4	50,0%	8	4,5
8	0	0%	0	0%	0	0,0%	1	12,5%	2	25,0%	5	62,5%	8	4,5
9	0	0%	0	0%	0	0,0%	0	0,0%	3	37,5%	5	62,5%	8	4,6
10	0	0%	0	0%	1	12,5%	0	0,0%	2	25,0%	5	62,5%	8	4,4
	0		0		1		6		20		53			80
% media	0		0		1%		8%		25%		66%			4,6

Tavola 6
Il consenso degli enti - Sud e isole

Domande	Sud e isole													
	0		1		2		3		4		5			
1	0	0%	0	0%	0	0%	3	42,9%	3	42,9%	1	14,3%	7	3,7
2	0	0%	0	0%	0	0%	2	28,6%	0	0,0%	5	71,4%	7	4,4
3	0	0%	0	0%	0	0%	3	42,9%	1	14,3%	3	42,9%	7	4,0
4	0	0%	0	0%	0	0%	0	0,0%	2	28,6%	5	71,4%	7	4,7
5	0	0%	0	0%	0	0%	0	0,0%	3	42,9%	4	57,1%	7	4,6
6	0	0%	0	0%	0	0%	3	42,9%	3	42,9%	1	14,3%	7	3,7
7	0	0%	0	0%	0	0%	2	28,6%	3	42,9%	2	28,6%	7	4,0
8	0	0%	0	0%	0	0%	2	28,6%	1	14,3%	4	57,1%	7	4,3
9	0	0%	0	0%	1	14%	2	28,6%	1	14,3%	3	42,9%	7	3,9
10	0	0%	0	0%	0	0%	3	42,9%	2	28,6%	2	28,6%	7	3,9
	0		0		1		20		19		30			70
% media	0		0		1%		29%		27%		43%			4,1

Il confronto delle stesse con la tavola 2 evidenzia tendenze poco marcate, con l'eccezione della tavola 6.

Di seguito ne prendiamo in esame il contenuto, leggendo l'ultima riga di ognuna, sia per quanto concerne le diverse percentuali di risposte per i livelli di gradimento (da 0 a 5) che si sono considerati, sia relativamente al consenso generale ponderato. Il lettore potrà però esaminare anche le medesime informazioni riga per riga, relativamente a ognuna delle dieci domande/affermazioni.

Il nord-ovest (tavola 3), circa il primo aspetto (le % di risposta) è piuttosto allineato rispetto al totale del paese (tavola 2), mentre per il secondo aspetto va osservato che il consenso generale ponderato è lievemente inferiore.

Il nord-est, circa il primo aspetto mostra minori consensi riferiti al livello 3 e maggiori per quelli riferiti al livello 5; circa il secondo aspetto è lievemente superiore (4,6, anziché 4,5).

Il centro è abbastanza speculare al nord-est.

Il sud e isole invece si differenzia in modo evidente. Le percentuali di risposta relative al consenso di livello 3 sono nettamente superiori e quelle relative al livello 5 nettamente inferiori, sempre rispetto al resto del paese (tavola 2). Il consenso generale ponderato, seppure sempre molto elevato, aspetto questo che va fortemente sottolineato, è chiaramente inferiore, essendo pari a 4,1 (anziché 4,5).

Conclusioni

La ricerca si esprime con risultati significativi e rende evidente l'emergere negli enti, nella cultura che contraddistingue la politica e l'alta dirigenza, una necessità di cambiamento della quale si percepisce con evidenza la necessità.

I motivi di questo cambiamento rispetto alle precedenti ricerche sono stati individuati nei paragrafi precedenti, li ricordiamo senza attribuire loro alcuna specifica priorità:

- 1) l'effetto Brunetta e pertanto l'importanza, non solo dell'efficienza in unione con il merito, ma anche della trasparenza;
- 2) il federalismo fiscale e l'effetto ad esso collegato verso la responsabilizzazione sull'impiego delle risorse;
- 3) l'attenzione dei media e della società civile nel suo complesso ai due motivi appena richiamati, con l'ulteriore «spinta» che ne consegue nella direzione d'individuare le responsabilità e di valutare il merito;
- 4) le risorse, che sono sempre più insufficienti rispetto ai compiti che si vogliono assumere, che devono dunque essere utilizzate al meglio;

5) il controllo sulla gestione (16) da parte della Corte dei conti, per tutelare il buon andamento e la sana gestione finanziaria degli enti.

Come concludere? È necessario riflettere, da parte di ognuno, circa il proprio ruolo. Consapevoli che il cambiamento in atto va gestito, per evitare traumi e momenti di rottura.

Alcune indicazioni (17) però emergono sul piano operativo e le vogliamo sottolineare:

a) programmare e controllare (sia come attività da sviluppare, sia come strumenti da utilizzare) non costituiscono, nella loro essenza, competenze da lasciare ai tecnici, al contrario, esprimono il «cuore» della politica;

b) il buon andamento, attraverso i criteri di efficienza, efficacia ed economicità che lo esplicitano, e che comporta la migliore utilizzazione delle risorse, finalizzate a produrre servizi che ricevano il massimo gradimento da parte dei cittadini, indica i con-

Note:

(16) Uno degli ultimi esempi ci viene dalla deliberazione delle Sezioni Riunite in Sede di Controllo, presidente Lazzaro, relatore Paleologo, la n. 43/Contr/08 del 15 dicembre 2008, relativa all'«Esame dei profili innovativi introdotti dalla manovra finanziaria connessi con la gestione degli enti territoriali». In essa, in tema di contrattazione integrativa, con riferimento ai contenuti della finanziaria e al nuovo ruolo previsto per la Corte, si afferma che «non sembra dubbio che la nuova disciplina sulle procedure di monitoraggio della contrattazione integrativa abbia ad oggetto attività istruttorie e di verifica finale spettanti alla Corte dei conti in sede centrale», per proseguire chiarendo che comunque «Ciò non toglie che gli altri organi della Corte, ed in particolare le Sezioni regionali di controllo, pur se dotate di propri canali di informazione, possano utilizzare i dati trasmessi dalla Ragioneria Generale dello Stato ... Ciò conduce a ritenere che le indicazioni che la Corte può fornire in ordine al superamento dei vincoli posti alla contrattazione integrativa non possono che conseguire, per quanto riguarda l'attività di referto, allo svolgimento delle indagini programmate dalle Sezioni regionali di controllo», concludendo, significativamente, in questi termini: «È da richiamare, altresì, l'attenzione delle Sezioni regionali su quella parte della norma in cui si fa riferimento ai "limiti imposti dai vincoli di finanza pubblica e agli indirizzi generali assunti in sede di contrattazione collettiva nazionale" sottolineando che, nel rispetto dell'autonomia di ogni sezione, tali profili andrebbero affrontati in sede di controllo sulla gestione». In altra sede, cfr. l'intervento su «Il sistema delle autonomie: la sfida della semplificazione», LUISS, cit., così concludemmo su questa tematica, «La Corte, dunque, come possibile agente del rinnovamento, attraverso lo sviluppo dell'attività di controllo collaborativo, utile per affermare il controllo sociale e per fare comprendere a chi governa il fatto che la riforma "conviene" alla politica».

Con riferimento al tema della contrattazione integrativa, cfr. G. Astegiano, «Contrattazione integrativa e funzioni di controllo della Corte dei conti», in Azienditalia il Personale n. 2/2009, pag. 91.

(17) Ci sembra significativo il fatto che le medesime indicazioni erano già state sottolineate sino dagli albori della riforma, cfr. G. Farneti, Il bilancio dell'ente locale, Giappichelli, 1993. Solamente il ruolo della Corte non era stato allora individuato, in quanto connesso a una normativa successiva. Tale ruolo, invece, nella sua qualità di «agente del rinnovamento» era stato attribuito all'organismo di revisione. La Corte dei conti, non solamente ha assunto nel frattempo quel ruolo, colmando un vuoto, ma si va delineando una nuova funzionalità dell'organismo di revisione nel suo collaborare allo svolgimento dell'attività che la normativa assegna alla Corte in seguito alla finanziaria del 2006.

tenuti della nuova legalità alla quale si devono conformare le politiche degli enti (18);

c) la trasparenza e l'informazione devono essere costanti punti di riferimento dell'azione amministrativa. Poiché in tal modo si esplicitano le due indicazioni precedenti nei loro concreti riferimenti alle attività dell'ente e si porta a conoscenza dei cittadini cosa si può fare, cosa si sta facendo e cosa si è fatto, rendendo così operante la nostra democrazia.

Rispetto ai cinque motivi del cambiamento che si sono enucleati, il quinto ci appare come il più importante, almeno potenzialmente, poiché maggiormente in grado di orientare le indicazioni di tipo

operativo appena individuate, conferendo ad esse la necessaria concretezza.

Nota:

(18) Per un primo approfondimento del tema, con alcuni riferimenti bibliografici, cfr. G. Farneti, «Società partecipate: gestire nel rispetto del principio del buon andamento. La seconda deliberazione della Corte dei conti - Lombardia in tema di partecipate: alcuni contenuti significativi sotto il profilo operativo», in *Azienditalia*, n. 1, 2009.

LIBRI



Codice degli illeciti amministrativi

Annotato con la giurisprudenza

I edizione

Pierluigi Rausei – Roberto Nulli

Il volume costituisce un **agile strumento** per conoscere il sistema degli illeciti amministrativi, attraverso la **puntuale e analitica esposizione degli orientamenti giurisprudenziali** formati nel tempo sulle norme della legge di depenalizzazione n. 689/81. Completano l'opera il testo integrale delle **principali leggi di depenalizzazione** che si sono succedute, in diversi ambiti disciplinari, dopo la legge del 1981 e il testo delle più importanti norme sanzionatorie di tipo amministrativo in materia di: Ambiente e Beni Culturali, Circolazione stradale, Edilizia e urbanisti-

ca, Lavoro e previdenza sociale, Tributi e finanze.

Ipsosa 2008, pagg. 1632, € 62,00
Cod. 93404

Per informazioni e acquisti

- **Servizio Informazioni Commerciali**
(tel. 02.82476794 – fax 02.82476403)
- **Agente Ipsosa di zona** (www.ipsosa.it/agenzie)
- **<http://ipshop.ipsosa.it>**