

CALABRIA

Presso la Sezione di controllo per la Calabria, nel corso del 2009, è stata assunta la Delibera di sana gestione relativa al comune di Roccella Ionica¹⁸⁷. Purtroppo essa fa registrare pressoché un nulla di fatto sul fronte dei controlli interni, perché ci si limita alle previsioni formulate dalla normativa interna. Per l'esercizio delle funzioni di indirizzo e controllo, lo Statuto prevede che il regolamento disciplini la costituzione di uffici posti alle dirette dipendenze del Sindaco, mentre il regolamento di contabilità si limita a contemplare l'istituzione di un Nucleo di valutazione. Nella pratica i responsabili degli uffici possono essere chiamati a eseguire operazioni di controllo economico finanziarie sul loro stesso operato, per verificare la rispondenza della gestione dei fondi loro assegnati agli obiettivi fissati dalla Giunta.

Le Delibere del 2010 hanno riguardato, nell'ordine, i comuni di Castrovillari, Corigliano, Villa San Giovanni e Luzzi¹⁸⁸. La parte relativa ai controlli interni della relazione su Castrovillari non può che constatare la mera previsione regolamentare degli stessi. Il controllo di gestione è, poco usualmente, affidato al collegio dei revisori e non ha prodotto alcun *report*.

La relazione sulla sana gestione del comune di Corigliano riferisce che il controllo di gestione è stato solo previsto, mentre il Nucleo di valutazione è stato istituito. Nulla è detto in ordine all'effettività delle funzioni.

Il referto sul comune di Villa San Giovanni osserva che le scarse norme dello statuto e del regolamento sono del tutto insufficienti a disciplinare il sistema. Il Sindaco, nel 2004, ha nominato tre componenti di un unico organo Nucleo di valutazione /controllo di gestione, esterni all'organico dell'ente, individuandoli tra esperti in materie economico aziendali e di gestione pubblica. La relazione fornita dal Nucleo per la sola gestione del 2007 fa sapere che, nonostante l'esplicito invito della Corte, gli organi di indirizzo politico non hanno ancora informatizzato i servizi, ostacolando così ogni concreta analisi dell'operato dei responsabili. Oltretutto il timido inizio di esercizio di funzioni da parte del Nucleo è cessato già nel 2008.

L'ultima Delibera di sana gestione del 2010 che affronta il problema dei controlli interni concerne il comune di Luzzi, le cui norme statutarie e regolamentari appaiono anch'esse insufficienti. Mentre il controllo di gestione è solo previsto, risultano, viceversa emanati atti inerenti alla valutazione dei responsabili, affidata a un apposito Nucleo che, per gli esercizi 2007 2008 ha prodotto delle schede di valutazione sui responsabili d'area.

¹⁸⁷ Delibera n.844/2009.

¹⁸⁸ Delibere, rispettivamente, n.440, 441, 571 e 601/2010.

Considerazioni conclusive

In attesa dell'applicazione del D.lgs. 150/2009, e quindi di un controllo interno maggiormente incentrato sulla valutazione della dirigenza, gli enti locali sottoposti ad esame hanno riferito alle rispettive Sezioni regionali della Corte sullo stato di attuazione e funzionamento dei tradizionali organismi di cui ancora al D.lgs. 286 /1999 (nonché art.147 del D.lgs. 267/2000). Del resto, è stato consentito agli enti di mantenere l'assetto del preesistente sistema fino al 31.12.2010, dalla cui data, per effetto di un principio di legislazione "cedevole", le disposizioni del D.lgs.150/2009 assumono efficacia immediata, fino all'emanazione della disciplina locale (art.16, comma 3 d.lgs.150 /29009).

In linea generale, si rinnovano le osservazioni degli scorsi anni in ordine ad un funzionamento dei controlli interni "a macchia di leopardo", in un contesto dove carenze ed eccellenze si avvicendano qua e là, senza l'assistenza di giustificazioni pregnanti e registrando comunque la consueta prevalenza della valutazione dei responsabili. Continuano peraltro ancora a registrarsi sia la posizione negletta del controllo strategico che la perdurante difficoltà ad introdurre la contabilità analitica. Si è notato, ancora una volta, come un'efficacia approfondita della valutazione della dirigenza rinvenga la propria ragion d'essere nell'esercizio di un soddisfacente controllo di gestione, così come si è rilevato che l'esercizio di quest'ultimo produce altri effetti importantissimi, quali l'adozione di misure correttive, la responsabilizzazione delle strutture e il risparmio sulle spese di funzionamento. In quest'ottica la Sezione della Corte per la Lombardia ha svolto un'indagine di ampia portata e di grande interesse sull'effettività del controllo di gestione, che ha coinvolto tutte le province e i comuni capoluogo, oltre a quelli comunque più popolosi, dando particolare risalto al principale effetto dell'adozione di appropriate misure correttive. Si osserva al riguardo che, nonostante le ripetute perplessità formulate da sempre dalla dottrina, il 91% degli enti ha riconosciuto al controllo di gestione efficacia positiva. Ad esempio, l'esperienza del comune e della provincia di Milano hanno permesso di toccare con mano come, grazie al controllo di gestione, si siano individuati alcuni settori in cui il risparmio è più praticabile che in altri, come la telefonia, le autovetture di servizio, la cancelleria, gli affitti passivi ecc...

In Lombardia hanno controlli interni particolarmente validi i comuni e le province di Milano, Brescia e Pavia, il comune di Cremona e le province di Lecco e Lodi. Se si pensa che solo il comune e la provincia di Sondrio e i comuni medio piccoli di Busto Arsizio e Cologno Monzese riferiscono di un'esperienza deludente del controllo di gestione, ne consegue che tutti i rimanenti godono di un'apprezzabile effettività che fa concludere positivamente sull'applicazione dell'istituto.

In seno alla Toscana spiccano le posizioni lusinghiere delle province di Grosseto e Livorno, che hanno esercitato controlli efficaci e la provincia di Grosseto si è segnalata anche

per aver adottato con diligenza le misure correttive. Sotto quest'ultimo profilo è apparsa del tutto carente solo la provincia di Massa Carrara. La Sezione della Toscana eccelle per il cospicuo numero di delibere di assunzione di misure correttive, che hanno indotto gli enti alla consapevolezza che le osservazioni della Corte non debbano restare lettera morta, anzi vadano tradotte in provvedimenti concreti, destinati ad essere sottoposti a ulteriori verifiche.

L'insuccesso maggiore si può registrare nei comuni della Calabria, oltretutto non giustificato dalle dimensioni degli enti, tanto è vero che Castrovillari e soprattutto Corigliano superano ampiamente i 20.000 abitanti.

Se si tenta un'analisi generale si constata che i casi di totale mancata attivazione del controllo di gestione sono limitati a Busto Arsizio, Bolzano(dove è stato soppresso) e Massa Carrara (dove ha funzionato solo per un anno). A Sondrio, Cologno Monzese, Chieti e Caporciano si può invece parlare di una loro marcata inefficacia.

Nonostante gli insuccessi e le perplessità, fino ad oggi, il legislatore ha ritenuto che il sistema dei controlli interni sia l'unico strumento idoneo a indurre le amministrazioni a misurare e valutare i propri risultati, per ampliare i livelli di conoscenza delle attività svolte e intervenire efficacemente con correzioni tempestive. D'altro canto le indagini della Corte, soprattutto le più recenti, riferiscono di una loro applicazione più diffusa e consapevole, che lascia fuori del tutto solo pochissimi enti e lascia veramente a desiderare solo per quanto riguarda il controllo strategico. Del resto il non totale insuccesso dell'istituto è confermato dal mantenimento dello stretto legame tra il controllo di gestione e la valutazione della dirigenza, legame rimarcato, in sede di riforma, anche dal D.lgs. 150/2009. Anche nella recente riforma il sistema di verifiche che permette di misurare a fondo il grado di raggiungimento dei risultati rappresenta l'elemento imprescindibile ai fini della valutazione sia delle prestazioni del personale, che della qualità dell'amministrazione nel suo complesso.

4.3 Il d.lgs.150/2009 e la sua prima applicazione ai controlli interni

Cons. Carmela Iamele

I controlli interni, introdotti dal d.lgs. 3.02.1993 n.29 e disciplinati compiutamente dal d.lgs.30.07.1999 n.286, sono entrati più recentemente in una prospettiva diversa, riconducibile sia all'ottica più ampia del federalismo fiscale che alle disposizioni innovative sulla valutazione delle performance e sulla premiazione del merito, introdotte dal d.lgs. 27.10.2009 n.150, attuativo della Legge Delega 4.03.2009 n.15.

Si premette che l'art.2, c.4 della citata Legge Delega impone al richiamato decreto d'attuazione di individuare separatamente le disposizioni rientranti nella competenza esclusiva dello Stato, che sono di immediata applicazione e quelle, viceversa, contenenti i c.d. "principi generali dell'ordinamento giuridico", cui regioni ed enti locali devono adeguarsi, ciascuno per i propri ambiti normativi. Ne consegue che le norme del d.lgs. 27.10.2009 n.150, d'ora in poi indicato anche come Decreto Brunetta, entrano in vigore in modo differenziato, per cui i tempi di applicazione delle norme innovative sui controlli interni hanno avuto, a livello nazionale, tempi diversi.

Mentre i profili concernenti l'ordinamento civile, penale e amministrativo (art.117, c.2 lett. l Costituzione) e la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni (art.117, c.2 lett. m Costituzione) rientrano nella potestà legislativa esclusiva dello Stato, quelli afferenti l'organizzazione pubblicistica del lavoro ricadono nella potestà normativa delle regioni che a tali principi si ispirano. L'art.74, c.2 del d.lgs.150/2009 si riferisce infatti a un obbligo di adeguamento di regioni ed enti locali ai profili non privatizzati del rapporto d'impiego.¹⁸⁹

L'art.74. c.1 richiama, viceversa, le materie di esclusiva attribuzione statale, tra cui, innanzi tutto, l'art. 11, c.1 e 3 che sancisce il principio di trasparenza per le informazioni riguardanti l'organizzazione, gli indicatori e i risultati della valutazione. Detto articolo, la cui applicazione è oggetto della domanda di apertura del questionario d'indagine utilizzato dalla Sezione delle Autonomie per le verifiche sull'applicazione del Decreto Brunetta, fa riferimento ad una potestà esclusiva che risiede nell'art.117, c.2 lett. l e m della Costituzione, in materia di livelli essenziali delle prestazioni¹⁹⁰

L'immediata applicazione dei citati commi 1 e 3 dell'art. 11 del d.lgs.150/2009 fa sì che negli enti locali abbiano vigenza le importantissime disposizioni sulla trasparenza e

¹⁸⁹ Essi sono l'art.3 sui principi generali di misurazione e valutazione della performance, l'art.4 sulle fasi del ciclo di gestione, l'art.5, c.2 sui obiettivi e indicatori, l'art. 7, c.1 e 3 sul sistema di misurazione e valutazione, l'art.9 sugli ambiti di misurazione, l'art.17, c.2 sul divieto di ricorrere a nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica e l'art.18, c.1 sul divieto di incentivi automatici o indifferenziati per valorizzare e incentivare il merito. Si menzionano, inoltre, gli artt. art.16, c.2 e 31, c.1 che specificano modalità e termini dell'adeguamento e l'art.15 che delinea compiti e responsabilità dell'organo d'indirizzo politico in materia di performance

¹⁹⁰ La riconducibilità è all'art.28 sulla qualità dei servizi, all'art. 29 che sancisce l'imperatività delle norme su merito e premialità, all'art.30 sui termini per la nomina e il funzionamento degli OIV e le disposizioni di modifica del d.lgs.165/2001 che si ispirano a un sinallagma tra performance e trattamento economico accessorio.

l'accessibilità totale delle informazioni, l'organizzazione, gli indicatori gestionali e i risultati della misurazione e valutazione delle performance. È di diretta applicazione anche l'art.31, c.2 che prevede che, nell'esercizio delle proprie potestà normative, una quota prevalente delle risorse per il trattamento accessorio collegato alla performance venga attribuita al personale che si colloca nella fascia di merito alta e che le fasce di merito non siano inferiori a tre¹⁹¹.

Il titolo III contiene un'altra serie di disposizioni, corrispondenti, invece, ad alcuni principi cui gli ordinamenti regionali e locali devono adeguarsi¹⁹².

A tutte le norme che attendono il citato adeguamento si applica la c.d. "doppia e simmetrica cedevolezza", per cui gli enti, che hanno avuto tempo per adeguarsi fino al 31.12.2010, qualora non abbiano provveduto, vedono applicarsi direttamente e integralmente, dal 1.01.2011, le disposizioni del d.lgs.150/2009, e ciò fino all'eventuale emanazione delle proprie.

Stando all'art.74, c.2 e 5 le disposizioni del Decreto Brunetta si applicano, oltre che alle amministrazioni statali e alle regioni a statuto ordinario, anche alle regioni a statuto speciale e alle province autonome, compatibilmente con le attribuzioni previste dagli Statuti e dalle relative norme di attuazione. A marzo del 2011 risultava che undici regioni avevano recepito definitivamente la riforma, emanando altrettanti leggi regionali. Esse erano la Basilicata, il Friuli Venezia Giulia, la Liguria, la Lombardia, le Marche, la Puglia, la Valle d'Aosta, il Lazio, la Toscana e le Province autonome di Trento e Bolzano. Sei regioni avevano deliberato una proposta di legge di attuazione della riforma che era ancora all'esame del Consiglio regionale: Abruzzo, Emilia Romagna, Trentino Alto Adige, Umbria, Piemonte e Veneto. Le rimanenti cinque regioni erano ancora in fase di recepimento: il Molise aveva in corso di adozione dei regolamenti amministrativi, la Campania aveva allo studio un testo di legge limitato alla costituzione degli OIV e alla definizione del sistema di misurazione e valutazione, la Sardegna e la Sicilia stavano per adottare un disegno di legge regionale e la Calabria aveva redatto una bozza di disegno di legge che doveva ancora essere approvato. Il risultato non è negativo, perché il 50% delle regioni, al marzo 2011, aveva recepito la riforma, il 27% aveva deliberato una proposta di legge all'esame del consiglio regionale, mentre solo il 23% si trovava ancora in una fase preparatoria.

Nel d.lgs. 150/2009 uno degli elementi di novità più significativi è dato dal nuovissimo procedimento di misurazione e valutazione delle performance, previsto in materia di ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e di efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni, che coinvolge l'intero assetto del pubblico impiego e costituisce

¹⁹¹ art.19, c.1 e 2

¹⁹² l'art. 23, c.2 sul riconoscimento delle progressioni economiche in base ai risultati e l'art.24, sulla progressione di carriera per concorsi pubblici con riserva limitata a favore del personale interno

l'innovazione più rilevante in tema di verifica delle prestazioni rese. La performance è una espressione di nuova introduzione che sta a significare il "contributo che un soggetto apporta attraverso la propria azione al raggiungimento degli obiettivi e, in ultima istanza, alla soddisfazione dei bisogni per i quali l'organizzazione è costituita"¹⁹³.

Il nuovo modo di apprezzare le prestazioni dei dirigenti e dei titolari delle altre posizioni organizzative, non più solo alla luce delle finalità perseguite, rivoluziona ampiamente il sistema dei controlli interni. In effetti, la tradizionale analisi del conseguimento degli obiettivi avviene dal diverso punto di vista della performance di chi tali obiettivi persegue, mentre l'esame del raggiungimento dei risultati si estende, anche se indirettamente, a tutti i dipendenti.

Il d.lgs.150/2009 ha fatto seguito ad altri provvedimenti normativi su temi analoghi, come il d.l. n. 112/2008, convertito nella legge n. 133/2008, con il quale si sono introdotti nuovi interventi, quali le misure per incentivare una maggiore produttività nel settore pubblico, anche con la decurtazione al trattamento accessorio ai dipendenti assenti dal servizio per malattia e la L. 18 giugno 2009, n. 69 che ha trattato il tema della trasparenza, con riferimento alle retribuzioni dei dirigenti, prevedendo la pubblicazione nei siti istituzionali dei loro *curricula* e degli stipendi. Questi provvedimenti sono completati dal d.lgs.198 del 2009 che riguarda la ricorribilità collettiva delle prestazioni non corrispondenti a caratteristiche o standard garantiti dalla legge.

La riforma poggia anche sulla recente convinzione che l'opinione pubblica possa esercitare una sorta di controllo sociale diffuso, tale da costituire un valido argine all'inefficienza della burocrazia. Trattasi del richiamato principio di trasparenza, contemplato nel nostro ordinamento fin dalla L.241/1990 e perfettamente vigente, anche se ora inteso come accessibilità totale a tutte le informazioni inerenti le amministrazioni pubbliche, per consentire forme diffuse di verifica interna ed esterna, anche da parte del cittadino, in ordine all'organizzazione, agli andamenti gestionali, all'utilizzo delle risorse per il perseguimento delle funzioni istituzionali e dei risultati e all'attività di misurazione e valutazione.

Il Decreto Brunetta muta ampiamente l'assetto dei controlli interni di tutte le amministrazioni, comprese, ovviamente, quelle degli enti locali: la valutazione della dirigenza e il controllo strategico vengono attribuiti ai richiamati organi indipendenti di valutazione o OIV, mentre il controllo di gestione può permanere in capo alle strutture che lo esercitavano. Solo in loro assenza, anch'esso va intestato all'OIV di nuova istituzione, organo che in tal caso l'ente locale è obbligato a insediare¹⁹⁴.

¹⁹³ Così il Prof. Luciano Hinna, membro della CIVIT.

¹⁹⁴ In tal senso Delibera CIVIT n°.121 del 9.12.2010

La Commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle Amministrazioni Pubbliche, già denominata come CIVIT, di cui all'art.13 del d.lgs.150/2009, è l'organo centrale che funge da catalizzatore della riforma e svolge un ruolo di supervisore e garante dei processi di valutazione incardinati presso le singole amministrazioni, tramite gli OIV.¹⁹⁵

Se l'art.13, c.8 del D.lgs. 150/2009 stabilisce che la CIVIT, attraverso la propria sezione per l'integrità delle amministrazioni pubbliche, verifica l'effettiva adozione del Programma triennale per la trasparenza e l'integrità e vigila sul rispetto dei concreti obblighi di trasparenza da parte delle amministrazioni, l'art.14, c.4 lett. g del medesimo decreto legislativo dispone che gli OIV debbano costantemente aggiornare la Commissione sulle attività adottate in tema di trasparenza, attuazione del programma triennale e relativi sviluppi. La Delibera CIVIT n.121/2010 si occupa degli enti locali, formulando le principali osservazioni alle linee guida, messe a punto dall'ANCI sul ciclo di gestione della performance e sulla costituzione degli OIV. In base ad essa i comuni non sono obbligati a nominare gli Organismi indipendenti, a patto che le strutture esistenti ne perseguano le finalità. Qualora però il loro ordinamento interno disponga di ricorrere alla nomina degli OIV, questi devono adeguarsi alle disposizioni di cui all'art.14 del d.lgs.150/2009 e alla Delibera CIVIT n.4 del 16 febbraio 2010.¹⁹⁶

In effetti, il Legislatore, nel rispetto delle autonomie locali, dovrebbe imporre ai comuni il solo ossequio dei principi giuridici, come aveva già stabilito con il d.lgs.286/1999¹⁹⁷. Del resto anche le risultanze dell'indagine svolta quest'anno dalla Sezione delle autonomie, dimostrano come in circa metà dei casi i comuni abbiano mantenuto gli originari Nuclei di valutazione.

I controlli interni del precedente sistema sono dunque sostituiti da una serie di disposizioni che, principalmente, introducono la misurazione della performance organizzativa e individuale, che sostituisce l'antica valutazione della dirigenza e si estende al personale non dirigente (art. 4). Il monitoraggio della performance ha, però, ancora come presupposto il tradizionale controllo di gestione che acquista, comunque, rinnovato vigore (art. 6) a prescindere dall'organismo che lo eserciti.

L'immediato sbocco della misurazione e valutazione della performance rimane l'assunzione di misure correttive, che si attivano ogni qual volta il controllo individui uno

¹⁹⁵ La CIVIT, grazie alla sottoscrizione di appositi e separati protocolli, efficaci nei confronti di svariate amministrazioni, stabilisce i requisiti per la nomina dei componenti degli OIV, definisce i modelli da utilizzare per la definizione dei sistemi di misurazione e valutazione, indirizza, coordina e sovrintende all'adempimento dei vari obblighi della riforma, fornendo un supporto al ciclo di gestione della performance ed erogando le indennità di risultato alla dirigenza, responsabile dell'attuazione delle nuove metodologie

¹⁹⁶ In base alla Delibera n.4/2010, la CIVIT definisce i requisiti per la nomina dei componenti degli OIV (art.13, c.6, lett. g), precisando che la scelta della composizione con membri interni è motivata dall'assolvimento di compiti tecnici, mentre la presenza di componenti esterni è giustificata dalla necessità di ricorrere a processi tecnologici e di innovazione, oltre che di reclutare elementi con requisiti di alta professionalità e specializzazione.

¹⁹⁷ Così anche la CIVIT nella Delibera n.9/2010

scostamento tra obiettivo e risultato e che sottolinea la perdurante natura collaborativa del successivo controllo esterno della Sezione regionale della Corte dei conti. È ribadito, infine, che il rapporto tra questi due fattori venga misurato sulla base di appositi indicatori di riferimento.

Non v'è dubbio che, con il D.lgs. 150/2009, il legislatore voglia sviluppare un piano dettagliato del ciclo di gestione della performance ed una sistemazione organica dei soggetti che ne devono orientare il funzionamento. Il monitoraggio, la misurazione e la valutazione del ciclo di gestione della performance potrebbero, forse, integrare una funzione amministrativa ulteriore a carattere peculiare, che potremmo anche assimilare ad una sorta di "orientamento gestionale", ovvero a una funzione che affianchi quelle tradizionali attiva, consultiva e di controllo. Per questo motivo il nuovo assetto dei controlli interni si avvale, più che in passato, di indicatori di conformità, scostamento, qualità, efficienza, efficacia ecc. che, notoriamente, sono in grado di fornire una rappresentazione soddisfacente della funzionalità dell'agire amministrativo.

Il fatto che un servizio reso dalla P.A. sia misurabile fa sì che sia ricorribile, a cura degli interessati, l'eventuale scostamento tra la previsione formulata e gli standard finali ottenuti. Questa ricorribilità si manifesta nell'opportunità conferita ai fruitori del servizio inefficiente di esercitare un'azione collettiva davanti al G. A. (D.lgs. 198/2009 art. 1).

Come accennato, uno degli intenti della riforma Brunetta è che i criteri e le metodologie di valutazione delle amministrazioni locali siano definiti dalla CIVIT, cioè da un organo accentrato, costituito a livello ministeriale. Essa, infatti, non solo fornisce un certo supporto tecnico alle amministrazioni che misurano la performance, ma formula anche atti d'indirizzo con cui si inducono gli enti ad adottare sistemi di controllo con misure trasparenti. Quest'ultimo aspetto modifica l'ottica dei controlli interni, non solo perché ne ridefiniscono in parte criteri e modalità, ma anche perché gli standard di riferimento dei processi di valutazione si rifanno a parametri ricavati dall'osservazione delle *best practices*, che le amministrazioni pubbliche dovrebbero trasformare in obiettivi "prospettici" per i propri dirigenti.

La CIVIT si atteggia dunque a "super-controllore", legato agli organi d'indirizzo politico centrali, dai quali riceve la propria investitura ed è dotato di poteri cogenti nei confronti delle singole amministrazioni. Sembra quindi configurarsi come un organo che, per quanto tecnico, segue gli obiettivi dettati dai politici, anche se senza poteri di intervento diretto a risolvere le problematiche emergenti. Il "peso" dell'indirizzo politico sembra, insomma, farsi più pregnante, proprio perché più accentrato.

I soggetti che, al fianco di questo organismo centrale, devono monitorare il funzionamento dei sistemi di controllo interno sono, innanzi tutto, la Corte dei conti, investita

da tale tipo di controllo, ancorché terzo ed esterno fin dalla legge n°20/1994, il Comitato tecnico-scientifico previsto dal d.lgs n.286/1999, il CNEL, cui la riforma Brunetta assegna il compito di predisporre una Relazione annuale al Parlamento e al Governo sui livelli e sulla qualità dei servizi erogati dalle pubbliche amministrazioni centrali e locali e, soprattutto, gli OIV che, in seno a ciascun ente locale, sovrintendono a tutto il sistema dei controlli interni, verificando la sussistenza delle condizioni per l'attribuzione delle varie premialità (art.14).

La modernità della riforma traspare anche dal chiaro obiettivo di rafforzare i sistemi di valutazione, con l'ampliamento del ricorso agli indicatori e favorendo il raffronto con i risultati di enti comparabili (logica di *benchmarking*), oltre che coinvolgendo nel processo i cittadini-utenti. Parrebbe che l'obiettivo principale del nuovo controllo sia agevolare il miglioramento della struttura, pur essendo costretti a non porre mano ad un incremento delle risorse.

In un tentativo di estrema sintesi potremmo dire che il decreto Brunetta ha posto l'accento su tre aspetti fortemente innovativi del lavoro pubblico: il soddisfacimento dei bisogni dell'utenza, l'uso di una pluralità di livelli di misurazione delle prestazioni e il ricorso a comparazioni con servizi e conseguenti costi standard a livello nazionale. Tutti questi aspetti modificano in qualche modo l'ottica dei controlli.

Dunque, lo scenario che abbiamo illustrato, non solo apre la strada all'applicazione di nuovi meccanismi che guidano la distribuzione degli incentivi al personale, presupponendo un preciso meccanismo di indicatori, in grado di valutare i risultati, ma opera in sede di controllo, dove bisognerà appurare il livello raggiunto dall'indicatore, nel senso che possa esprimere l'entità del risultato concretamente conseguito. Andranno dunque valutati sia il raggiungimento dell'obiettivo, grazie al confronto tra livello raggiunto e prefissato, che l'entità dell'eventuale scostamento. Da ultimo vanno considerate le cause dello scostamento, onde individuare gli interventi correttivi.

Gli adempimenti cui gli enti sono chiamati sono molteplici: ogni anno, entro il 31 gennaio, al Programma triennale per la trasparenza e l'integrità deve essere affiancato il Piano della performance. Il Programma deve indicare le risorse umane e strumentali dedicate alla sua attuazione, pur nell'invarianza della spesa, nonché i mezzi di promozione e diffusione, affinché i cittadini ne abbiano conoscenza. Ai due documenti si affianca una serie di informazioni sull'organizzazione prescelta, la tipologia di procedimenti intrapresi dalla dirigenza, le scadenze e le modalità di adempimento, oltre ai servizi erogati e le carte dei servizi. In questo contesto la CIVIT, ex art.13, c.6, lett. c) del d.lgs.150/2009, analizza i Piani e le Relazioni sulla performance degli enti locali, formula osservazioni e rilievi e adotta le linee guida per la predisposizione del Programma triennale per la trasparenza e l'integrità di cui all'art.11, c.8, lett. a). Inoltre, ai sensi del comma 8 dell'art.13, sempre del d.lgs. 150/2009, e tramite la propria Sezione per l'integrità delle amministrazioni pubbliche, la

CIVIT verifica l'effettiva adozione del Programma triennale e vigila sul rispetto degli obblighi di trasparenza da parte di ciascuna amministrazione.

Il legislatore ha voluto che all'inadempimento dell'obbligo di collaborazione tra gli attori della riforma facessero seguito conseguenze pregnanti. Se, da una parte, la CIVIT si avvale della cooperazione degli OIV, che assolvono gli obblighi di trasparenza e integrità ex art. 14 c.4 lett. g) d.lgs. 150/2009 e aggiornano la CIVIT sulle attività intraprese per la trasparenza stessa e per l'attuazione del relativo Programma triennale¹⁹⁸, dall'altra, se la Commissione riscontra l'inadempimento alle linee guida, la violazione agli obblighi di trasparenza o la mancata o tardiva adozione del citato Programma, ne dà segnalazione all'organo d'indirizzo politico-amministrativo dell'Amministrazione inadempiente, ai fini dell'applicazione della sanzione ex art. 11, c.9 del d.lgs. 150/2009, che è tanto severa quanto inusuale: il divieto di erogazione della retribuzione di risultato ai dirigenti preposti agli uffici coinvolti.

L'ossequio alla trasparenza importa anche che, qualora le amministrazioni segnalate non procedano al tempestivo assolvimento degli obblighi indicati, i rilievi concernenti le amministrazioni in difetto siano pubblicati sul sito della CIVIT.

I risultati dell'attività di verifica e vigilanza della Commissione sono, infine, oggetto di una relazione annuale, inviata al Ministro per l'attuazione del programma di governo (art. 13, c.9 d.lgs. 150/2009). L'accentramento finale delle informazioni presso la CIVIT e il Ministero ridimensiona le garanzie autonomiste del sistema enti locali.

L'applicazione pratica del Decreto Brunetta ha visto impegnate le organizzazioni rappresentative di province e comuni nelle intese di cui all'art.13, c.1 bis del D.lgs.150/2009, tramite una serie di Protocolli sottoscritti, oltre che da esse stesse, dal Ministero della pubblica amministrazione e l'innovazione e dalla CIVIT. Tra i protocolli d'intesa spicca per rilevanza quello tra la CIVIT e l'ANCI del 16. 09. 2010, che mira ad organizzare e gestire le condizioni per l'applicazione della riforma. Si prevedono, ad esempio, l'istituzione di un tavolo tecnico permanente di confronto, nonché concrete iniziative per l'implementazione di progetti applicativi sperimentali. Le parti sono anche pervenute a un accordo per l'invio direttamente all'ANCI della documentazione e delle richieste concernenti l'applicazione del d.lgs.150/2009 ed è stata data comunicazione che, a seguito dei tavoli tecnici, fosse l'ANCI a raccogliere ed esaminare, con metodologia concordata, la documentazione trasmessa dai comuni sulla costituzione degli OIV, sul ciclo della performance, sui programmi triennali della trasparenza e sugli standard dei servizi, informando la CIVIT dei risultati.

La posizione rivestita dall'ANCI nella gestione della riforma è di primissimo piano, in quanto il supporto tecnico fornito riguarda anche compiti d'indirizzo e coordinamento delle

¹⁹⁸ La CIVIT può chiedere analoga collaborazione alle associazioni rappresentative di cittadini e utenti.

attività degli OIV. Si è, ad esempio, stabilito che, per i quesiti sull'applicazione del D.lgs.150/2009, i comuni abbiano per diretto interlocutore l'ANCI che, grazie alla sua capillare presenza, ne cura il coordinamento e sottopone alla Commissione solo quelli di rilevanza generale.¹⁹⁹

I modelli utilizzati per la valutazione della performance, così come gli strumenti di pianificazione e controllo dei risultati, nonché gli indicatori prescelti ecc. sono stati codificati in un altro Protocollo d'intesa, datato 9.10.2009, affinché la Commissione nazionale, organo presente in seno all'ANCI, ne diffondesse l'applicazione a tutti comuni associati. L'ANCI ha così avuto modo di segnalare alla CIVIT e al Comitato di vigilanza, altro organo collegiale presente al suo interno, i casi di mancato adeguamento (art. 5 del Protocollo d'intesa). È infatti istituita presso l'ANCI, una Commissione nazionale con il compito di gestire la fase di sperimentazione del Decreto Brunetta, secondo obiettivi e linee d'intervento (art.4 del Protocollo). Tra i suoi molteplici compiti emerge quello di raccogliere i dati sullo stato di attuazione delle disposizioni del Decreto. La Commissione interna si coordina con il citato Comitato di vigilanza, che riferisce semestralmente sullo stato di avanzamento della sperimentazione. Anzi, il Comitato invia una relazione semestrale al Presidente dell'ANCI, al Ministero della Funzione Pubblica e alla Conferenza Stato Città, contenente la sintesi delle risultanze del monitoraggio dello stato d'avanzamento del processo di adeguamento delle amministrazioni locali. La finalità è che la Commissione in seno all'ANCI collabori con la CIVIT, per realizzare l'obiettivo di analizzare comparativamente le performance delle pubbliche amministrazioni e diffondere i relativi dati.

Con il protocollo d'intesa del 10.10.2009 l'ANCI e il Ministro per la Funzione Pubblica e l'Innovazione avevano già individuato in Formez Italia s.p.a. il partner dell'ANCI, in grado di offrire ai comuni l'assistenza tecnica per il raggiungimento dei degli obiettivi del Protocollo medesimo.

In generale i Protocolli d'intesa hanno riguardato anche la valorizzare del merito e della produttività, per cui si sono previste modalità di sostegno all'ANCI, nell'attivazione dei compiti necessari all'adeguamento al Decreto Brunetta. In pratica gli accordi sono serviti a fornire ai comuni modelli organizzativi, procedure coerenti, concrete ipotesi di lavoro e adeguati strumenti di premialità. Al riguardo è stata anche prevista una fase di sperimentazione applicativa su base volontaria, avente termine il 31.12.2010 e sulla quale la CIVIT ha riferito al Ministero.

L'ANCI ha emanato, in data 4 febbraio 2010, le prime linee guida concordate con il Ministero della Funzione pubblica, che chiariscono un punto fondamentale, ovvero come in

¹⁹⁹ la CIVIT ha risposto spesso alle domande delle amministrazioni e, sulle questioni collegate alla costituzione degli OIV, sono state fornite circa 500 risposte.

sede locale non sia obbligatoria l'adozione del Piano della performance e della relativa relazione. Il contenuto dei due documenti sarebbe infatti già presente nella Relazione previsionale e programmatica, nel PEG, nel PDO e nel rendiconto di gestione. Inoltre l'ANCI, con la circolare del 4 giugno 2010, ha definito ulteriori linee guida per gli enti locali, stabilendo che esse devono incidere sulla definizione e assegnazione degli obiettivi, sul collegamento tra obiettivi e allocazione delle risorse e sulla misurazione della performance organizzativa e individuale. In pratica, il piano e la relazione della performance, che attengono, rispettivamente alla programmazione e alla rendicontazione, vanno ricondotti alle disposizioni del D.lgs. 267/2000, nel senso che, con l'avvento della riforma, alcuni documenti tradizionali, come, per l'appunto, la relazione previsionale e programmatica, il PEG, il PDO e il rendiconto vanno sicuramente mantenuti, ma modificati in base ai principi di misurabilità dei risultati introdotti dal D.lgs. 150/2009.

Il nuovo assetto dei controlli che si rinviene al titolo II del Decreto Brunetta richiede agli organi di verifica interna un livello di coinvolgimento maggiore rispetto a quello intestato ai precedenti e ciò, in particolare, se si tiene conto che gli OIV, in base al più volte citato art.14, comma 4 lett. a) e b), svolgono, oltre alla funzione di monitoraggio, anche la comunicazione tempestiva delle criticità riscontrate agli organi elettivi, alla CIVIT e alla sede locale della Corte dei conti. In sostanza, la riforma vorrebbe che l'OIV fosse un organo che supporta permanentemente il comune nelle varie fasi del ciclo di gestione della performance.

Il Decreto Brunetta pone, in effetti, l'accento sull'importanza dello stretto raccordo tra la CIVIT, la dirigenza e gli OIV. Questi ultimi sono responsabili della corretta applicazione delle linee guida e dell'adozione delle metodologie definite dalla CIVIT, mentre i Dirigenti curano il monitoraggio della *performance*.

Gli OIV esercitano le attività precedentemente attribuite ai nuclei di valutazione, ma le loro verifiche sono accresciute, tanto che è previsto che i dirigenti assoggettati a controllo non percepiscano l'indennità di risultato, se non dimostrano di aver raggiunto in pieno gli obiettivi prefissati. È poi naturale come sia indispensabile una preventiva rilevazione che verifichi e approfondisca come gli enti articolino il piano delle performance e come sia impostata l'individuazione degli obiettivi. Anche in questo caso la piena attuazione della riforma è ben più agevole nei casi in cui sia stata svolta, nel corso degli anni precedenti, un'attività di pianificazione, recepita nei documenti di programmazione (bilancio pluriennale, relazione previsionale e programmatica). Ove esista una programmazione consolidata, non è difficile elaborare un piano triennale della performance, formulando gli obiettivi annuali e pluriennali previsti dall'art. 5 del d.lgs.150/2009. Allo stesso modo, si pensa che l'ente che nel corso di più anni, abbia predisposto un PEG, non dovrebbe avere difficoltà a formulare il piano triennale, poiché utilizzerebbe gran parte del lavoro impostato per redigere il bilancio

di previsione. Qualora, infine, siano stati formulati obiettivi e indicatori, è anche possibile monitorare in corso d'anno i risultati e concepire eventuali aggiustamenti.

È compito dei dirigenti, dell'OIV e della Giunta valutare i risultati conseguiti e porli in relazione con gli obiettivi assegnati, attività questa che già si espletava in molti enti locali in sede di rendicontazione, mentre l'assoluta novità è che a ciò si ricollega una conseguenza del tutto inusuale fondata sul collegamento tra i risultati e la corresponsione della parte accessoria dello stipendio. A tal fine va stilata una graduatoria intesa a premiare le persone più capaci e motivate.

Un appunto che si può fare al Parlamento è di aver spesso manifestato un interesse troppo debole per le risultanze di controlli su materie e oggetti presumibilmente di suo interesse. Si pensi, al riguardo che all'art. 1, c. 473 della L.296/2006, la Corte definisce annualmente i programmi e i criteri di riferimento del controllo "sulla base delle priorità previamente deliberate dalle competenti Commissioni parlamentari a norma dei rispettivi regolamenti". Ebbene, a tutt'oggi, le Commissioni parlamentari non hanno mai esercitato tale potere.

Va poi detto che il sistema dei controlli di cui al Decreto Brunetta segna, purtroppo, una parziale "riappropriazione" dell'amministrazione da parte della politica, nonostante le norme sembrano ribadire le distinzioni tra l'una e l'altra. Il d.lgs.150/2009 ha posto i controlli interni sotto un più diretto controllo dell'autorità politica locale: la Giunta nomina i componenti degli OIV e questi rispondono alla Giunta. Il tasso di autonomia dei dirigenti sembrerebbe ridotto, la figura del direttore generale tenderebbe a scomparire, tanto che i responsabili di settore sembrano rispondere non più a lui, ma al potere politico. Gli OIV, a discapito del nome, non sono poi così indipendenti, ma sottostanno alla CIVIT e quest'ultima, che fornisce loro indirizzi e metodi, non ha le caratteristiche di indipendenza delle *Authority*. Essa ha, infatti, un'autonomia contabile, ma non finanziaria, i suoi membri sono nominati con DPCM, su proposta del Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione, ed è inserita in un assetto organizzativo più ampio, di cui fanno parte il Dipartimento per la funzione pubblica, il Dipartimento della ragioneria generale, il Ministro per l'attuazione del programma (cui riferisce annualmente) e l'ARAN, delle cui strutture può avvalersi. Il Ministro per la P.A., di concerto con quello dell'Economia, stabilisce con proprio decreto le sue modalità di organizzazione (art. 4, c.4 della L.15/2009). Insomma, nonostante il diverso parere del Consiglio di Stato Sez. I, n.1081 del 22 marzo 2010, l'indipendenza della CIVIT è tutta da discutere²⁰⁰.

²⁰⁰ Cfr. G. D'Auria – I controlli e la Corte dei conti alla fine del primo decennio del XXI secolo. Rivista della Corte dei conti- Anno LXIII n.5, pag.231

Ciò nonostante, alcuni aspetti del Decreto Brunetta sono interessanti. La CIVIT ha emanato una apprezzabile delibera sulla composizione e sui compiti degli OIV (n. 4/2010), ha reso numerosissimi pareri alle Amministrazioni centrali e agli Enti nazionali, ha emanato autorevoli linee guida sul ciclo di gestione della performance e sulla trasparenza, così come ha fornito indirizzi sulla valutazione della dirigenza, sui servizi pubblici, sugli indicatori e gli standard di qualità e, per quel che ci riguarda in specie, anche sull'applicazione del D.lgs.150/2009 agli enti locali.

Se si pensa al principio informatore insito nella riforma, secondo cui anche presso la pubblica amministrazione le diseconomie devono andare a carico di chi le produce e non della collettività, si capisce come alcuni degli istituti introdotti dal Decreto Brunetta vadano in questa direzione. Le ragioni ispiratrici del D.lgs. 150/2009 sarebbero condivisibili, tanto è vero che la misurazione e valutazione della performance, la premialità, l'allocazione mirata delle risorse, gli standard qualitativi, l'autocorrezione e la responsabilità della P.A. verso i cittadini potrebbero sicuramente concorrere a disegnare un'immagine più moderna degli apparati. Dopo tanti tentativi si potrebbe, forse, auspicare un po' più concretamente, almeno il raggiungimento di una maggiore efficacia degli apparati.

Dopo il considerevole incremento di compiti attribuito alla Corte dei conti dalla L.131/2003 e dalla Finanziaria 2006, si è assistito a comportamenti non propriamente coerenti del Legislatore che, da una parte, hanno introdotto ipotesi di riforma che reintroducono il controllo preventivo di legittimità²⁰¹ e, dall'altra, hanno incrementano le fattispecie di controllo collaborativo, strettamente legato alla finalità di sollecitare le misure autocorrettive. Ad avviso della Sezione delle autonomie, affinché la Corte possa esercitare il suo ruolo tradizionale di controllore esterno e indipendente, è indispensabile che i controlli interni si perfezionino, che la loro autonomia dai vertici politici, purtroppo ridimensionata dal d.lgs.150/2009, sia accresciuta e che si incrementi il collegamento funzionale tra controlli interni ed esterni.

Oltre alla ridotta indipendenza degli OIV dal potere politico dovuta alla loro nomina da parte della Giunta, il Decreto Brunetta presenta anche il limite di voler talora risolvere i problemi delle amministrazioni secondo un'ottica neo centralista, che si riafferma in palese contrasto con le prerogative riconosciute alle autonomie dalla riforma del Titolo V della Costituzione. Il meccanismo della riforma si basa, in effetti, su un rapporto stretto e diretto tra la CIVIT, organismo centrale, i dirigenti degli enti locali e gli OIV. Questo neocentralismo, in controtendenza con le attuali prospettive federaliste, rinverrebbe la sua *ratio* nella necessità di omogeneizzare l'agire amministrativo e quindi di avvantaggiarsi dei risultati di trasparenza e integrità che ne dovrebbero derivare. I poteri accentratori della CIVIT

²⁰¹ V. il referto dello scorso anno e il precedente capitolo sui controlli interni del 2009/2010

potrebbero, dunque, essere rimodulati e, soprattutto, gli OIV andrebbero meglio collocati all'interno del preesistente sistema dei controlli interni, distinguendo meglio la diversa valenza della comunicazione delle criticità, ex art.14, c.4, lett.b del d.lgs.150/2009, a secondo che siano indirizzate alla CIVIT, ovvero alla Corte dei conti. È questo uno degli aspetti della riforma che crea più interrogativi, poiché si è visto, dalla rilevazione effettuata sul campione di enti, che gli OIV o i Nuclei di valutazione esercenti i precisi adempimenti loro attribuiti dal Decreto Brunetta, omettono più frequentemente di ogni altro il compito di comunicare le criticità riscontrate alla sede locale della Corte dei conti, alla CIVIT, agli organi di governo e all'Ispettorato della funzione pubblica.

Questo obbligo di segnalazione sarebbe, viceversa, importante perché consentirebbe alla Corte di conoscere specificatamente le singole disfunzioni gestionali, a fronte delle quali formulare osservazioni e proporre le tradizionali misure correttive. Tutto ciò non si ottiene, infatti, dal semplice esame della gestione complessiva ex art.198 bis del TUEL, che trasmette alla Corte una generica panoramica della situazione amministrativa e contabile dell'ente, ma verrebbe ad assumere una posizione ben più rilevante e, in qualche modo, più vicina a quella di controllo della regolarità contabile, esercitata in sede regionale ex art.1, c. 166 della L.266/2005 su tutte le irregolarità idonee a pregiudicare l'equilibrio di bilancio. Così le verifiche sul funzionamento dei controlli interni all'ente locale potrebbero finalmente perdere quel carattere di riscontro puramente eventuale e saltuario, che finora è stato legato all'attuazione dei vari Programma regionali di lavoro, messi a punto dalle singole Sezioni regionali di controllo della Corte (art.7, co.7 L. 131/2003 e art.2, co.5 del Regolamento interno di cui alla Delibera SS.RR. n.14/2000). In conclusione, il nuovo obbligo di segnalazione delle criticità può essere rilevante, perché la Corte potrebbe conoscere, separatamente e a tappeto, tutte le irregolarità gestionali riscontrate dagli OIV e, si ripete, ciò avverrebbe nei confronti della generalità dei comuni e non solo di quelli appositamente indagati. A questo punto non è escluso che nuovi scenari possano delinearsi.

L'art.13, c.6, lett. h dello stesso Decreto Brunetta attribuisce alla CIVIT la promozione di analisi comparate della performance delle amministrazioni pubbliche e la loro pubblicazione sui siti istituzionali. Come accennato inizialmente, risultava già intestato anche alla Corte dei conti il compito di valutare e comparare l'attività delle amministrazioni controllate, ma mentre nel caso della Corte dei conti quanto comunicato dagli organi di controllo interno può essere oggetto di referto agli organi elettivi, nel caso delle comunicazioni alla CIVIT, le performance esaminate sono dalla CIVIT stessa indirizzate e coordinate ai soli fini delle garanzie di trasparenza e del *benchmarking*.

Si consideri, infine, che l'abrogazione espressa dell'art.1, c.6 del d.lgs.286/1999 ad opera dell'art.30 del d.lgs.150/2009 ha ripristinato in capo ai servizi di controllo interno

comunque denominati l'obbligo di denuncia per danno erariale ex art.1, c.3 L.20/1994, sancendo così la corresponsabilità degli OIV nelle fattispecie che integrano la possibilità di detto pregiudizio. Indirettamente la norma rafforza la posizione della Corte che può perseguire, oltre il presunto autore del danno, anche gli organi di supervisione interna, ove omettano la segnalazione di eventuali pregiudizi, appresi anche nell'esercizio della valutazione di tipo collaborativo. In pratica, il controllo della Corte in sede locale persegue sia l'attivazione di meccanismi di autocorrezione dell'ente controllato che la salvaguardia da fattispecie di danno patrimoniale.

Grazie agli svariati compiti che le sono stati conferiti dall'art.13 del D.lgs.150/2009, la CIVIT ha rilasciato anche alcuni pareri che, in buona parte, si limitano a lumeggiare le amministrazioni sull'applicazione del Decreto stesso. Nulla a che vedere, dunque, con l'ampia funzione consultiva conferita alla Corte dei conti dall'art.7, c.8 della L.131/2003, che investe la generalità delle disposizioni sulle autonomie locali ed è strettamente correlata alla miglior riuscita dell'attività di controllo. D'altronde, se la Corte dei conti è organo di controllo magistratuale, che rinviene nelle garanzie costituzionali le ragioni del suo esistere e della sua posizione ausiliaria verso il Parlamento, la CIVIT è un organismo centrale di indirizzo e supervisione che, rispondendo al Ministro per la Funzione Pubblica, si muove nell'ambito del generale apparato amministrativo.

C'è infine da riflettere sull'assoluta incongruenza insita al Decreto 150/2009, che prevede l'applicazione della premialità, senza ricorso a spese aggiuntive. È logico pensare come buona parte degli enti locali non siano in grado di sostenere i costi strutturali e gestionali dell'applicazione Decreto Legislativo.²⁰²

Il d.lgs.150/2009 ha conferito agli OIV il potere di proporre alla Giunta la valutazione dei dirigenti di vertice, sottraendo, come si è accennato, al Direttore Generale il "fisiologico" giudizio sull'operato dei propri collaboratori. È evidente che, se l'esecutivo valuta i dirigenti di vertice sulla base dell'apprezzamento degli OIV, ma può motivatamente discostarsene, per cui i capi dell'amministrazione possono subire il condizionamento della Giunta, allo stesso modo i dirigenti non apicali, che sono valutati direttamente dagli OIV, possono ugualmente subire interferenze politiche, visto che è l'esecutivo a scegliere i componenti dell'organo di controllo. La Corte ritiene che questo non sia certo un passo avanti, sul terreno della più imparziale valutazione dei responsabili di settore.

I Dirigenti che non fanno più tanto riferimento al Direttore Generale, quanto alle direttive della CIVIT. D'altro canto il vertice e gli organi di indirizzo politico devono recepire a attuare le indicazioni degli OIV che però, in congruamente, sono nominati dalla stessa

²⁰² Si ricorda, al riguardo, che il 6 maggio u.s. la CIVIT ha inviato al Ministro per la PA e l'Innovazione una lettera per chiedere notizie sulla richiesta di autorizzazione alla spesa avanzata dalla stessa per progetti sperimentali e innovativi già avviati