
La Pianificazione e il Controllo delle Performance nella PA

Carapia Simone¹

*¹ Facoltà classe in Economia e Direzione delle Aziende Pubbliche
Indirizzo: Doctor of Philosophy (Dottorato di Ricerca)*

Parole Chiavi

Pubblica amministrazione, public governance, public management, pianificazione, performance, contesto

Relatori

Prof.ssa Iannotta Rosalia

Candidato/a

Carapia Simone
Matricola: 9428372073
UNITOSCANA/IT

Introduzione

La riforma della Pubblica Amministrazione ha rappresentato una svolta importante, soprattutto in relazione ai meccanismi connessi al New Public Management che si può considerare come un percorso innovativo diretto a reinventare le pubbliche amministrazioni, dotandole di quei requisiti di efficacia, efficienza e responsabilità in relazione alla cultura di riferimento. Il NPM ha rappresentato il motivo conduttore delle riforme che sono state attuate negli ultimi anni a livello internazionale sia da governi centrali che locali, nel tentativo di promuovere un cambio di marcia finalizzato a mettere al centro il cittadino, inteso come principale agente etico della cosa pubblica, in qualità di elettore e di fruitore dei servizi. La riforma assume un significato particolarmente importante, dal momento che si distingue per l'adozione di strumenti e tecniche di derivazione commerciale, per cui si parla, molto spesso di New Public Financial Management. Il presente lavoro intende fornire un quadro il più possibile esaustivo, al fine di individuare i principi chiave che regolano i comportamenti dell'intera comunità.

Capitolo 1 La riforma della Pubblica Amministrazione

1.1 Gli aspetti principali della riforma della Pubblica Amministrazione

Le Amministrazioni pubbliche possono diventare un ottimo driver economico, nel momento in cui esse espletano la loro attività in modo tale da garantire benessere organizzativo, promuovendo la crescita del territorio nonché il reclutamento di figure professionali, sulla scorta dell'adozione di criteri meritocratici che consentano di fruire di competenze diversificate nella prospettiva del miglioramento della società.

In seguito ai cambiamenti introdotti dalla riforma Brunetta¹, le amministrazioni locali hanno avuto modo di introdurre sistemi atti a valutare e a gestire le performance, in modo tale da effettuare una valutazione in termini di *outcome*.

Il ricorso a sistemi di valutazione del personale e della dirigenza ha previsto l'individuazione di organi preposti alla valutazione degli standard di efficienza e di efficacia delle pubbliche amministrazioni. Al fine di rendere operativo a tutti gli effetti tale sistema, si è fatto ricorso a un procedimento basato su un meccanismo premiale o sull'irrogazione di sanzioni, in seguito alla rilevazione di comportamenti non consoni al ruolo svolto o tali da non ottenere gli *outcome* previsti in relazione alle attività intraprese e definiti attraverso gli obiettivi.

Il sistema di valutazione della performance ha seguito un iter molto lungo che risale agli anni '90 e che si è ritenuto opportuno sintetizzare all'interno di questa parte introduttiva.²

Già, infatti, tra il 1992 e il 1994, i governi Amato e Ciampi furono costretti ad adottare delle misure in risposta al malcontento generale che si era diffuso in relazione all'operato della pubblica amministrazione. I principi di efficienza, efficacia ed economicità iniziarono ad acquistare particolare rilievo proprio in questo periodo, in seguito all'introduzione del decreto-legge 29/1993 che determinò il rafforzamento della dirigenza pubblica e la conseguente creazione di Nuclei di

¹ Lazzara S. , *La valutazione della dirigenza pubblica dopo la riforma Brunetta. Attuali assetti e criticità emergenti nelle Agenzie fiscali. Il caso dell'Agenzia del Territorio*, in Amministrazione in cammino, Centro di ricerche sulle amministrazioni pubbliche "Vittorio Bachelet", 2012

² Ongaro E., Ferré F., Galli D., Longo F., *Public sector reform in Italy: views and experiences from senior executives*, www.cocops.eu, 2013

valutazione in tutte le amministrazioni sia in quelle centrali che nelle amministrazioni locali.

In seguito all'emanazione del decreto furono creati anche gli URP (Uffici relazioni con il pubblico). Un altro punto su cui si è focalizzata l'attenzione nel processo di ridefinizione delle pubbliche amministrazioni è stato il controllo qualitativo e quantitativo della spesa pubblica, in modo tale da operare un controllo di efficacia *ex post* sulla scorta degli outcome conseguiti, infatti, la legge n.20 del 1994 ha operato un cambiamento in questa direzione. Le riforme attuate tra il 1996 e il 1999 sono state dirette principalmente a rispettare tutti gli standard previsti per rientrare nei parametri di Maastricht, in seguito all'introduzione della moneta unica europea. Questo ciclo di riforme ha mirato essenzialmente alla riduzione degli oneri amministrativi delle imprese, inoltre si è verificata una devoluzione delle competenze dello Stato alle regioni e alle amministrazioni locali.

1.2 Il New Public Management e il Public Governance

Un'ulteriore innovazione è stata rappresentata dalla già citata introduzione del New Public Management all'interno delle amministrazioni, sempre nella prospettiva di una valutazione della performance in relazione agli outcome conseguiti.

I successivi provvedimenti legislativi, ovvero la legge 59 e la legge 127 del 1997 hanno perseguito un obiettivo prioritario, vale a dire lo snellimento dei procedimenti di ambito decisionale e di controllo. Le amministrazioni hanno avuto l'obbligo di erogare servizi, mantenendo uno stretto contatto con il pubblico e garantendo il mantenimento di specifici ed elevati livelli di qualità della performance rispondenti agli effettivi bisogni.

La legge 112/1998 ha sancito la devoluzione di funzioni dallo Stato centrale alle amministrazioni locali. Un ulteriore passo in direzione della determinazione del nuovo corso della Pubblica amministrazione è rappresentato dalla legge n.144 del 1999 che ha istituito la Rete dei Nuclei di valutazione degli investimenti pubblici, la già citata legge 286 del 1999, come esplicitato all'interno del primo capitolo, definisce gli elementi di efficienza, efficacia ed economicità del sistema di gestione pubblica. In relazione a tale argomento, non bisogna dimenticare l'importanza del

controllo strategico, in quanto non è possibile scindere gli aspetti di efficienza ed efficacia dal controllo, da considerare come un supporto professionale da utilizzare al fine di definire le priorità di intervento, anche sulla base del confronto con i risultati pregressi.³ Infatti, la definizione di un sistema permanente di valutazione e controllo strategico doveva, nelle intenzioni del legislatore, rappresentare una sorta di memoria atta all'elaborazione di una politica amministrativa valida in ogni tempo, non legata esclusivamente *all'hic et nunc*⁴, vale a dire alle situazioni legate a un preciso momento temporale.

1.2.1 Caratteristiche del Collaborative Public Management

Nel periodo tra il 2000 e il 2002 sono state portate avanti riforme costituzionali mirate principalmente alla modernizzazione della pubblica amministrazione, in rapporto anche a una più chiara determinazione delle funzioni e delle prerogative degli enti locali.

Tra il terzo e il quarto ciclo di riforme così come è stato definito da Ongaro, si può individuare⁵ una tendenza a un processo di sempre maggiore incremento della trasparenza e del livello di accountability sulla scorta di un sempre maggiore coinvolgimento degli stakeholder chiamati a una partecipazione attiva alle iniziative promosse, basata anche sulla valutazione dei risultati ottenuti. Proprio in considerazione del ruolo preponderante assunto dagli stakeholder si è resa necessaria una razionalizzazione sempre più accurata della spesa, in modo tale da migliorare l'efficienza delle amministrazioni pubbliche.

Il cosiddetto quarto ciclo di riforme prende le mosse dal decreto legislativo 150/2009, che porta a compimento il progetto di compiuta definizione della performance da intendersi come in riferimento alla sfera organizzativa e individuale, nella prospettiva dell'accountability che implica una continua apertura nei confronti dell'esterno, nell'ottica di una sorta di circolarità che si configura come trasmissione di informazioni, in base a quanto previsto dalla riforma operata dal governo Monti.

³ Butera F. e Dente B. , Change management nelle pubbliche amministrazioni: una proposta, FrancoAngeli, 2009

⁴ Ibidem, pag.278

⁵ Ongaro E., Ferré F., Galli D., Longo F. (2013), Public sector reform in Italy: views and experiences from senior executives, www.cocops.eu

All'interno di questa nuova stagione di riforme, possiamo individuare alcuni principi essenziali che sono alla base del concetto chiave di valutazione della performance. Infatti, uno degli elementi principali è rappresentato dal *performance management* diretto a ottenere un miglioramento degli outcome nel rispetto del budget che prevede l'impiego di un numero di risorse sempre minori, in modo tale, tuttavia, da mantenere elevati gli standard qualitativi.⁶ I tagli alle risorse hanno costretto i funzionari della PA a impegnarsi al massimo per raggiungere gli obiettivi, ottimizzando al massimo tutte le disponibilità finanziarie erogate che, in rapporto agli anni precedenti, risultano veramente esigue.

Un altro principio da considerare consiste proprio nel concetto di valutazione della performance che mira all'ottenimento di risultati sempre più determinanti e innovativi nel rispetto del criterio dell'efficacia, sempre nella prospettiva di un minimo dispendio di risorse, in rapporto ai criteri di efficienza *in primis* e poi di economicità. Come si può notare, sono stati richiesti enormi sforzi alle pubbliche amministrazioni, costrette a mantenere elevati standard di qualità a fronte di un significativo ridimensionamento delle risorse.

Un simile cambiamento ha richiesto un impegno molto più gravoso a tutti i dipendenti, sia ai dirigenti che al resto del personale, infatti, a fronte della necessità di provvedere all'elaborazione dei progetti connessi alle attività programmate, si è resa indispensabile una programmazione efficace e caratterizzata dal ricorso a una contabilità ad alto livello di affidabilità, diretta a consentire un'analisi previsionale dei costi e degli eventuali ricavi, anche in relazione ai risultati attesi dagli stakeholder.

Nella riforma di Monti ha avuto un peso determinante la cosiddetta *spending review* che ha richiesto un'accurata riformulazione della spesa, in modo da introdurre le cosiddette economie di scala e la cosiddetta razionalità comparativa.⁷

⁶ Stame N., *Fare più e meglio con meno, e in modo democratico*, in *Rassegna Italiana di Valutazione*, numero 53-54, FrancoAngeli, 2012

⁷ Vecchi G. *Spending review: governance senza capacità di governo. Dell'assenza di tecnostrutture pubbliche in grado di presidiare i processi di riforma amministrativa* in *Rassegna Italiana di Valutazione*, numero 53-54, FrancoAngeli, 2013

Il decreto legislativo 150/2009 privilegia, come già rilevato, la performance, attraverso questa definizione: ⁸

“il contributo (risultato e modalità di raggiungimento del risultato) che un soggetto (sistema, organizzazione, unità organizzativa, team, singolo) apporta attraverso la propria azione al raggiungimento delle finalità e degli obiettivi ed, in ultima istanza, alla soddisfazione dei bisogni per i quali l’organizzazione è stata costituita”.

1.2.2 Le caratteristiche distintive della Public Governance

Per quanto riguarda la misurazione e la valutazione della performance individuale, bisogna operare una distinzione tra personale dirigenziale e non dirigenziale, infatti, i dirigenti devono mirare a raggiungere gli obiettivi connessi alla loro area, mentre per il personale non dirigenziale, gli obiettivi sono connessi principalmente al contributo apportato alla performance in relazione all’unità di appartenenza e al livello di competenze evidenziato nello svolgimento di determinati compiti.

Dall’analisi del decreto emergono, in modo particolare, alcuni principi-cardine che si possono così sintetizzare:

- 1) Le amministrazioni hanno l’obbligo di effettuare una misurazione delle performance sia a livello organizzativo che individuale.
- 2) Le performance organizzative e individuali, sulla base degli outcome conseguiti devono essere riconosciute attraverso il meccanismo della premialità che non può prescindere dall’adozioni di criteri meritocratici.
- 3) Le amministrazioni pubbliche devono effettuare la valutazione della performance attraverso il confronto con standard non solo nazionali, ma anche transnazionali, ispirandosi alle best practice a livello nazionale.
- 4) Nel quadro della valutazione della performance rientra l’accountability, vale a dire la rendicontazione agli stakeholders e ai cittadini, in generale, del livello di qualità della performance raggiunto.

Le normative vigenti prevedono che le attività svolte siano visibili anche attraverso i siti web che rappresentano efficaci mezzi di divulgazione dei progetti avviati e dei livelli raggiunti.

⁸ <http://www.camera.it/parlam/leggi/deleghe/09150dl.htm>

Il Codice ha sancito, come si è evidenziato nel precedente paragrafo, il ricorso all'innovazione tecnologica, offrendo la possibilità all'utenza di interfacciarsi con l'Amministrazione attraverso Internet, comunicando anche attraverso la posta elettronica.

L'articolo 3 del CAD sancisce il diritto all'uso delle tecnologie, basandosi sul presupposto che i cittadini e le imprese debbano fruire del diritto di richiedere e ottenere l'uso delle tecnologie telematiche per ogni forma di comunicazione, non solo con le amministrazioni centrali, ma anche con quelle regionali e locali, compatibilmente con le risorse tecnologiche disponibili.

1.3 Le parole chiave del nuovo corso della Pubblica Amministrazione: efficienza, efficacia ed economicità

Il riconoscimento delle ICT nell'economia delle relazioni tra pubblico e PA rappresenta, sicuramente, la condicio sine qua non per raggiungere obiettivi di efficienza, trasparenza ed economicità. Il cittadino ha diritto a esigere che la Pubblica Amministrazione sia dotata di strumenti tecnologici adeguati nell'ottica della partecipazione attiva ai processi decisionali, introducendo, pertanto, l'uso di strumenti tecnologici adeguati nella prospettiva della partecipazione attiva ai processi decisionali, unitamente ai sistemi di valutazione del grado di soddisfazione degli utenti dei servizi.⁹ Il Codice, fin dalla sua originaria formulazione ha permesso di attuare le prime cinque missioni del programma di governo per la digitalizzazione della Pubblica Amministrazione. Il CAD ha introdotto nuovi diritti per i cittadini e le imprese, in modo da sancire le norme per renderli accessibili ai cittadini. Il D.Lgs. n. 159/2006 ha introdotto le disposizioni inerenti all'assetto formativo precedente, introducendo le disposizioni sul Sistema pubblico di connettività e riconoscendo la capacità soddisfattiva del requisito della forma scritta da parte di documenti informatici che sono sprovvisti di firma digitale o di firma elettronica qualificata. Di per sé un

⁹ Borghi G. City Sensing. Approcci, metodi e tecnologie innovative per la Città Intelligente: **Approcci, metodi e tecnologie innovative per la Città Intelligente, Milano, Franco Angeli, 2008**

maggior digitalizzazione delle procedure pubbliche è ispirata ai canoni di efficienza ed economicità dell'azione amministrativa.¹⁰

Il Codice ha subito, nel corso del tempo, ulteriori integrazioni e modifiche come il d.l.gs n. 235/2010 e il d.P.C.M. del 9 febbraio 2011. Il CAD deve essere considerato come la fonte principale dei processi di informatizzazione della Pubblica Amministrazione come espressione dell'e-government introdotto con il nuovo corso avviato con l'ingresso della digitalizzazione nel mondo della Pubblica Amministrazione. Nel CAD si ritrovano tutte le norme necessarie per conseguire gli obiettivi di economicità, efficienza, trasparenza e semplificazione. Simili obiettivi possono essere raggiunti attraverso la digitalizzazione degli uffici pubblici.

Il Codice dell'Amministrazione digitale ha contribuito a modificare la disciplina, in modo tale da adattare gli orientamenti al framework europeo, anche per quanto riguarda la cybersecurity, fondamentali per proteggere la crescita del Paese.¹¹

1.4 Aspetti controversi della performance nelle aziende pubbliche

Il ricorso agli strumenti informatici ha degli effetti inerenti all'organizzazione delle Amministrazioni Pubbliche, determinando una diminuzione dei costi e, contestualmente, dei tempi, al fine di espletare pratiche e svolgere mansioni inerenti alla realizzazione dei servizi pubblici, migliorando, allo stesso tempo, il processo di semplificazione amministrativa. La digitalizzazione, quindi, rappresenta un mezzo utile per migliorare l'efficienza dell'azione amministrativa, ma diventa anche un'occasione di straordinario rinnovamento che permette di avere chiarezza sulle modalità di utilizzo degli strumenti.,

Uno strumento, adottato per migliorare il grado di efficienza della PA è rappresentato dal ricorso a strategie di valutazione diretti a stabilire il livello complessivo della qualità dei servizi in relazione all'efficienza delle azioni di processo intraprese e, soprattutto, in riferimento al livello di soddisfazione mostrato dagli utenti dei servizi che rappresentano i fruitori principali, in quanto danno la misura della percezione

¹⁰ Lemmi D., *Il digitale: dimensione, mezzo e causa del cambiamento giuridico e sociale*, Napoli, Key editorem 2022

¹¹ Cencetti C., *Cybersecurity: Unione europea e Italia: Prospettive a confronto*, Roma, Edizioni nuova cultura, 2014

esterna della qualità dei servizi erogati. Il meccanismo della premialità e della progressione di carriera rappresenta un efficace incentivo per migliorare il livello di efficienza delle prestazioni lavorative, senza il rischio di ulteriori problematiche.¹² Un riscontro concreto di come sono stati individuati i criteri di virtuosità degli enti locali e di come sono considerati i meriti ottenuti si ha attraverso il d.l. 24 gennaio 2012 n.1 che annovera, tra i criteri di virtuosità che sono previsti dalle disposizioni generali, anche l'adeguamento ai principi preposti alla razionalizzazione della economica e la liberalizzazione del commercio.¹³

La normativa prevede che siano adottate iniziative dirette a promuovere l'efficienza nei costi inerenti alla raccolta, alla gestione e alla manutenzione dei dati. Possono crearsi infatti, delle reti di enti locali che investono congiuntamente nella digitalizzazione con risparmi che risultano connessi all'investimento e alle sinergie.

Grande importanza assume anche il trasferimento di best practice da un ente all'altro, in modo da promuovere prassi efficaci ed efficienti, nell'ottica del criterio dell'economicità, in riferimento alla digitalizzazione.¹⁴

Questo aspetto è sicuramente da potenziare, soprattutto in considerazione del fatto che, nonostante la PA sia in possesso di tutti i dati relativi ai cittadini, alle imprese e alle famiglie, non utilizza queste informazioni per contribuire al miglioramento delle condizioni individuali e in toto¹⁵.

Nel quadro dell'Unione Europea, l'Agenzia Agid promuove l'innovazione digitale nel Paese e il ricorso alle tecnologie digitali nel contesto dell'organizzazione della pubblica amministrazione e nel rapporto tra questa e i cittadini, nel pieno rispetto dei principi di legalità, imparzialità e di già menzionata trasparenza.

¹² AA.VV. Stress, lavoro correlato e benessere lavorativo. Manipolare con cura: Dagli aspetti giuridici a quelli psicologici, corredati da uno studio sul campo, Key editore, 2018

¹³ Salerno M. Contributo allo studio del principio costituzionale del merito, Torino, Giappichelli editore, 2020

¹⁴ AA.VV., Lo stato digitale: Come l'innovazione rivoluziona il rapporto con i cittadini, Milano, Il Corriere della Sera, 2014

¹⁵ Borgonovi E., *Gli studi di economia aziendale applicati alla PA e il NPM*, Rivista Italiana di Public Management – *Studi e proposte per innovare la Pubblica Amministrazione*, Studiare sviluppo S.r.l, Vol. 1, n.1 Pag 26-27-28, 2018

Le attività delle amministrazioni vengono programmate in seguito alla verifica dell'attuazione del Piano triennale per l'informatica e la pubblica amministrazione attraverso l'individuazione dei principali interventi di sviluppo e gestione dei sistemi informativi. La digitalizzazione dell'azione amministrativa è attuata attraverso modalità idonee a garantire la partecipazione dell'Italia alla costruzione delle reti transeuropee per lo scambio elettronico di dati e servizi.¹⁶

Come si è già evidenziato in precedenza un altro strumento che consente di testare l'efficienza di un ente è rappresentato dal sistema dei controlli. Il testo unico degli Enti Locali, il cosiddetto T.U.E.L. entrato in vigore con il D.Lgs.n.267/2000 ripropone i principi generali del controllo inerenti alle Pubbliche Amministrazioni, adattando il sistema dei controlli interni agli enti territoriali.

Un ruolo determinante è sicuramente costituito dall'AGID, l'Agenzia per l'Italia digitale che ha promosso il ricorso alle nuove tecnologie, per impostare il rapporto con la pubblica amministrazione, secondo criteri di economicità, efficienza ed efficacia, in collaborazione con le comunità regionali AGId.¹⁷

L'economicità fa riferimento al rapporto tra input (termine che sta ad indicare le risorse impiegate) e le strutture. Il principio dell'efficienza è relativo alla conversione degli input in output, vale a dire i beni e i servizi, l'efficacia, invece, mette in rapporto i risultati ottenuti dalla produzione degli output con i risultati attesi.¹⁸

Il grado di efficienza indica la produzione della massima quantità di beni e servizi in riferimento a una precisa quantità di risorse. L'efficacia, invece, prevede che ci sia un confronto tra risultati programmati e risultati raggiunti.

L'amministrazione deve potersi avvalere del controllo di gestione, allo scopo di monitorare in maniera costante non solo l'andamento dei costi, ma anche il rendimento e i risultati *in toto*, in riferimento ai già citati indicatori di efficacia, efficienza ed economicità.

Per la digitalizzazione dell'attività amministrativa è stato dato ampio rilievo all'adozione di standard comuni d'efficienza, anche grazie all'individuazione di una

¹⁶ Sodano M.R., Codice penale e di procedura penale e leggi complementari, Napoli, Key, 2022

¹⁷ Macrì I. Digitalizzazione, innovazione e sicurezza nella P.A., Milano, Ipsoa, 2022

¹⁸ Marchi L., Revisione aziendale e sistemi di controllo interno, Giuffrè, 2012

strategia coordinata finalizzata allo sviluppo coerente del processo di digitalizzazione. Un simile cambiamento ha richiesto un'accurata riorganizzazione strutturale e gestionale degli enti coinvolti.

Inoltre, i dati delle pubbliche amministrazioni, nella prospettiva della dematerializzazione risultano gestiti da sistemi informativi automatizzati, per cui sono formati, raccolti, conservati, resi disponibili e accessibili con l'uso delle ICT al fine di renderne possibile la fruizione e la riutilizzazione sia dagli altri enti sia dai privati. Come si è già evidenziato, tuttavia, è necessario rispettare i confini posti dalle disposizioni in materia di protezione dei dati personali e dal rispetto della normativa comunitaria in materia di riutilizzo delle informazioni del settore pubblico.

Il CAD riporta anche le modalità di divulgazione dei dati di tipo aperto e il rispetto dei principi di accessibilità, usabilità e reperibilità, completezza d'informazione, chiarezza di linguaggio, affidabilità, semplicità di consultazione, qualità, omogeneità e interoperabilità.¹⁹ Lo stesso Codice garantisce, relativamente all'erogazione dei servizi in rete, una modalità che valuti criteri quali efficacia, economicità e utilità, rispettando i principi d'eguaglianza e non discriminazione, tenendo presenti le caratteristiche dell'utenza e la frequenza dell'uso.

Il *trait d'union* con la prospettiva europea è stato rappresentato dalla Commissione Europea ha adottato la Comunicazione COM (2016) /179 fissato i principi di base cui deve ispirarsi l'azione per l'e-government per il periodo 2016-2020

L'obiettivo cui deve tendere l'azione di implementazione delle nuove tecnologie nel settore dell'azione amministrativa, secondo quanto indicato dalla Commissione Europea, deve ispirarsi ai valori della massima trasparenza, efficienza ed inclusività affinché vengano erogati servizi tali da rispondere alle esigenze di tutti i cittadini considerati in un contesto europeo.

¹⁹ Cherubini M., Perugini F. Informatica giuridica e pubblica amministrazione, in G. Peruginelli e M. Ragona (a cura di), "L'informatica giuridica in Italia. Cinquant'anni di studi, ricerche ed esperienze", Collana ITTIG-CNR, Serie "Studi e documenti", n. 12, Napoli, ESI, 2014, pp. 483-49

Lo strumento per garantire la piena realizzazione di questi obiettivi si può ritrovare proprio nel principio del libero accesso ai dati ed ai servizi delle amministrazioni pubbliche, sia a livello nazionale che transfrontaliero.²⁰

1.4 Aspetti controversi della performance nelle aziende pubbliche

La determinazione e la successiva misurazione della performance all'interno della Pubblica Amministrazione non è un processo semplice e lineare, ma presenta delle criticità connesse alle caratteristiche stesse dell'attività pubblica. Infatti, le amministrazioni pubbliche intessono una rete molto complessa di relazioni con la collettività, in quanto devono, da un lato, garantire un uso delle risorse pubbliche ad esclusivo beneficio della comunità di riferimento, in modo tale da elargire un'eccellente qualità dei servizi sempre nell'ottica dell'accountability. Bisogna, inoltre, considerare che la performance non si può considerare come un qualcosa di fisso e immutabile non soggetto a variazioni, ma, al contrario, come un insieme di concetti e giudizi che si basano sulle diverse prospettive degli stakeholder che, naturalmente, non possono essere univoche. Per tutti i motivi citati, bisogna fare questa premessa importante, ovvero che non è possibile fornire dei criteri standard e universalmente validi per ogni performance.²¹

Infatti, i giudizi sono sempre relativi agli obiettivi, alle modalità organizzative e, naturalmente, agli stakeholder con cui la PA si rapporta.

Le criticità sono determinate anche da alcune caratteristiche della PA come:²²

- 1) La multidimensionalità e la profondità, in quanto, come si è già rilevato, la misurazione della performance può essere soggetta a diverse prospettive, legate all'input, all'output e all'outcome e ai criteri di efficienza ed efficacia.
- 2) Un ulteriore elemento di criticità è rappresentato dalla difficoltà legata alla misurazione degli outcome. Determinare quale sia l'impatto complessivo sull'azione pubblica non è sempre facile o comunque, non quantificabile a

²⁰ Martines F., La digitalizzazione della pubblica amministrazione, Rivista di diritto dei media 2/2018 in https://www.astrid-online.it/static/upload/pape/paper10_martines.pdf

²¹ Maragon M., La rendicontazione sociale nelle RSA. Il bilancio sociale nei servizi alla persona, Maggioli editore, 2013, pag. 19

²² Rota S., Sicilia M., Steccolini I., Bilancio e misurazione della performance nelle amministrazioni pubbliche, Maggioli editore, 2012, pag.306

breve termine. Non sempre è possibile, infatti, riuscire a misurare in tempi brevi l'impatto delle azioni intraprese sulla scuola, la salute, l'ordine pubblico.

- 3) L'incertezza delle relazioni di causa-effetto è un ulteriore elemento di criticità, infatti, gli impatti finali delle azioni che hanno una ricaduta sul settore pubblico, derivano dall'interazione con gli interventi pubblici e con altre variabili, per cui non è sempre facile riuscire a determinare quali elementi abbiano determinato specifici esiti-
- 4) La soggettività della valutazione entra in gioco molto frequentemente, per cui spesso si esprimono diverse valutazioni inerenti alla stessa performance, in quanto si possono esprimere giudizi diversi in rapporto alle convinzioni personali, all'appartenenza politica e anche al periodo storico di appartenenza.

Ulteriori criticità sono connesse al fatto che molto spesso si determina un *focus* maggiore sugli strumenti di performance management rispetto al livello che, invece, si prevede possa raggiungere l'amministrazione, anche in considerazione degli indicatori di outcome.²³

Non bisogna, inoltre, trascurare il fatto che vi siano sistemi informativi non ritenuti sufficientemente attendibili in rapporto alle prestazioni richieste.

Un altro possibile elemento di criticità è da attribuire al fatto che la trasparenza non viene considerata come un valore reale da curare per mettere in evidenza i punti di forza dell'amministrazione, ma solo come mezzo di accessibilità alle informazioni, un obbligo a cui ottemperare, non un valore aggiunto nella costruzione dell'affidabilità delle pubbliche amministrazioni.

In conseguenza del processo di ridefinizione della riforma del settore pubblico, si è verificata una maggiore tensione in direzione del raggiungimento di determinati risultati, per cui aumenta anche la varietà dei criteri adottati per la valutazione dei risultati. La valutazione delle prestazioni tende ad attribuire maggiore importanza non solo al rendimento e alle competenze, ma anche alle social skills.²⁴

²³ Butera F. e Dente B., *Change management nelle pubbliche amministrazioni: una proposta*, Franco Angeli, 2009

²⁴ Ruffini R., *La valutazione della performance individuale nelle pubbliche amministrazioni*, Franco Angeli, 2013, pag.15

Dalle analisi condotte risulta che ancora non è stata sufficientemente implementata la cultura della performance e della valutazione all'interno delle amministrazioni pubbliche. Appare indispensabile, come rilevato da Urbani²⁵ che si proceda a una valutazione delle prestazioni come valore pubblico, radicato nella coscienza collettiva prima che nella pratica. Tale cultura della performance appare scarsamente radicata nelle amministrazioni locali, per cui, in alcuni casi, essa appare circoscritta a un numero molto ristretto di persone all'interno dell'amministrazione, di solito lo staff dirigenziale.

Non bisogna, inoltre, dimenticare che mancano competenze adeguate a supportare i sistemi di performance, infatti, un'analisi di questo tipo richiede la costruzione di sistemi adeguati al contesto e tali da rispondere ai bisogni informativi manifestati dalla classe politica. L'accessibilità alle informazioni prevede che ci siano forme di controllo dell'azione dell'amministrazione da parte degli stakeholders, molto spesso, però, nonostante le sollecitazioni, la voce dei cosiddetti "portatori di interesse" ancora ha un peso limitato. Chiaramente, anche questo fatto varia in rapporto alle varie amministrazioni, per cui non è possibile generalizzare, ma, è sicuramente innegabile che la valutazione della ricaduta delle operazioni da parte degli stakeholder diventa *condicio sine qua non* per portare a compimento il processo di valutazione della performance.²⁶

1.4.1 Le dimensioni degli outcome intermedi e finali

La misurazione della performance prevede un approccio che non consideri solo la dimensione economico finanziaria dei bilanci di previsione, ma che prenda in considerazione anche la qualità dei processi, l'innovazione, la soddisfazione del personale e degli utenti che si possono considerare come destinatari delle azioni intraprese.

²⁵ Urbani G. (2012), *La valutazione delle performance nella pubblica amministrazione italiana: dalla stagione dei controlli alla spending review*, in *Rassegna Italiana di Valutazione*, numero 53-54, FrancoAngeli

²⁶ Vecchi G. Valutazione delle performance e valutazione delle risorse umane. Proposte per l'utilizzo della riforma Brunetta, paper al convegno AIV 2010

L'approccio multidimensionale permette di analizzare il valore economico in rapporto a una dimensione interna e a un'altra esterna. La dimensione interna è costituita da variabili rappresentate dall'eccellenza dei processi e dall'orientamento all'apprendimento e alla crescita. In rapporto a questa prospettiva vengono individuati i drivers del valore economico che derivano dalle risorse impiegate. La dimensione esterna è caratterizzata da tutte quelle variabili che entrano in gioco nel determinare i rapporti con l'esterno.²⁷

Nell'ambito della New Public management è indispensabile ricorrere a un approccio multidimensionale che riguarda diversi ambiti. Diventa indispensabile, infatti, spostare l'asse di osservazione ai fattori che rivestono importanza nell'ambito delle azioni intraprese. E' necessario individuare tutti quegli elementi che entrano in gioco ai fini della creazione del valore, per cui, in questo caso, possiamo parlare di qualità, tempi e soddisfazione degli stakeholder che rivestono una funzione importante in questo processo, per cui diventa indispensabile elaborare degli indicatori che evidenzino le cause e non soltanto i semplici indizi che danno delle informazioni sommarie sull'andamento delle azioni intraprese; è importante, inoltre, fornire delle informazioni immediate e non ritardate di quanto verificatosi in rapporto alle linee progettuali individuate. Diventa, imprescindibile alla luce dei dati considerati, sviluppare il collegamento tra scelte strategiche ed operative.

Bisogna partire dal presupposto che gli indicatori costituiscano un elemento fondamentale del sistema di misurazione, per cui diventa imprescindibile il ricorso a un set multidimensionale di indicatori, in grado di metterne in evidenza la complessità.

La letteratura scientifica nel presentare il concetto di performance dal punto di vista multidimensionale²⁸ fa riferimento al contributo, inteso come risultato e come modalità di raggiungimento del risultato, apportato da un individuo, oppure un gruppo di individui, da un'unità organizzativa e da una politica pubblica.

²⁷ Preite D., *Misurare la performance nelle amministrazioni pubbliche: Logiche, metodi, strumenti ed esperienze*, Egea, 2010

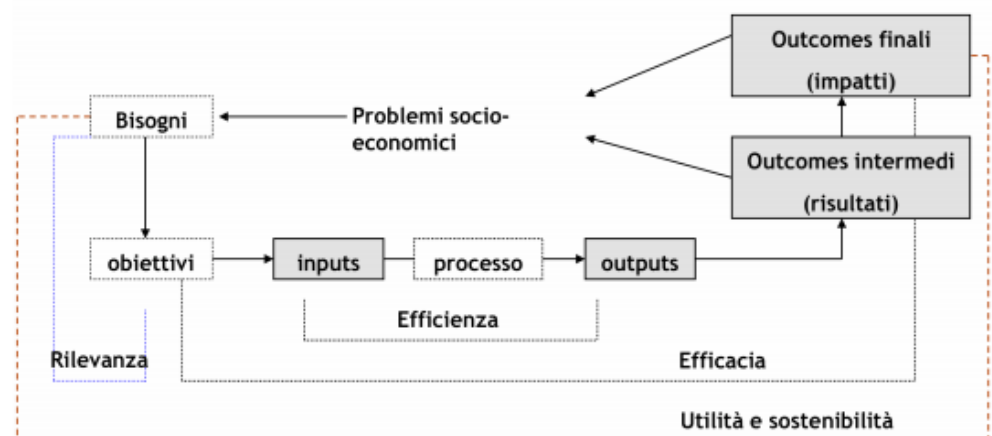
²⁸ Cfr. G. Bouckaert, J. Halligan, *Managing Performance. International Comparisons*, Routledge, Oxon 200

L'approccio alla performance non può, quindi, essere monodimensionale, ma deve essere inserito all'interno di una visione sistemica, in modo tale che i criteri relativi alla misurazione, alla valutazione e alla trasparenza della performance entrino a far parte di un ciclo caratterizzato da bisogni-obiettivi-azioni- risultati.

Diventa di fondamentale importanza, all'interno di un approccio multidimensionale, considerare l'importanza della legittimazione dell'azione pubblica, da parte dei clienti, dei cittadini e delle varie tipologie di portatori di interessi che esprimono una valutazione relativa alla coerenza tra linee progettuali e risorse destinate alla comunità.

In questo caso, la misurazione della performance ha la funzione di individuare le azioni pubbliche per rispondere alle problematiche dei cittadini. Il concetto di multidimensionalità è legato anche all'analisi condotta da Pollit e Bouckaert ²⁹ che elaborarono un modello caratterizzato da un 'estensione orizzontale, in riferimento al contenuto, da intendersi come input/processo/output/outcome e dalla cosiddetta profondità della performance, in riferimento a uno sviluppo verticale, in relazione al livello individuale, organizzativo e di programma o politica pubblica. Lo schema interpretativo elaborato dai due studiosi rappresenta il concetto di ampiezza della performance:

Figura 1 – L'ampiezza della performance



Fonte: Pollit e Bouckaert, 2000

²⁹ Pollit C., Bouckaert G. , Public Management Reform, Oxford Press, Oxford – 2004, Public Management Reform, Second Edition, Oxford Press, New York, 2000

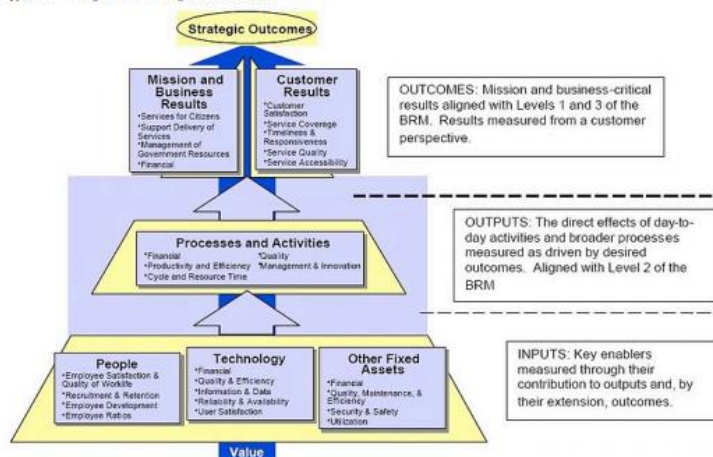
Nell'elaborazione di questo modello i due studiosi considerarono le amministrazioni pubbliche delle organizzazioni preposte al soddisfacimento delle esigenze della collettività, al fine di risolvere i problemi legati alla comunità di riferimento. Per realizzare i bisogni della collettività, diventa indispensabile elaborare obiettivi strategici che, in seguito al processo di elaborazione delle risorse disponibili, si traducono in *output*, ossia beni e servizi sempre a beneficio della collettività. Nello schema formulato da Pollit e Bouckaert emergono due elementi strettamente connessi alla performance, vale a dire l'efficienza e l'efficacia.

Anche altri studiosi evidenziarono³⁰ come al concetto di performance siano legate molteplici dimensioni, oltre a quelle già citate, vale a dire, l'accountability, la soddisfazione, l'efficienza e l'efficacia, anche la capacità di allocare le risorse, al fine di creare valore pubblico. L'idea della multidimensionalità emerge anche dal "Performance Reference Model" predisposto dal FEA (Federal Enterprise Architecture) nel 2005. Attraverso l'esame della figura è possibile individuare l'importanza di un approccio multidimensionale allo scopo verificare il livello della prestazione e la ricaduta sul territorio.

Un simile approccio si rende indispensabile, al fine di considerare tutti gli elementi che consentono di avere un quadro completo della performance, al fine di elaborare una valutazione oggettiva, per quanto possibile, in considerazione del fatto che, nell'osservazione dei risultati ottenuti, bisogna tener conto di tutte le possibili variabili che hanno inciso sull'attuazione del programma definito in fase di elaborazione la cui efficacia reale si può verificare solo nel momento in cui vengono attuate le azioni pianificate.

³⁰ University of Gothenburg, Measuring the quality of government and subnational variation (report for the European Commission, DG REGIO,2010)

Figura 2 – Performance Reference Model



Fonte: FEA, 2005, tratto da <http://www.finance.gov.au>

L'efficienza è relativa alle potenzialità di produzione di beni e servizi, vale a dire i cosiddetti output, ottenuti attraverso un uso razionalizzato delle risorse. Il grado di efficienza si può ricavare grazie a quegli indicatori che permettono di calcolare i beni e i servizi che indicano la produzione connessa alle azioni delle unità organizzative. Bisogna, quindi, determinare il rapporto tra input e output. Il concetto di efficienza presuppone il riferimento al costo.³¹

Tra gli indicatori di efficienza, quelli più utilizzati sono gli indicatori di costo. La costruzione del valore di costo si può rappresentare attraverso un rapporto nel quale al numeratore si trova un dato di costo e al denominatore un valore che ha la funzione di rappresentare un fenomeno. Gli indicatori di costo totali si costruiscono attraverso un rapporto che si può così rappresentare:

$$\frac{\text{costo del servizio}}{\text{output relativo al servizio}}$$

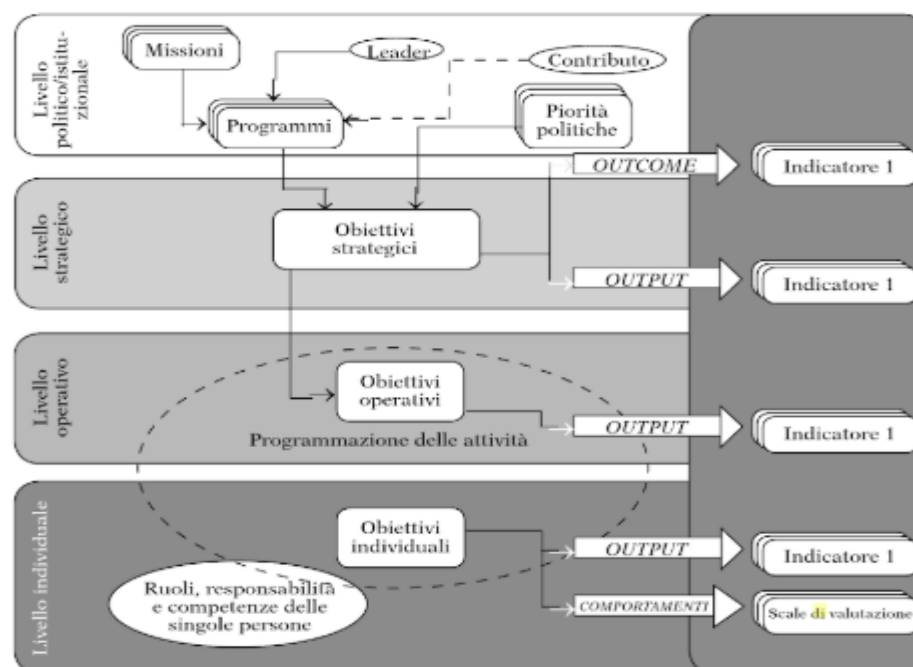
In questo modo è possibile, ad esempio, calcolare l'incidenza dell'ammortamento di una macchina spazzatrice, in rapporto al totale di mq di strade spazzate.

³¹ Morigi P., Il controllo di gestione nella pubblica amministrazione locale, Maggioli editore, 2009, pag.171

Un altro iter per formulare gli indicatori di efficienza può essere rappresentato dall'osservazione della ripartizione della disponibilità di beni, in relazione al numero dei dipendenti di un servizio.

Il d.lgs 118/2011 ha reso possibile il raccordo del bilancio con gli adempimenti previsti dal piano di performance. Una simile armonizzazione³² scaturisce anche da una maggiore esigenza di trasparenza e di operatività. Nella figura successiva si può cogliere proprio questo raccordo a più livelli che prende le mosse dal livello politico-istituzionale, per arrivare a comprendere il livello strategico, relativo alla dirigenza, quello operativo e individuale. Oltre agli indicatori di efficienza e di efficacia, devono essere presi in considerazione anche i cosiddetti indici di outcome, per misurare l'impatto delle politiche adottate.

Fig.3 Collegamento tra dimensione organizzativa e individuale



Fonte: Morigi-Scheda, 2016

³² Morigi P., Scheda A., Il nuovo controllo di gestione negli enti locali, Maggioli, 2016, pag.62

1.4.2 La misurazione e la valutazione degli aspetti concettuali

All'interno delle aziende pubbliche si avverte la necessità di adottare un tipo di contabilità economico-analitica affiancata a sistemi di contabilità generale, al fine di procedere a un'analisi a tutto tondo delle performance. Per pervenire a risultati soddisfacenti, bisogna necessariamente prevedere un'integrazione tra la contabilità generale e quella analitica, in modo da pervenire a un livello di estrema precisione nelle varie fasi che richiedono un calcolo accurato tale da consentire di operare un raffronto tra rs

La differenza tra i due tipi di contabilità è che quella generale, detta anche economico-patrimoniale ha la funzione di rilevare i costi e i ricavi cosiddetti *per natura*, al fine di rispondere alle richieste informative di soggetti esterni, mentre la contabilità analitica permette di rilevare i costi e i ricavi *per destinazione*, al fine di fornire informazioni utili ai soggetti dell'azienda.³³

La contabilità analitica è caratterizzata da una serie di rilevazioni condotte in modo sistematico attraverso misurazioni quantitative, in rapporto a una periodicità infra-annuale, allo scopo di determinare i costi e i ricavi delle attività svolte, dei processi, dei prodotti e dei servizi.

L'*iter* di contabilità analitica può essere avviato solo in seguito all'introduzione di un modello di rilevazione economico-patrimoniale, che consente di ricostruire i costi e i ricavi e di procedere all'allocazione delle voci economiche in rapporto alle singole unità organizzative aziendali. La contabilità analitica si configura come uno strumento di rilevazione e, allo stesso tempo, di verifica e di controllo che ha la funzione di monitorare i costi di gestione dell'azienda pubblica e permette anche di ricavare utili indicazioni riguardo al budget al fine di procedere a un'allocazione mirata delle risorse.

Nella fase previsionale può essere utile per la determinazione degli obiettivi e dei limiti di budget, nel corso della fase di gestione, invece, permette di avere sempre

³³ Salvatore C., Il processo di trasformazione dei sistemi di controllo contabile e gestionale nelle aziende pubbliche, Franco Angeli, 2013 pag.66

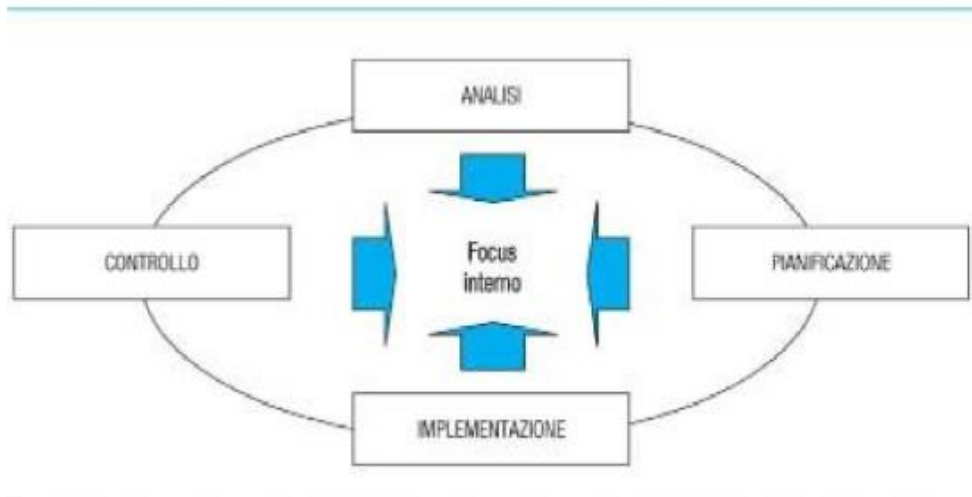
informazioni sulla disponibilità residua di risorse e nella fase del consuntivo permette di effettuare una comparazione tra elementi previsionali e i dati finali. Prima di progettare un sistema di contabilità analitica è necessario partire dall'oggetto della misurazione, ossia l'elemento gestionale di cui si vuole sapere il costo. Bisogna poi elaborare il piano dei fattori produttivi che è importante perché permette di classificare le risorse necessarie per produrre beni e servizi. E' altrettanto importante, inoltre, definire, il piano dei centri di costo e, ovviamente, per un procedimento di questo tipo non si può prescindere da un sistema informativo *ad hoc*. La contabilità analitica rappresenta, dunque, uno strumento imprescindibile per implementare un sistema di controllo di gestione, in quanto in questo modo, è possibile ricavare utili informazioni sui costi e sui ricavi dell'azienda. In questo modo è possibile conseguire come obiettivo il miglioramento della gestione, attraverso una riformulazione del budget e la successiva riattivazione del controllo di gestione.

1.4.3 La plurivalenza degli obiettivi

Il Chartered Institute of Management Accountants (CIMA) ha definito il controllo di gestione come l'applicazione dei principi di amministrazione e gestione economico-finanziaria, al fine di salvaguardare preservare e aumentare il valore che viene condiviso con gli stakeholder, all'interno di aziende profit e no-profit sia pubbliche che private³⁴.

³⁴ Cfr. Bhimani A., Caglio A., Ditillo A., Morelli M., Performance Management: Controllo di gestione: modelli e strumenti per competere oggi, Egea, 2011

Figura 1.1 Il ciclo di pianificazione e controllo tradizionale



Fonte: Bhimani A.,Caglio A., Ditillo A., Morelli M., Performance Management: Controllo di gestione: modelli e strumenti per competere oggi, Egea,2011

Il controllo di gestione è una parte importante della direzione aziendale e richiede che si identifichino e si utilizzino le informazioni più importanti al fine di ottenere alcuni obiettivi:

- 1) Formulare le strategie aziendali;
- 2) Pianificare e monitorare le attività;
- 3) Garantire un uso efficace delle risorse
- 4) Facilitare il miglioramento delle performance e l'incremento del valore generato;
- 5) Salvaguardare le attività materiali e immateriali
- 6) Supportare i processi di corporate governance e controllo interno³⁵

Le metodologie di controllo si evolvono continuamente con lo sviluppo di nuove conoscenze in seguito ai cambiamenti che sopraggiungono in un ambiente competitivo come quello aziendale, tuttavia, la difficoltà non è nel numero degli strumenti a disposizione, ma nella scarsa capacità di riuscire a implementarli. L'Activity Based Costing è uno degli strumenti che risponde nel modo migliore alle

³⁵ Ibidem

esigenze aziendali e permette di calcolare il costo di un prodotto, determinando i costi delle attività.

L'ABC si può definire come un sistema full costing con cui le risorse aziendali, da considerare come costi diretti e indiretti, vengono allocate alle attività caratteristiche delle aziende, in modo tale da essere attribuite agli oggetti di costo, prodotti e servizi. L'idea alla base dell'Activity based costing si basa sulla relazione esistente tra le attività atte a generare costi indiretti sulla base dei fattori produttivi che sono indispensabili per il loro svolgimento e l'oggetto di costo che li assorbe in quota parte.³⁶

Infatti, in primo luogo, si procede al calcolo dei costi delle singole attività e solo successivamente vengono assegnati ai prodotti e ai servizi, i cosiddetti oggetti di costo, in base alle attività necessarie per la loro produzione. Il punto di partenza è dunque rappresentato dalla struttura del costo di prodotto, vale a dire i costi delle materie prime, della manodopera e dei costi indiretti. E' indispensabile operare una distinzione tra costi indiretti inerenti allo svolgimento delle attività produttive (ad esempio, ammortamenti macchinari, energia elettrica e tutti gli altri costi che sono inerenti ad attività ausiliarie come gestione scorte e approvvigionamento dei materiali). In tal modo, si evitano le conseguenze negative di una distribuzione generalizzata dei costi indiretti, attraverso l'individuazione delle attività necessarie per realizzare i prodotti.

Impostare un adeguato approccio ABC richiede innanzitutto un monitoraggio preciso delle attività aziendali, attraverso un approccio riconducibile al cosiddetto bottom - up.³⁷ In questo caso, la stima viene effettuata in relazione alle singole attività e ai compiti che le costituiscono, in termini assoluti, calcolati sulla base dei secondi, dei minuti e delle ore. In questo modo, è possibile individuare le attività che vengono espletate all'interno delle singole unità organizzative, in modo tale da rilevare le risorse richieste e da individuare i determinanti di costo di tali attività. Di solito, per

³⁶ Ippoliti M., Professione controller: Dall'esperienza alla Norma UNI, Egea,2017

³⁷ Fabbrini G., Montrone A., Economia aziendale. Ricerche e profili evolutivi: Ricerche e profili evolutivi, Franco Angeli, 2015

individuare nel modo migliore le attività effettuate all'interno di una realtà aziendale si ricorre a diversi strumenti, tra i quali, ad esempio, l'intervista ai responsabili dei centri di responsabilità. In un sistema di Activity based si possono individuare quattro categorie di attività:³⁸

- 1) Unit level activity : in questa categoria sono comprese le attività di realizzazione dei prodotti connesse al volume di output, per cui i costi di realizzazione vengono attribuiti sulla base del numero di unità effettuate;³⁹
- 2) Batch level activity: in questa seconda categoria sono compresi i costi in relazione ai lotti produttivi, indipendentemente dall'entità dei singoli lotti.
- 3) Product level activity: in quest'ambito sono comprese le attività di progettazione, engineering, prove e controllo che migliorano i cicli di lavorazione; anche in questo caso i costi non sono relativi ai lotti, ma alla presenza dei prodotti nella gamma.
- 4) La facility level activity è relativa alle attività dirette all'erogazione di servizi tali da supportare l'intero processo produttivo.

Vengono determinati i cost driver in relazione alle varie attività;

Tab. 3.1

categoria	esempi di attività	esempi di cost driver
Unit level activity	<p>controlli dei singoli prodotti</p> <p>supervisione manodopera diretta</p> <p>consumo di energia per macchinari</p>	<ul style="list-style-type: none"> • numero di unità prodotte • ore di manodopera diretta • ore macchina
Batch level	<ul style="list-style-type: none"> • attrezzaggio macchinari 	<ul style="list-style-type: none"> • ore di attrezzaggio

³⁸ Avi M.S.,

³⁹ <https://www.qualityi.it/abc-activity-based-costing.html> 8

activity	<ul style="list-style-type: none"> • gestione ordini approvvigionamento • movimentazione materiali • programmazione produzione 	<ul style="list-style-type: none"> • numero di ordini • numero di movimentazioni • numero di cicli produttivi
Product level activity	<ul style="list-style-type: none"> • progettazione del prodotto • gestione della componentistica • attività tecniche 	<ul style="list-style-type: none"> • numero di prodotti • numero di componenti • numero ordini di produzione
Facility level activity	<ul style="list-style-type: none"> • gestione impianti • amministrazione personale • pulizia e illuminazione 	<ul style="list-style-type: none"> • metri quadrati di superficie • numero di dipendenti • numero adunanze consiglio di amministrazione

Fonte: <https://www.qualityi.it/abc-activity-based-costing.html>

La tabella 3.1 ha una notevole efficacia illustrativa, in quanto permette di capire che l'obiettivo che si mira a raggiungere è principalmente la ricerca del parametro che ha generato i costi in relazione a una data attività.

Per implementare in modo efficiente il sistema, occorre analizzare i dati che sono a disposizione, in modo tale da comprenderne le caratteristiche e poter poi successivamente valutare i risultati. In questo modo si individua una fase relativa allo studio delle attività, dei costi e una di sintesi.

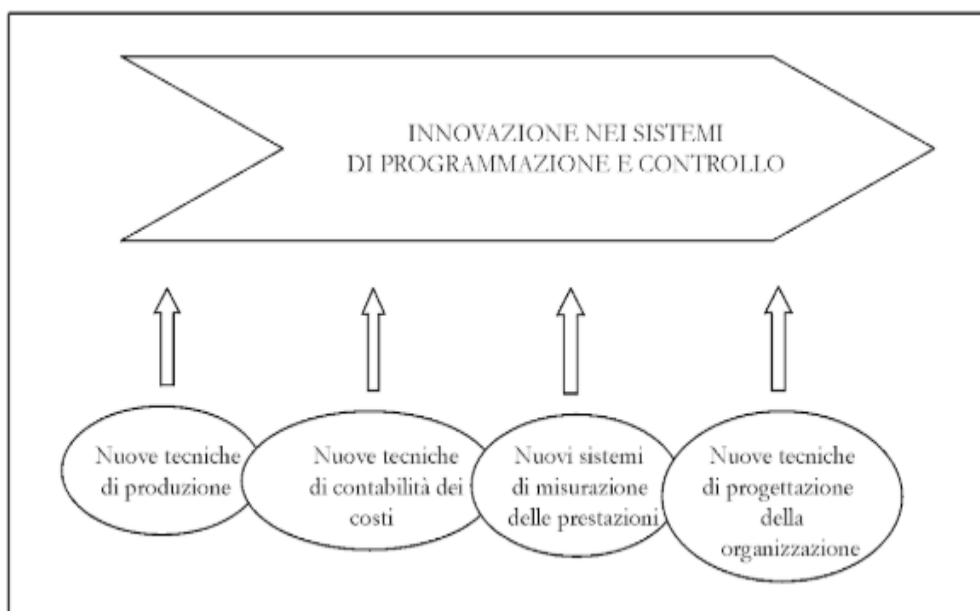
1.4.4 L'iter metodologico per l'introduzione degli aspetti innovativi

In seguito al cambiamento sopraggiunto all'interno di un sistema economico competitivo, i sistemi di programmazione e controllo tradizionali non sono risultati sufficienti a fornire delle informazioni appropriate, per cui si è reso necessario il ricorso a nuove strutture organizzative, come il business process Reengineering,

Il BPR, il business process Reengineering consente una riprogettazione dei processi di business per apportare significativi miglioramenti delle prestazioni aziendali, in considerazione dei processi che interessano le aziende.

Si tratta di un'analisi critica e radicale dei processi di business dell'organizzazione: una riprogettazione degli esistenti processi di business per raggiungere miglioramenti delle prestazioni aziendali all'interno e tra le diverse organizzazioni.⁴⁰

Tavola 3.1 Innovazione nei sistemi di controllo



Fo

nte: Tullio A., Dall'analisi del bilancio al budget, Wolters Kluwer Italia, 2004

Con l'espressione reengineering (letteralmente "ricominciare da capo") si intende fare riferimento a quei metodi e a quelle tecniche capaci di veicolare in una nuova ottica il lavoro necessario per la creazione di prodotti e servizi e, allo stesso tempo,

⁴⁰ Tullio A., Dall'analisi del bilancio al budget, Wolters Kluwer Italia, 2004

di. nuovo valore per il cliente; pertanto nel momento in cui tale processo, si determina un ripensamento profondo di tutti quelle strategie aziendali che possono indurre dei miglioramenti nei parametri delle prestazioni, come i costi, la qualità e i servizi. Non si può, quindi, definire il reengineering semplicemente come la riorganizzazione e il riallineamento, ma bisogna considerarlo come un *modus operandi* che parte direttamente dal processo, in quanto ci si basa sulle necessità del cliente, così da soddisfare le sue esigenze.⁴¹

Il reengineering non mira a migliorare i processi già esistenti ma a sostituirli con modalità operative completamente nuove, prendendo le distanze dalla struttura tipica dei processi di produzione industriale, in quanto si respingono la divisione del lavoro, l'economia di scala e il controllo gerarchico. Perché il reengineering sortisca risultati positivi bisogna favorire la coerenza e l'allineamento tra le varie componenti del sistema aziendale, inserendo nel team di lavoro persone con adeguate competenze che abbiano la giusta motivazione nel portare avanti il processo di rinnovamento. Nella prospettiva del BPR è opportuno andare oltre le barriere organizzative, assumendo la prospettiva del cliente, al fine di implementare la creazione del valore.⁴²

Il livello di stabilità di un'azienda rappresenta la condizione indispensabile per un'implementazione del profitto in una prospettiva a lungo termine. Per raggiungere gli obiettivi connessi alla crescita aziendale, uno degli strumenti rivelatisi efficaci è sicuramente il Balance Scorecard che consente di rispondere alle esigenze delle varie aziende, attraverso l'elaborazione di un piano strategico diretto a semplificare un processo di gestione di notevole complessità. La teoria del BSC fu elaborata negli anni '90 da Robert Kaplan e David Norton, i quali cercarono di individuare un procedimento che consentisse di effettuare un controllo della performance globale di un'impresa. I due studiosi riuscirono a individuare un modello da utilizzare per operare una misurazione in modo scientifico in rapporto alle numerose variabili che

⁴¹ Ruggieri M., Gli strumenti del controllo direzionale: activity-based information e catena del valore. Riflessi sulle logiche e sulle modalità di calcolo dei costi. Working Paper della ricerca: "Gli strumenti del controllo dei costi nelle aziende turisticoricettive. Il caso del Nord-Sardegna". Contributo della Fondazione Banco di Sardegna – Sassari, 2004

⁴² AA.VV., BPR. Approccio metodologico al reengineering dei processi, E-formazione by ConsulmanSpA, 2011

determinano il successo o l'insuccesso dell'impresa. Negli ultimi decenni, le imprese sono molto cambiate e si è resa necessaria una riorganizzazione che coinvolgesse ogni singolo elemento al fine di convogliare gli sforzi per ottimizzare la performance. In modo particolare, nella prospettiva di un mercato molto ampio si richiede all'azienda di tenere in particolare considerazione la concorrenzialità. La competizione, infatti, impone la necessità di adattarsi a ritmi sempre diversi e di individuare strategie innovative, per sfruttare tutte le potenzialità e misurare costantemente il livello di raggiungimento degli obiettivi. Le variabili aziendali sono da considerare non in modo isolato, ma in stretta correlazione, perché il management aziendale si ispira a una visione olistica che privilegia una prospettiva d'insieme in cui diventa indispensabile sfruttare i beni non solo materiali, ma anche immateriali, come i beni intellettuali che possono rappresentare un valore aggiunto.

Il management system aziendale prevede una serie di strategie di azione mirate alla strutturazione di un'intelaiatura di rapporti molto ampia con i clienti. L'elemento chiave che viene misurato dalla Balanced scorecard è anche la capacità di trasformare le linee guida strategiche in azioni finalizzate non solo a proiettare l'azienda in uno scenario economico molto ampio e importante, ma soprattutto a dare rilievo ai singoli componenti dell'azienda, in quanto, spesso sono i dipendenti a decretare con la loro forte motivazione professionale il successo e, per questo motivo, è indispensabile riconoscere i meriti attraverso il meccanismo della premialità. Perché questi aspetti, però, possano emergere, si rende necessario il ricorso a uno strumento di diagnosi efficace, quale appunto la Scheda di valutazione bilanciata che consente di valutare, organizzare e veicolare al bene dell'azienda le azioni di tutti coloro che svolgono una parte importante nelle dinamiche aziendali. In questo caso, infatti, i cosiddetti "portatori di interesse" all'interno di un'azienda devono adottare le strategie necessarie per risanare aree critiche, al fine di evidenziare insuccessi o debolezze così da rendere ancora più competitivi i successi aziendali già raggiunti. E' interessante, inoltre, aggiungere qualche riflessione sul significato di Balanced Scorecard, un termine che appartiene al linguaggio sportivo, infatti il Balanced Scorecard indica i tabelloni che vengono di solito utilizzati, in occasione delle gare di baseball e di basket, per riportare il punteggio della partita che si sta disputando. Il punteggio complessivo risulta da tutta una serie di eventi

sportivi e di variabili che entrano in gioco, influenzando sul risultato. Questo aspetto fa riferimento a uno degli aspetti della Balanced Scorecard, vale a dire, quello della misurazione e della valutazione.

L'altro aspetto, ugualmente importante, è quello dell'organizzazione dell'impresa, di cui si parlava all'inizio del paragrafo, vale a dire, determinare il passaggio dalla strategia, all'azione vera e propria.⁴³ Il ricorso a una simile metodologia di azione e valutazione in itinere si rende necessaria in considerazione della necessità di individuare strategie che non incidano su un ristretto ambito aziendale, ma si ricolleghino a un contesto molto più ampio. Bisogna operare in direzione della trasparenza e dell'informazione, a più livelli, in modo da gestire le variabili che entrano in gioco all'improvviso e che impediscono di prevedere il corso degli eventi. La Balanced Scorecard permette in definitiva di pianificare una strategia potenzialmente vincente e di metterla in atto, attraverso delle azioni che consentono il superamento degli ostacoli attraverso metodologie di esecuzione efficaci e sistemi di controllo reali ed efficienti.

La struttura della BSC, pur muovendosi nell'ambito delle misure economico-finanziarie caratteristiche delle società che si sono venute a determinare nell'era industriale, ne rigetta l'inadeguatezza a fronte della necessità di promuovere all'interno dell'azienda dinamiche legate a investimenti in prospettiva, fondamentali nel determinare un ampliamento degli obiettivi aziendali. La Balanced Scorecard può essere considerata come uno strumento estremamente duttile, in grado di attivare un sistema integrato di comunicazione, informazione e apprendimento, mantenendo anche quella funzione di controllo che è tipica di siffatto strumento. Le fasi attraverso le quali si espleta l'attività della BSC sono le seguenti:

- 1) Elaborazione di una strategia
- 2) Diffusione della strategia individuata
- 3) Implementazione della strategia attraverso la rilevazione delle aree critiche⁴⁴

⁴³ R. S. KAPLAN e D.P. NORTON, edizione italiana a cura di Alberto Bubbio, *Balanced Scorecard Tradurre la strategia in azione*, ISEDI, 2003.

⁴⁴ AA.VV. *Balanced Scorecard rafforza il risanamento aziendale*, Ipsoa, 2014

Come si è già precisato, nella realizzazione di queste tre fasi bisogna tener conto di una filosofia aziendale olistica che subordini la parte al tutto, per fare in modo che tutti gli operatori aziendali uniscano i loro sforzi per convergere verso uno scopo comune che è quello di migliorare le prestazioni, avviando una forma di coordinamento trasversale tra le varie funzioni espletate. Condizione indispensabile per il raggiungimento di un simile obiettivo è, senza dubbio, la comunicazione e il training aziendale⁴⁵.

La BSC, in definitiva, mira a migliorare la qualità complessiva della performance aziendale, attraverso il rafforzamento e la ri-definizione dei processi integrati che consentono di raggiungere una grande specializzazione in alcuni settori, riuscendo, in tal modo, ad avere la meglio anche sulla concorrenza. Non bisogna mai perdere di vista il fatto che la visibilità e la credibilità di un'azienda non sono fattori aleatori, affidati a una serie di combinazioni fortunate, ma a una coordinazione mirata ed efficiente tra le varie parti, onde evitare le disfunzioni nell'efficienze e, soprattutto, nei rapporti che si vengono a determinare con i clienti e con altre imprese con cui si entra in rapporto per varie motivazioni. Rispettare le tre fasi individuate permette di ampliare il target aziendale muovendosi su un duplice fronte: garantire il mantenimento di un elevato livello di performance nel tempo ed essere in grado anche di anticipare le richieste future di una clientela sempre più esigente e attenta che ama le novità, sempre inserite in un contesto tradizionale. Diffondere una strategia d'azione efficace e implementarla attraverso il controllo e la misurazione permette il rinnovamento delle tendenze di un mercato che si evolve continuamente, perché i cicli dei prodotti non durano sempre, ma sono destinati a esaurirsi in un breve arco di tempo. L'innovazione permanente e la tradizione di un brand aziendale di sicura affidabilità rappresentano una strategia che richiede un attento monitoraggio per evitare di trascurare dettagli di una certa entità. I dipendenti sono il fulcro di un'azienda in progress, essi devono essere capaci di adattarsi alle continue e diversificate richieste, nell'ottica di una flessibilità sempre più diffusa che richiede lo sviluppo di competenze sempre più specializzate. Il possesso di

⁴⁵ PAUL R. NIVEN, *Balanced Scorecard Step by Step for Government and Nonprofit Agencies*, Ed. John Wiley & Sons, Inc., 2004,

competenze da parte dei dipendenti è un valore aggiunto per l'azienda, in considerazione dell'importanza della creatività e della capacità di sperimentare sempre nuove forme di comunicazione.

Capitolo 2 L'iter di pianificazione e i sistemi di controllo

2.1 Introduzione all'analisi dei sistemi di Pianificazione e controllo

Negli ultimi decenni è stato avviato un processo di riforma dell'amministrazione pubblica che, tra le varie innovazioni introdotte, ha segnato anche un nuovo corso per quanto riguarda i controlli, dal momento che sono state previste le applicazioni delle regole relative ai sistemi di controllo interno, al fine di effettuare verifiche inerenti al corretto svolgimento dell'azione amministrativa.⁴⁶

Il principio generale a cui si uniformano tutte le direttive è sicuramente legato alla trasparenza delle azioni intraprese, al fine di dimostrare come la destinazione delle risorse sia diretta al raggiungimento degli obiettivi fissati, in relazione all'attuazione di iniziative dirette allo sviluppo e al benessere della comunità nonché all'innalzamento del livello di *confidence*,⁴⁷ cioè del grado di fiducia e credibilità, ottenuto dalla Pubblica Amministrazione.

Si è determinato un passaggio chiave da un sistema in cui erano attivi controlli preventivi di legittimità sugli atti, ad opera di organi esterni, a una dimensione legislativa caratterizzata dalla prevalenza dei controlli interni relativi all'attività gestionale.

In considerazione, soprattutto, della maggiore libertà di prassi gestionale attribuita ai dirigenti è evidente che il loro operato debba essere sottoposto a un controllo in ordine al grado di raggiungimento degli obiettivi, alla correttezza amministrativa rilevata, al livello di efficienza evidenziabile anche dai risultati della gestione.

I cambiamenti intervenuti all'interno del contesto legislativo di riferimento evidenziano come sia stata accantonata l'ormai obsoleta prassi burocratica, ispirata al criterio del mero adempimento, a favore di un dinamico pragmatismo di matrice manageriale che privilegia i risultati raggiunti, come espressione dell'efficacia delle strategie intraprese. Si è attuato, in tal modo, un progressivo *iter* evolutivo che ha

⁴⁶ Ruffini R., *L'evoluzione dei sistemi di controllo nella pubblica amministrazione. Linee operative per lo sviluppo dell'audit e della gestione delle performance nelle pubbliche amministrazioni*, Franco Angeli, 2010

⁴⁷ Cainelli G., De Liso N., *Organizzazioni, conoscenze e sistemi locali*, Franco Angeli, 2006

avvicinato i meccanismi gestionali della P.A. a quelli tipici di un'azienda, allo scopo di accrescerne la produttività e rendere sempre più elevato il grado di affidabilità in relazione al territorio e agli stakeholder.

In questo percorso di progressivo e proficuo rinnovamento si è dato rilievo principalmente a tutte quelle attività dirette a porre in essere condizioni di efficienza nello svolgimento delle azioni pianificate e di efficacia, nel rispetto del vincolo dell'economicità che rappresenta un ostacolo e una risorsa, allo stesso tempo, in quanto stimola il ricorso a prassi innovative che utilizzano un budget ristretto, ma mirano al conseguimento di risultati d'eccellenza, da inserire nel novero delle *best practice*.

Raggiungere risultati soddisfacenti a fronte di risorse sicuramente esigue in confronto agli obiettivi da raggiungere rappresenta una sfida stimolante che accresce il livello di competitività dell'azienda o dell'ente soprattutto in considerazione della ristretta ottica della cosiddetta *spending review*. che, negli anni passati, ha inciso notevolmente sull'adozione di precise scelte gestionali e operative.⁴⁸

Sulla base di queste premesse, i nuovi controlli gestionali sono stati orientati verso attività di programmazione-controllo-programmazione, all'insegna di una circolarità proficua e trasparente.

Inoltre, i processi organizzativi sono stati improntati a criteri di responsabilizzazione e di conseguente valutazione dei risultati ottenuti, all'insegna di una gestione simil-manageriale, definibile appunto come *new public management*, uno stile di governance della PA che rompe decisamente con i vecchi schemi del passato

Un simile rinnovamento ha determinato dei cambiamenti radicali, nella prospettiva di un nuovo e dinamico pragmatismo che può essere considerato come un aspetto del *new public management* che ha determinato anche l'ingresso degli strumenti legati alle nuove tecnologie nella gestione delle attività.⁴⁹

La disciplina dei controlli interni ha rivestito un ruolo di primo piano nella riforma delle autonomie locali interessate dal già accennato cambiamento intervenuto

⁴⁸ Usai S., *La spending review negli enti locali*, Maggioli editore, 2012

⁴⁹ Spano A., *Il sistema di controllo manageriale nella pubblica amministrazione* Giuffrè 2009

all'interno dei sistemi di controllo. Un obiettivo importante che si è inteso raggiungere attraverso la ridefinizione del sistema degli organi di controllo è sicuramente il potenziamento dei meccanismi di autocontrollo e di internal auditing⁵⁰ che ha determinato la conseguente perdita di rilievo di tutte le altre forme di controllo esterno.

Il controllo interno si definisce come: “l’insieme delle regole, delle procedure e delle strutture organizzativa volte a consentire, attraverso un adeguato processo di identificazione, misurazione, gestione e monitoraggio dei principali rischi, una condizione dell’impresa sana, corretta e coerente con gli obiettivi prefissati”.⁵¹

Esistono due momenti differenti dell’evoluzione del sistema dei controlli interni gestionali, in primis la riforma del d.lgs. n. 286 del 1999, ripresa nel T.U.E.L. del 2000 e, successivamente, quella del d.lgs. n. 150/2009. Queste riforme, hanno determinato, come già evidenziato, dei cambiamenti nel sistema dei controlli delle amministrazioni centrali.

Il D.Lgs n. 286 del 1999 ha contribuito a definire in modo netto gli ambiti e i margini di intervento del controllo interno, in maniera tale da favorire il corretto espletamento delle funzioni insite nelle azioni gestionali, nel rispetto della regolarità amministrativa e contabile.

I controlli interni sono, inoltre, diretti a testare l’effettiva efficacia della ricaduta delle azioni intraprese, nonché l’efficienza e l’economicità dell’azione amministrativa, nella prospettiva di apportare significativi miglioramenti nella produzione di beni o risorse a vantaggio dei destinatari delle azioni pianificate, ottimizzando il rapporto costi-risultati.⁵² Il sistema dei controlli mira a monitorare le prestazioni del personale che svolge una funzione dirigenziale, in modo tale da verificare la reale adeguatezza delle scelte che sono state compiute in riferimento all’attuazione dei piani e dei programmi.

⁵⁰ D’Onza G., *L’internal auditing: profili organizzativi, dinamica di funzionamento e creazione del valore*, Giappichelli editore, 2013

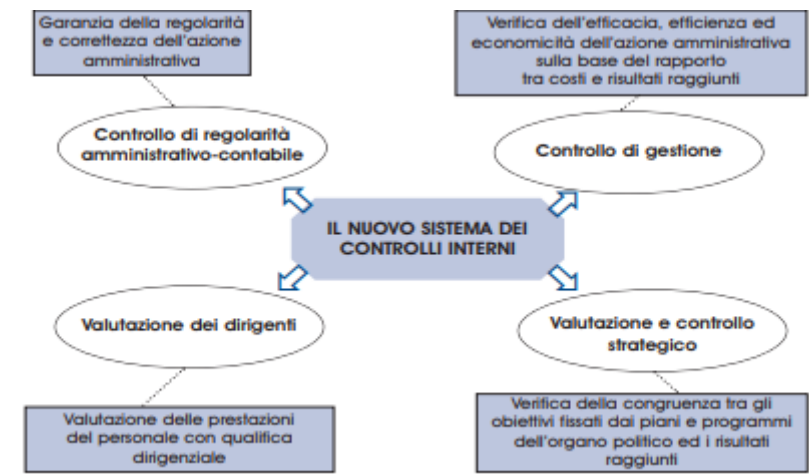
⁵¹ Bizzarri G., Dario C., Iseppi R., Roberti G., *Lo sviluppo del sistema di controllo interno nelle aziende sanitarie. Come ridurre i rischi amministrativo-contabile e migliorare le performance*.F. Angeli,2014

⁵² Astegiano G., D’Aries C. Padovano E., *Il nuovo sistema dei controlli interni*, Ipsoa,2014

Il decreto n.286/1999, vera e propria pietra miliare, nel contesto dell'iter riformatore, prevede che il controllo interno si espleti nelle seguenti forme:⁵³

- 1) Il controllo di regolarità amministrativa e contabile, diretto ad assicurare la legittimità e la correttezza nell'espletamento dell'azione amministrativa.
- 2) Il controllo di gestione, finalizzato a verificare l'efficienza, l'efficacia e l'economicità dell'azione amministrativa;
- 3) La valutazione dei dirigenti, ai fini della valutazione delle prestazioni individuali relative alle competenze organizzative e alle capacità manageriali.
- 4) Attività di valutazione e controllo strategico, con funzioni di supporto all'attività degli organi cosiddetti di indirizzo e controllo politico, ai fini della valutazione dell'adeguatezza delle scelte di management.

Fig.1 Le tipologie dei controlli interni nel D.lgs 286/99



Fonte: Quaderno Formez n. 40, Nuovi profili di accountability nelle P.A.: teoria e strumenti.

Nella pianificazione dei controlli interni, all'interno del decreto in esame, vengono rispettati alcuni principi generali. Il primo determina che l'attività di valutazione e di controllo strategico debba essere effettuata da strutture *ad hoc* chiamate a rendere

⁵³ Cristiano E., Il sistema dei controlli e la valutazione nella Pubblica Amministrazione, Pellegrini, 2006

conto direttamente agli organi di indirizzo politico-amministrativo.⁵⁴ Da parte delle strutture menzionate viene svolta anche la valutazione di quanti ricoprono un ruolo dirigenziale i quali si configurano come destinatari delle direttive che vengono emanate dagli organi di indirizzo politico -amministrativo.⁵⁵

Il secondo principio prevede che, sempre nel rispetto di quanto già evidenziato, i predetti controlli dirigenziali siano svolti da strutture e soggetti che devono rendere conto ai vertici dirigenziali dell'unità organizzativa presa in esame.

Il terzo principio prevede che la predetta attività di valutazione dei dirigenti si serva anche dei risultati relativi al controllo della gestione, in questo caso, però, l'attività di controllo è svolta da strutture o soggetti estranei a coloro a cui viene affidato il controllo di gestione

Il quarto principio implica un'integrazione tra le attività che sono state in precedenza individuate e, infine, l'ultimo principio vieta di affidare alle strutture preposte al controllo della gestione e alla valutazione dei dirigenti e al controllo strategico compiti di verifica relativi al regolare svolgimento delle azioni afferenti all'ambito amministrativo e contabile.⁵⁶

Il testo unico degli Enti Locali, il cosiddetto T.U.E.L. entrato in vigore con il D.Lgs.n.267/2000 ripropone i principi generali del controllo inerenti alle Pubbliche Amministrazioni, adattando il sistema dei controlli interni agli enti territoriali. L'articolo 147 del T.U.E.L. n.286/2000 definisce la tipologia dei controlli interni per gli enti locali in modo tale da adattare detti controlli alle peculiarità organizzative, in riferimento al criterio dell'autonomia prevista a livello normativo ed organizzativo e riprende quanto già contenuto nel precedente decreto del 1999, vale a dire il controllo di regolarità amministrativa, la valutazione dell'efficacia, efficienza ed economicità della prassi amministrativa, la valutazione del personale con qualifica dirigenziale e l'adeguatezza delle scelte operate in conformità con i piani stabiliti.

⁵⁴ Astegiano G., Ordinamento e gestione contabile-finanziaria degli Enti locali, Ipsoa ,2012

⁵⁵ Spano A., Il sistema di controllo manageriale nella pubblica amministrazione, Giuffrè, pag.200 e sgg.

⁵⁶ Ibidem

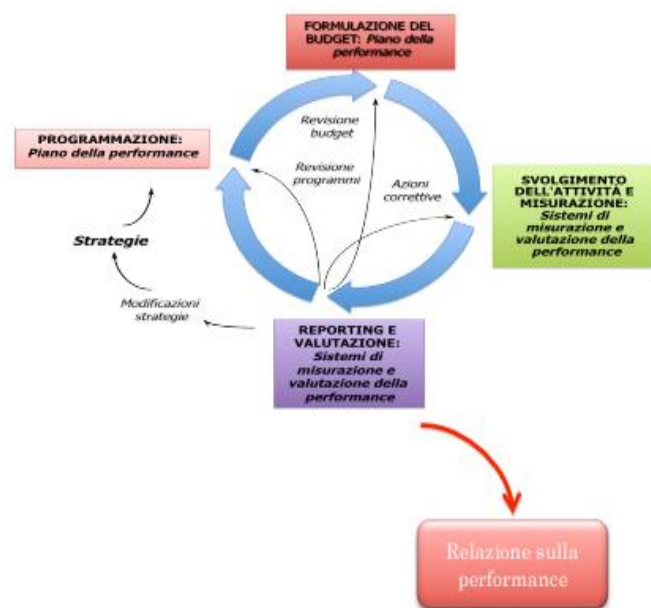
L'economicità fa riferimento al rapporto tra input (termine che sta ad indicare le risorse impiegate) e le strutture. Il principio dell'efficienza è relativo alla conversione degli input in output, vale a dire i beni e i servizi, l'efficacia, invece, mette in rapporto i risultati ottenuti dalla produzione degli output con i risultati attesi.⁵⁷

Il grado di efficienza indica la produzione della massima quantità di beni e servizi in riferimento a una precisa quantità di risorse. L'efficacia, invece, prevede che ci sia un confronto tra risultati programmati e risultati raggiunti.

L'amministrazione deve potersi avvalere del controllo di gestione, allo scopo di monitorare in maniera costante non solo l'andamento dei costi, ma anche il rendimento e i risultati *in toto*, in riferimento ai già citati indicatori di efficacia, efficienza ed economicità.

E' interessante rilevare come il sistema dei controlli interni, ridefinito dal d.lgs.n. 150/2009 riconduca le varie attività al cosiddetto ciclo di gestione della performance che prevede il controllo di gestione, la valutazione dirigenziale, ma non implica il ricorso alla regolarità amministrativo-contabile, come evidenziato dal seguente schema:

Fig.2 Ciclo di gestione della performance



⁵⁷ Marchi L., Revisione aziendale e sistemi di controllo interno, Giuffrè, 2012

Fonte: http://sna.gov.it/fileadmin/files/Stato%20dei%20controlli_SNA_IRPA.pdf

L'amministrazione deve potersi avvalere del controllo di gestione, allo scopo di monitorare in maniera costante non solo l'andamento dei costi, ma anche il rendimento e i risultati, in riferimento ai già citati indicatori di efficacia, efficienza ed economicità.

Il controllo di gestione non si può considerare una novità *in toto*, infatti, era già presente nelle precedenti disposizioni legislative, ad esempio nel decreto 77/95 non ne erano ancora ben definite le funzioni. L'emanazione del decreto 288/99 ha contribuito a definire in modo netto le caratteristiche di tale strumento e, allo stesso tempo, ha indicato l'organo a cui deve essere affidata la pratica di controllo. Tale precisazione si rende necessaria in considerazione del fatto che l'interpretazione dell'art. 20 del decreto 29/93, relativo all'istituzione di un nucleo di valutazione, era risultata controversa soprattutto per la difficoltà di individuare in modo chiaro gli organi di competenza a cui demandare il controllo di gestione unitamente alla valutazione dei risultati.⁵⁸

Nell'art. 147 del D.Lgs.n. 267/2000, si mantiene sostanzialmente lo stesso impianto del 286/2000 finalizzato al mantenimento dell'equilibrio costi-risultati. La particolarità di questo nuovo orientamento, come già si è detto, è da ricercare nel fatto che la verifica della ricaduta della gestione si attua esclusivamente attraverso strategie analoghe a quelle aziendali:

Nell'ambito del controllo interno gestionale, la differenza tra la normativa del 2000 e quella del 2009 non presenta grosse differenze, in quanto gli obiettivi generali possono individuarsi nei seguenti elementi:

- 1) Maggiore efficienza ed efficacia della Pubblica amministrazione, per quanto riguarda soprattutto l'innalzamento della produttività e dell'attività amministrativa;
- 2) Promozione di forme di accountability interna ed esterna;
- 3) Rafforzamento dell'autonomia e della responsabilità della dirigenza pubblica e nei rapporti con il vertice politico;

⁵⁸ Ibidem

4) Trasparenza e integrità nelle amministrazioni pubbliche.⁵⁹

L'iter di controllo prevede la determinazione degli obiettivi e la pianificazione del *modus operandi* necessario per raggiungere detti obiettivi: La pianificazione appare, quindi, una condizione indispensabile per riuscire a coordinare le azioni in modo tale da ottemperare alla necessità di uniformare i risultati a quanto previsto in precedenza. Lo scopo fondamentale è quello di avviare una sorta di *management by objectives*, affiancando alle azioni strumenti di report adatti a monitorare l'andamento rispetto alle previsioni e a correggere situazioni che si discostano in modo eccessivo da quanto inizialmente pianificato, in considerazione del fatto che *condicio sine qua non* per raggiungere gli obiettivi è l'inserimento dei vari step all'interno di una pianificazione accurata.⁶⁰

Per far sì che il meccanismo del controllo interno possa avere una ricaduta positiva è indispensabile che si definiscano obiettivi di tre tipi: a lungo, a medio e a breve periodo.

Tali obiettivi devono risultare applicabili e concreti e devono essere definiti in rapporto alle risorse realmente disponibili.

L'attività di controllo non si può considerare come circoscritta solo ad alcuni elementi ma coinvolge l'intero ente e, in modo particolare chiunque si trovi in una posizione dirigenziale e di coordinamento. Gli articoli del T.U:E:L che ne regolamentano la funzione sono l'art.196, 197 e 198. In modo particolare, l'art. 196 ne esplicita la funzione:

"Al fine di garantire la realizzazione degli obiettivi programmati la corretta ed economica gestione delle risorse pubbliche, l'imparzialità ed il buon andamento della pubblica amministrazione e la trasparenza dell'azione amministrativa, gli enti locali applicano il controllo di gestione secondo le modalità stabilite dal presente titolo, dai propri statuti e regolamenti di contabilità. 2. Il controllo di gestione è la procedura diretta a verificare lo stato di attuazione degli obiettivi programmati e, attraverso l'analisi delle risorse acquisite e della comparazione tra i costi e la quantità e qualità dei

⁵⁹ sna.gov.it/fileadmin/files/Stato%20dei%20controlli_SNA_IRPA.pdf.

⁶⁰ Morigi P., Il controllo di gestione nella Pubblica Amministrazione locale, Maggioli, 2009

servizi offerti, la funzionalità dell'organizzazione dell'ente, l'efficacia, l'efficienza ed il livello di economicità nell'attività di realizzazione dei predetti obiettivi.”⁶¹

Il 197 rimanda alle modalità applicative:

“1. Il controllo di gestione, di cui all'articolo 147, comma 1 lettera b), ha per oggetto l'intera attività amministrativa e gestionale delle province, dei comuni, delle comunità montane, delle unioni dei comuni e delle città metropolitane ed è svolto con una cadenza periodica definita dal regolamento di contabilità dell'ente. 2. Il controllo di gestione si articola almeno in tre fasi: a) predisposizione del piano esecutivo di gestione b) rilevazione dei dati relativi ai costi ed ai proventi nonché rilevazione dei risultati raggiunti; c) valutazione dei dati predetti in rapporto al piano degli obiettivi al fine di verificare il loro stato di attuazione e di misurare l'efficacia, l'efficienza ed il grado di economicità dell'azione intrapresa. 3. Il controllo di gestione è svolto in riferimento ai singoli servizi e centri di costo, ove previsti, verificando in maniera complessiva e per ciascun servizio i mezzi finanziari acquisiti, i costi dei singoli fattori produttivi, i risultati qualitativi e quantitativi ottenuti e, per i servizi a carattere produttivo, i ricavi. 4. La verifica dell'efficacia, dell'efficienza e della economicità dell'azione amministrativa è svolta rapportando le risorse acquisite ed i costi dei servizi, ove possibile per unità di prodotto, ai dati risultanti dal rapporto annuale sui parametri gestionali dei servizi degli enti locali di cui all'articolo 228, comma 7.”

Il 198 si riferisce al cosiddetto referto di gestione:

“La struttura operativa alla quale è assegnata la funzione di controllo di gestione fornisce le conclusioni del predetto controllo agli amministratori ai fini della verifica dello stato di attuazione degli obiettivi programmati ed ai responsabili dei servizi affinché questi ultimi abbiano gli elementi necessari per valutare l'andamento della gestione dei servizi di cui sono responsabili.”

⁶¹ <http://www.camera.it/parlam/leggi/deleghe/00267dl.htm>

Dall'analisi di tali elementi possiamo inferire alcuni elementi importanti, *in primis*, il processo di controllo non può prescindere dalla predisposizione di un piano in cui siano riportati gli obiettivi, questo è il primo passo da compiere, perché il controllo tende a verificare che ci sia effettiva corrispondenza tra pianificazione dei costi e risultati, in modo particolare. La valutazione offre una rilettura interpretativa dei dati *ex post*., anche sulla scorta di un monitoraggio basato su un'analisi *in itinere*, in modo tale da programmare interventi correttivi.

La rilevazione dei dati consente di rilevare in anticipo se la gestione si è sviluppata in base alle linee contenute nel piano annuale oppure se richiede delle misure da adottare nell'immediato, in modo tale da apportare una correzione.

Alla luce delle considerazioni fatte, si può, quindi, ribadire che nel processo di pianificazione devono essere individuati e messi in evidenza gli elementi che rappresenteranno le linee-guida della gestione, da seguire rigorosamente, in modo da evitare il mancato raggiungimento degli obiettivi, con tutte le conseguenze del caso, e così da non disattendere le aspettative degli stakeholder, termine con cui si fa riferimento ai vari soggetti che entrano a far parte direttamente o indirettamente della serie di azioni connesse alla programmazione degli input e all'effettivo conseguimento degli output..

In questa fase, infatti, bisogna porre particolare attenzione all'individuazione degli obiettivi programmatici, rigorosamente legati a una scansione temporale che non lascia libertà d'azione, ma richiede l'assoluto uniformarsi delle scelte operative successive alla programmazione iniziale, in quanto tali obiettivi devono essere inseriti nella struttura modulare di bilancio e nel piano esecutivo di gestione (P.E.G.)⁶² La relazione previsionale si pone in relazione con il P.E.G., dal momento che proprio attraverso il piano esecutivo di gestione si procederà a un'ulteriore determinazione e graduazione degli obiettivi individuati.

La seconda fase del complesso *iter* del controllo di gestione prevede la raccolta di tutti quei dati che possono risultare utili ai fini della determinazione dei costi e dei risultati ottenuti. Bisogna operare una valutazione degli elementi positivi e negativi

⁶² Gori E., Pozzoli S., Il sistema dei controlli negli Enti Locali, Maggioli, 2012

sulla base dei risultati che progressivamente si ottengono in seguito allo svolgimento delle azioni programmate.

La misurazione dei dati gestionali è un processo molto importante e può essere: preventiva, concomitante e consuntiva.⁶³

La misurazione preventiva mira a fornire una prima valutazione dell'adeguatezza delle strategie organizzative e gestionali sempre in rapporto alla predisposizione degli obiettivi. La misurazione preventiva mira, inoltre, anche a orientare nella giusta direzione i soggetti coinvolti, in quanto anche dal loro livello di motivazione dipende il buon esito delle azioni da intraprendere.

La misurazione concomitante è relativa alla rilevazione dei risultati nella cosiddetta fase in itinere, essa ha una funzione molto importante, in quanto dai risultati ottenuti si può anche decidere di riallineare gli obiettivi, adattandoli alla situazione contingente.

La misurazione consuntiva, come si può evincere dalla stessa definizione, corrisponde al bilancio complessivo dei risultati in relazione al grado di raggiungimento degli obiettivi e alla misurazione dei consueti parametri di efficienza, efficacia ed economicità delle azioni concluse.

Un sistema di questo tipo mira a limitare al massimo gli errori nello svolgimento delle azioni e traccia anche la strada da seguire in situazioni simili che potrebbero verificarsi in futuro. Analogamente, attraverso la valutazione dell'iter seguito, che rappresenta una sorta di registro quotidiano delle operazioni, si possono avere indicazioni sul grado complessivo di realizzazione e sul livello di discostamento da quanto inizialmente programmato.

È importante evidenziare come il processo di controllo in esame si basi principalmente su un meccanismo di “retroazione”⁶⁴ chiamato anche feedback che è

⁶³ Belluchi F., *Le valutazioni delle performance socio ambientali: indicatori e modelli interpretativi*, Giappichelli, 2015

⁶⁴ AA.VV., *Programmazione e Controllo: Estratto da Sistemi di pianificazione e controllo*, Giappichelli editore, 2017

particolarmente importante in quanto consente un confronto degli obiettivi con i risultati e di adottare tempestivamente strategie correttive.

L'impatto dei feedback negativi può essere ridimensionato, frazionando ulteriormente gli obiettivi e suddividendoli in sub obiettivi, sempre in relazione a una scansione temporale rigorosa, con l'individuazione di intervalli di tempo ancora più brevi rispetto a quelli inizialmente pianificati.⁶⁵

Per misurare il livello dei risultati raggiunti ci si avvale degli indicatori di attività, di efficienza e di efficacia. Gli indicatori di efficienza e di efficacia sono importanti perché permettono di valutare il livello della performance della gestione dell'azienda e per determinarne l'effettiva incidenza è opportuno fare riferimento ai parametri di confronto, in modo tale da procedere a un'analisi temporale, spaziale e parametrica, allo scopo di poter porre a confronto i risultati ottenuti con valori riferiti alla medesima unità di lavoro in un periodo antecedente o con i risultati ottenuti da enti simili sulla base del benchmarking.⁶⁶ Nel caso dell'analisi parametrica, il raffronto si effettua sulla base di dati standard.

Dall'analisi dei dati rilevati, si evince, dunque che l'Amministrazione, al fine di poter espletare in modo agevole le operazioni necessarie ricorre ad alcuni strumenti come il bilancio economico, gli strumenti di monitoraggio, un piano efficace a livello informativo e il piano di localizzazione dei costi.

Il bilancio economico si affianca al bilancio finanziario e mira a definire le operazioni in base alla provenienza e alla destinazione dei fattori, in modo tale da potenziare ulteriormente il controllo sulle attività. Nel processo di analisi e valutazione delle scelte adottate e degli obiettivi effettivamente raggiunti è risultato determinante il ricorso al già menzionato sistema di monitoraggio che è destinato al responsabile dell'impiego delle risorse, al fine di fornire delle informazioni sull'andamento della gestione.

⁶⁵ Bandera A., Kalchschmidt M., Management pubblico e competenze nell'era dell'incertezza, Maggioli editore, 2016

⁶⁶ Rolle L., Risorse umane e benchmarking. Prassi eccellenti in aziende innovative: Prassi eccellenti in aziende innovative, Franco Angeli, 2010

Il piano di localizzazione dei costi ⁶⁷ prevede che oltre a definire i criteri di codifica e di collegamento con le procedure connesse al sistema centrale di gestione si definiscano anche i criteri e le modalità di valorizzazione dei fattori che contribuiscono a implementare la realizzazione di beni, in linea con quanto prestabilito.

L'introduzione delle nuove tecnologie informatiche ha contribuito notevolmente a rendere flessibile ed affidabile il sistema informativo, in quanto gli obiettivi collegati al controllo interno sono molteplici e si legano in modo forte al cosiddetto sistema di reporting che mira a comunicare le informazioni a tutti gli stakeholder che entrano a far parte del piano predisposto e realizzato. Il primo obiettivo, infatti, si può identificare proprio con la capacità dell'azienda o dell'ente di fornire delle informazioni che consentano di avere un quadro chiaro dell'ente di riferimento, come si esplicherà anche nel successivo paragrafo, in riferimento alle componenti del controllo di gestione.

Le informazioni devono essere coerenti al contesto e devono essere comunicate nel rispetto delle tempistiche individuate. Del secondo obiettivo si è già parlato, in quanto si identifica proprio con l'utilizzo efficiente ed efficace delle risorse rese disponibili. (obiettivo di operation). Abbiamo, inoltre, un terzo obiettivo, detto di *compliance* ⁶⁸ che è correlato alla capacità delle persone di uniformarsi alle direttive e ai regolamenti interni

Le componenti dei controlli interni sono molto importanti in quanto consentono di definirne meglio le caratteristiche e le funzioni:

- 1) L'ambiente di controllo;
- 2) Il processo per la valutazione del rischio intrapreso dall'impresa o dall'ente;
- 3) Il sistema informativo, unitamente ai processi di gestione ad esso riferiti, che acquistano particolare importanza nell'ambito dell'informativa e della comunicazione;
- 4) Le attività di controllo;

⁶⁷ Bracci E., Vagnoni E., Sistemi di programmazione e controllo, Maggioli, 2011

⁶⁸ Cantino V., Corporate governance, misurazione della performance e compliance del sistema di controllo interno, Giuffrè, 2007

5) Il monitoraggio dei controlli.

L'ambiente di controllo è un concetto molto ampio che comprende l'atteggiamento e la consapevolezza dell'importanza del compito assunto da parte della direzione e di quanti sono responsabili della *governance* aziendale.

Come si è visto nel precedente paragrafo, risultano molto importanti quelle informazioni che si rivelano ampiamente funzionali, in quanto permettono di avere un quadro esaustivo della situazione, in modo da consentire l'adozione di strategie di intervento mirate e tempestive.

La comunicazione va, invece, considerata come quel mezzo attraverso il quale avviene la divulgazione delle informazioni aziendali. Come già definito nel primo paragrafo, la comunicazione può essere distinta tra interna ed esterna, in quanto può essere diretta a soggetti interni all'azienda o all'esterno, per essere sottoposta al vaglio degli stakeholder. All'interno dell'azienda le comunicazioni devono scorrere verso il basso, verso l'alto e trasversalmente, nel pieno rispetto dell'assoluta trasparenza in ordine alle operazioni effettuate e alla ricaduta effettiva.

L'ambiente di controllo si può, dunque, considerare la colonna portante di un controllo interno efficace che faccia leva sulla disciplina e sull'organizzazione, in conseguenza di ciò, ad esso risultano strettamente correlate la comunicazione e la vigilanza sui valori etici e sull'integrità dei comportamenti che condizionano l'efficacia di tutte le varie componenti del controllo interno. Il raggiungimento dei risultati dipende molto, infatti, anche dall'impegno e dall'atteggiamento che mostra chi opera in una struttura e si pone in sinergia con gli altri, per innalzare il livello di *performance*.

La valutazione dei rischi è un altro fattore molto importante, in quanto bisogna sempre prevedere l'insorgenza di difficoltà da superare e, nel caso della Pubblica Amministrazione, bisogna porre in essere strategie per individuare le probabilità che insorgano determinati rischi al fine di valutare, di conseguenza, l'impatto che una tale eventualità potrebbe avere sulla performance complessiva dell'azienda. Le attività di controllo rappresentano l'insieme delle strategie adottate per fronteggiare il rischio. Di solito si ricorre alla suddivisione dei compiti e alla diversificazione delle mansioni, in modo da evitare di attribuire diversi incarichi alle singole persone.

L'attività di controllo stabilisce anche l'iter da seguire nello svolgimento delle azioni che devono ricevere necessariamente l'approvazione e l'autorizzazione per poter essere espletate.

Diventa indispensabile disporre sempre di una memoria delle operazioni e, in questo caso, l'introduzione delle nuove tecnologie nella Pubblica amministrazione ha avviato un processo di digitalizzazione e di dematerializzazione per rendere accessibili i dati importanti, attraverso la creazione di archivi virtuali, facilmente fruibili da qualsiasi postazione di lavoro. L'attività in oggetto prevede anche le costanti verifiche effettuate sul personale.⁶⁹

Il monitoraggio indica tutte quelle attività dirette a verificare l'efficacia e l'efficienza dei controlli interni e il loro effettivo grado di operatività. Tale processo di verifica richiede una continua supervisione da parte dei soggetti aziendali designati da attuarsi anche per mezzo di valutazioni periodiche, in quanto dai dati emerge in modo chiaro il grado di avanzamento di un'azione e i risultati che indicano il livello di raggiungimento degli obiettivi

L'introduzione dei controlli interni nella Pubblica Amministrazione ha segnato un'inversione di rotta rispetto al passato, in direzione dell'innovazione e della spinta al continuo miglioramento.

L'introduzione di un sistema manageriale ha richiesto una riforma della Pubblica Amministrazione e ha reso possibile la convergenza a livello di strategie di management tra settore pubblico e privato, in quanto il sistema di controlli interni introdotto dal decreto 286/1999 e dai successivi interventi legislativi ha determinato l'adozione di principi riconducibili all'auditing aziendale. Le prospettive di sviluppo sono legate anche alla legittimazione, per così dire, di tale approccio da parte della Commissione Europea. Infatti, i regolamenti comunitari impongono agli Stati membri l'adozione di prassi metodologiche ispirate ai criteri dell'Internal auditing. L'allineamento dell'Italia a tali criteri diventa, quindi fonte di innovazione e

⁶⁹ AA.VV., Principi di revisione. Documento 315. La comprensione dell'impresa e del suo contesto e la valutazione dei rischi di errore significativi, Giuffrè editore, 2007

strumento di approfondimento del sistema di controlli, in linea con le direttive europee.⁷⁰

L'applicazione di *standard* comuni a livello europeo consente di adottare un approccio unico nell'espletamento delle pratiche professionali e di adeguare la prassi a norme etiche e deontologiche universalmente riconosciute, in modo tale da offrire maggiori garanzie di credibilità e di affidabilità non solo in un contesto meramente globale, ma anche nazionale e transnazionale. Infatti, l'allineamento alle direttive europee rappresenta la premessa indispensabile al fine di garantire omogeneità di trattamento dei diversi soggetti sottoposti ad *audit* così da garantire il raggiungimento di un elevato livello di qualità dell'attività.

L'adeguamento alle norme di controllo previste dall'INTOSAI (*International Organization of Supreme Audit*) e alle norme internazionali dell'Ifac (*International federation of accountants*) si possono considerare come:

“i principali standard internazionali in materia di controllo ed un importante quadro di riferimento a livello internazionale per le attività di audit a cui l'Autorità di Audit dovrà ispirarsi per l'elaborazione sia della strategia che della metodologia di audit”⁷¹

I principi preposti al funzionamento e alla fruizione dei fondi strutturali possono diventare ulteriore e proficua occasione per la diffusione sempre più capillare e consapevole della cultura dei controlli.

In questa prospettiva, è auspicabile un sempre maggiore affinamento delle tecniche dell'*internal auditing*, in modo da renderle sempre più rispondenti alle esigenze manifestate dal settore pubblico.

Le prospettive future devono promuovere e sviluppare ulteriormente l'adozione di una cultura che si faccia promotrice di valori etici sempre più radicati, in quanto l'attenersi alle regole e l'indirizzare le azioni al beneficio collettivo rappresenta il mezzo più efficace per migliorare la propria credibilità, anche a livello internazionale.

È auspicabile, inoltre, un potenziamento del sistema informativo in direzione di una sempre maggiore rilevanza da attribuire al principio della trasparenza. In modo

⁷⁰ Cappello M., Guida ai fondi europei, 2014-2020, Maggioli editore, 2015

⁷¹ Associazione Italiana Internal Auditors, *Il ruolo dell'Internal Audit nell'ambito del processo di gestione dei Fondi strutturali per il periodo 2007-2013*, Milano, 2007, 14.

particolare, le prospettive future inducono a dare sempre maggiore rilevanza all'accountability che determina la necessità di dover rendere conto dell'operato in modo comprensibile a tutti, attraverso i nuovi meccanismi di reporting che privilegiano una comunicazione adeguata agli interlocutori a cui ci si rivolge.

In futuro, si prevede, quindi, un ulteriore potenziamento sia dell'accountability interna (rivolta, cioè, ai manager e ai dipendenti) che esterna, diretta ai cittadini, agli utenti e agli opinion leader.

Un potenziamento dei processi legati all'accountability implementerà ulteriormente gli spazi di autonomia delle scelte di management, in modo tale da favorire un'allocazione e un impiego sempre più razionalizzati delle risorse. In tal modo, le scelte operate dalla Pubblica Amministrazione non determineranno solo un apprezzabile miglioramento dei risultati, ma rappresenteranno anche innovativi esempi di buone pratiche da emulare non solo in Italia, ma anche all'estero.

2.2 La valenza programmatica della Pianificazione e l'efficacia del controllo

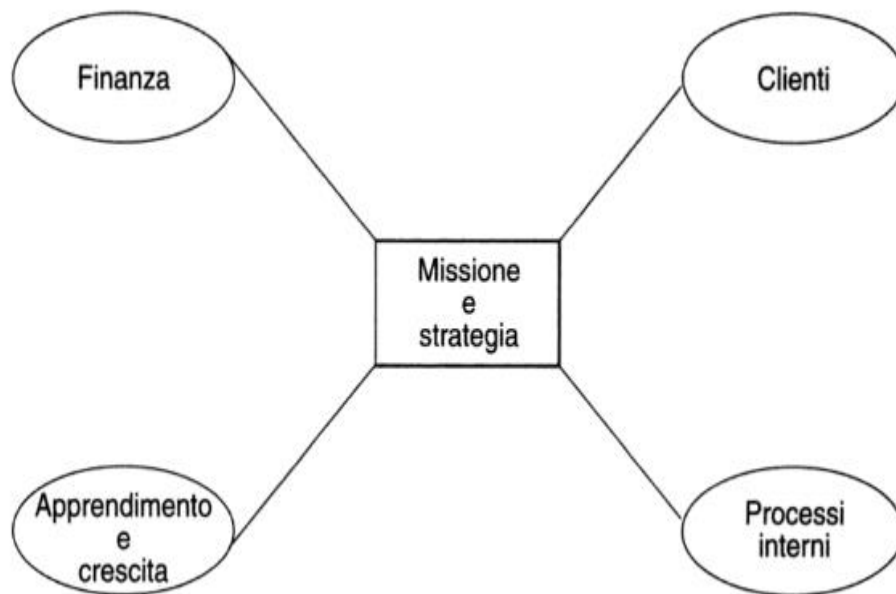
Si determina, quindi, il passaggio a un approccio assolutamente innovativo, in cui i risultati anche apprezzabili non devono essere considerati come un traguardo raggiunto, ma alla stregua di un nuovo punto di partenza da cui iniziare ad apprendere, al fine di riformulare in modo efficace la strategia. In questa fase, bisogna partire dal presupposto che non tutte le azioni pianificate possano risultare valide nel tempo ed efficaci per tutti i settori dell'azienda. Grazie al feedback strategico è possibile individuare i punti di forza, ma anche le criticità, in modo tale da apportare variazioni a un modello precedente che deve essere messo necessariamente in discussione, per poter arrivare a formularne uno nuovo.

In questo frangente, grazie alla BSC, si creano flussi di informazione a più livelli, con riferimenti a feedback dal basso verso l'alto che indichino in modo chiaro le aree di successo e le aree dove le criticità risultano più evidenti e che rendono necessario, pertanto, un cambiamento nella strategia e nei processi gestionali.

Trasformare la mera strategia in termini operativi permette di implementare il successo aziendale in relazione ai criteri del successo operativo e della profittabilità.

In alcuni casi, però, bisogna compiere un percorso molto lungo da condividere con tutti i membri dell'azienda e, generalmente, tocca al vertice comunicare quali sono i passi da compiere per raggiungere l'obiettivo. Di solito si ricorre alla mappa strategica per individuare i punti chiave su cui soffermarsi. Attraverso la mappa strategica il passato si pone in relazione armonica con il futuro in una serie di nessi di causa e di effetto, in cui si raccordano i lag e i lead indicator.

Tabella 3.2



Fonte: Di Stasi L., Pianificazione e controllo di gestione. Sistemi tradizionali e strumenti innovativi: Activating Based Costing, Balanced Scorecard, Franco Angeli, 2005

La mappa strategica mira a indicare la missione dell'azienda e dell'ente, in modo tale da individuare una strategia protratta a medio o a lungo termine, in relazione a 4 prospettive, in modo tale da mantenere costante, tuttavia, il riferimento con la strategia di base impostata.

La prospettiva del cliente determina una particolare attenzione alle azioni che possono indurre un aumento del valore di un prodotto o di un servizio diretto a un

cliente e inteso come causa dell'effetto finanziario. Si può determinare un aumento del valore che agisce sui cosiddetti quattro fattori del marketing mix, vale a dire il product, il pricing, promotion, place, in modo tale da agire non solo sul miglioramento della qualità del prodotto, ma anche sull'immagine e sulla distribuzione. La prospettiva dei processi interni richiama l'attenzione sull'organizzazione dell'azienda e dell'ente, in rapporto a tutte le funzioni, indirizzandole verso obiettivi strategici, ovvero dall'aumento del valore per l'azionista e per il cliente. La prospettiva dell'apprendimento e della crescita mira a far convergere le diverse componenti intorno agli obiettivi aziendali comuni, in modo tale da rendere ogni figura all'interno dell'azienda consapevole di avere un ruolo importante all'interno dell'azienda. In questo modo si determina un meccanismo basato sul riconoscimento dei risultati raggiunti, al fine di incentivare gli sforzi di quanti veicolano i loro sforzi al miglioramento della realtà aziendale.

2.3 Finalità connesse alla Programmazione e al controllo di Gestione

Come si è detto, i metodi che di solito forniscono delle indicazioni sulle prestazioni di un'azienda rimandano a indicatori che appartengono a un ambito prevalentemente economico e finanziario. Tuttavia, come già rilevato, siffatti metodi risultano obsoleti e presentano dei limiti incompatibili con la necessità di adeguare i metodi valutativi a una realtà profondamente diversa rispetto al passato.

I sistemi di misurazione tradizionali, pur essendo strumenti efficaci per costruire una sorta di storia dell'azienda, non consentono di fare previsioni per il futuro e risultano, quindi, inadeguati per rafforzare la mission dell'azienda. Si è registrato, inoltre, un divario tra teoria e prassi, infatti, in passato si faceva riferimento esclusivamente ai beni materiali e non si attribuiva alcun valore agli aspetti che trascendono la mera materialità. Infatti, solo negli ultimi tempi si è fatta strada una concezione che attribuisce il giusto valore alle persone e alle relazioni che si vengono a creare con i clienti e i fornitori, in generale, come si è già detto, emerge, dunque l'importanza assunta dalla persona, dall'innovazione e soprattutto dalla comunicazione interna all'azienda ed esterna.

Il divario tra tradizionale misurazione della performance e previsioni a lungo termine può essere superato, attraverso il ricorso a una visione molto più ampia che può essere sintetizzata dalle cosiddette quattro prospettive proposte da Kaplan e Norton. In questa teoria formulata dagli ideatori della Balance scorecard è presente un collegamento tra *lag indicator* che fanno esplicito riferimento alle performance passate e al *lead indicator* che consente di fare delle ipotesi sulla possibile performance futura.

Ognuna delle quattro prospettive teorizzate da Norton e Kaplan prende in considerazione alcuni fattori importanti, in primo luogo la definizione degli obiettivi strategici, indispensabili per raggiungere il successo auspicato, in secondo luogo i parametri di misurazione che possono essere utilizzati per misurare e validare una determinata prestazione.

Fondamentale risulta anche la definizione dei target, ossia di quei valori che, se raggiunti, misurano l'efficacia della strategia adottata. Alle quattro prospettive di Kaplan e Norton devono essere ricondotte le azioni strategiche messe in atto:

- 1) Prospettiva economica-finanziaria;
- 2) La prospettiva dei clienti;
- 3) I processi interni;
- 4) L'apprendimento e la crescita.

Come si è già precisato, la prospettiva finanziaria di per sé non può considerarsi utile per impostare una strategia aziendale mirata, ma rappresenta sempre un punto di riferimento importante. Gli indicatori si riferiscono alle prospettive legate alla crescita del fatturato e ai possibili margini di profitto che si possono ricavare.

La seconda prospettiva è, invece, quella relativa ai clienti. Conoscere gli interlocutori con cui si interagisce permette di fare delle previsioni anche sulle loro esigenze future, nella consapevolezza che non è sicuramente possibile procedere a una sorta di massificazione della clientela, perché non tutti sono uguali e hanno le stesse aspettative, per cui diventa prioritario operare scelte strategiche finalizzate al raggiungimento di una consolidata eccellenza che si può concretizzare nella realizzazione di prodotti innovativi sempre più vicini ai gusti di una clientela

variegata ed estremamente esigente. Ai clienti deve essere fatta una proposta-finalizzata a incrementare contemporaneamente il loro livello di soddisfazione e la quota mercato. Un'altra prospettiva importante è sicuramente legata ai processi che indirizzano l'organizzazione delle strategie, finalizzate a innalzare il livello di soddisfazione dei clienti, in modo da creare un meccanismo di causa-effetto che ottimizza la performance aziendale. I due elementi, dunque, la vision e l'individuazione degli obiettivi permettono di pianificare i progetti, veicolando a un obiettivo comune il ricorso alle potenzialità delle persone, che, con le loro competenze, potranno apportare un significativo contributo alla prosperità dell'azienda. L'attivazione di processi gestionali mirati presuppone la capacità di investire sulle persone, così da instaurare un clima di collaborazione efficace che si identifichi con la vocazione all'impegno diretto a favorire la crescita dell'azienda e, allo stesso tempo, di tutti coloro che ne fanno parte.

L'ultima prospettiva presentata da Kaplan e Norton è quella dell'apprendimento e della crescita che si può considerare come una sorta di infrastruttura da realizzare allo scopo di promuovere la crescita e un miglioramento non legato a un momento contingente, ma alla sostenibilità in rapporto a un periodo di tempo estremamente lungo.

La Balance Scorecard consente di operare un processo di sintesi tra tutti questi elementi, attraverso una serie di inferenze inerenti ai rapporti di causa ed effetto che consentono di definire e comunicare la valenza effettiva della strategia dell'impresa.

In alcuni casi, però, la realizzazione e la sintesi di queste quattro prospettive non è sempre possibile, in quanto possono verificarsi delle situazioni che ostano alla trasformazione della strategia individuata in prassi in grado di incidere concretamente sulla realtà.

Le difficoltà si presentano nel momento in cui non si evince in modo chiaro la vision aziendale con tutte le implicazioni già esaminate. Se non ci sono presupposti che indentificano in modo chiaro la visione e individuano possibili strategie, non è possibile procedere a un piano di azione comprensibile e condivisibile da tutti gli attori di un'azione strategica d'impresa. In una simile situazione, qualsiasi azione

risulta frammentaria e solo parzialmente definita, per cui non è realizzabile una strategia adeguata, in considerazione di un'evidente inconciliabilità tra pianificazione e realizzazione.

Un altro elemento potenzialmente ostativo all'attuazione della strategia è legato alle difficoltà a collegare il budget alle azioni di processo intraprese. In conseguenza di ciò, si verifica una situazione per cui le risorse finanziarie e quelle umane non dipendono dalla strategia, ma dalla formulazione di obiettivi relativi a un arco di tempo molto breve.

In mancanza di questo collegamento sussistente tra strategie e obiettivi operativi, la performance si traduce in mero rispetto del budget fissato, per cui l'attività intrapresa in linea con la strategia individuata non riesce a focalizzarsi sugli obiettivi da raggiungere.

Il feedback è un elemento che incide profondamente sulle azioni, in quanto fornisce una risposta immediata alla strategia attuata, in alcuni casi, però il feedback rimane tattico e non acquista un valore strategico, in quanto non fornisce indicazioni sulla validità della strategia.

La Balanced scorecard consente di superare gli ostacoli che sono stati individuati, in quanto indica la strada da seguire per implementare la strategia di impresa, allineandola con le esigenze precipue dell'azienda e con gli obiettivi a lungo termine.

La Balanced Scorecard è, dunque, un sistema di management strategico che permette la determinazione degli obiettivi che i team, nonché il singolo dipendente, devono raggiungere per poter contribuire al successo generale della strategia di un'impresa che voglia implementare la sua performance, attraverso il ricorso a risorse umane e finanziarie che rappresentano una base da cui partire per elaborare una nuova prassi diretta a rimodulare il processo di budgeting, prendendo le distanze dal sistema di misurazione del passato e mirando essenzialmente a selezionare quei progetti che appaiono coerenti con la strategia e sui quali bisogna investire. Lo scopo da raggiungere è ovviamente il miglioramento della prestazione che di solito richiede anche il reclutamento di figure esterne a completamento e integrazione delle professionalità già presenti in azienda.

La BSC, considerata come sistema di management determina una forte coesione all'interno di un gruppo, determinando una serie di rapporti a più livelli che assegnano a ogni componente un ruolo ben preciso, destinato a incastrarsi come una tessera importante nel perfetto quadro della mission aziendale, rinnovata grazie all'apporto della BSC che, come già rilevato, apporta un valore aggiunto proprio in virtù dell'individuazione di obiettivi non semplicemente finanziari, ma finalizzati anche a sostenere le aspirazioni professionali ed economiche di quanti hanno offerto il loro contributo per adeguare la mission alla vision condivisa, ponendosi degli obiettivi da valutare progressivamente attraverso il sistema integrato della BSC. Una volta individuate le strategie finalizzate al raggiungimento dell'obiettivo, è indispensabile riuscire a individuare tutte quelle azioni che risultano dispersive e non sono correlate in alcun modo alla strategia, perché ne rallentano l'evoluzione e non consentono di conseguire i risultati attesi.

E' auspicabile individuare programmi che portino al cambiamento aziendale radicale, in modo tale da adeguare le strutture dell'azienda agli obiettivi trasversali che dovrebbero, in qualche modo, ridisegnare il profilo dell'azienda.

Per riorganizzare un'azienda che non raggiunge elevati livelli di performance bisogna, in alcuni casi, perfezionare la visione e identificare tutte quelle attività che non sono state incluse nella pianificazione iniziale, in modo da integrare l'azione complessiva sulla base delle criticità emerse. Può essere utile, in alcuni casi, procedere a una sorta di check up dell'azienda e procedere senza mai perdere di vista il budget, infatti, non è possibile pianificare modifiche senza tener conto delle risorse finanziarie disponibili. Ogni obiettivo deve essere contrassegnato da un'identità ben definita e bisogna anche in questo caso quantificare l'entità delle risorse da impiegare per riuscire a portare a compimento il piano individuato in base alle indicazioni offerte dalla metodologia del management d'impresa, prevista dal balance scorecard.

Non bisogna dimenticare che il mancato raccordo tra azione strategica e pianificazione finanziaria è la causa principale degli insuccessi che determinano l'insuccesso multisettoriale di un'azienda. Il punto di forza più importante deve

essere rappresentato dal collegamento della performance agli obiettivi di processo gestionale che sono stati individuati attraverso il ricorso alla balanced scorecard.

La BSC è particolarmente diffusa all'estero, soprattutto nei paesi anglosassoni, in Italia si registra ancora un ritardo rispetto agli altri Paesi. Il successo della BSC è strettamente correlato ai risultati ottenuti in ordine alla strategia aziendale di successo. Per arrivare a questo obiettivo, bisogna però attivare tutte quelle azioni necessarie per implementare una strategia, individuando in modo chiaro la missione, i valori ad essa connessi e la visione aziendale. La mission è ciò che identifica in modo chiaro il target di un'azienda, centro irradiatore e propulsore di tutte le metodologie poste in essere dagli stakeholders per rendere operativa, incisiva ed efficace l'azione congiunta finalizzata al successo. La missione rispecchia e dissemina quelle che sono le motivazioni intrinseche della vocazione individuale e di gruppo al miglioramento delle strategie poste in essere per far crescere l'azienda attraverso l'impegno condiviso e l'uniformità di comportamento. La mission si identifica con l'essenza del know how aziendale, per far crescere una realtà che appartiene a tutti, dai vertici aziendali agli operatori che si occupano degli aspetti meramente tecnici e apparentemente marginale.

Le radici della teoria della Balance scorecard formulata da Kaplan e Norton si possono ritrovare in una serie di principi formulati negli anni '50 da Walter Gast, il quale affermava che, per raggiungere gli obiettivi precisi di ogni azienda e ottimizzare la mission, bisognava rispondere ad alcune domande:

- 1) A quale tipologia di clienti si rivolge il servizio offerto e in che modo si può sempre migliorare?
- 2) Come contribuire in modo significativo a migliorare le condizioni dei clienti e degli stakeholders?
- 3) Come gettare le basi di nuove attività per creare innovative opportunità occupazionali?
- 4) In che modo incrementare l'esperienza e favorire le capacità lavorative legate alle risorse umane?
- 5) Come riuscire a rispettare le condizioni degli impegni presi?

6) Come adempiere agli impegni assunti senza incidere in modo negativo sul rendimento delle risorse umane e finanziarie?

In queste domande individuate da Gast noi possiamo cogliere una chiara anticipazione di quanto poi sviluppato nella teoria successiva di Kaplan e Norton, infatti, come si può evincere dalla lettura dei punti d'interesse rilevati, appare chiaro che già allora si poneva particolare attenzione alla mission di un'azienda, in riferimento alle leggi imperanti del marketing. Si ritiene opportuno, a tale scopo, riportare due definizioni del concetto di marketing che appaiono strettamente correlate all'argomento che si sta trattando. La vision aziendale deve essere correlata alla chiara percezione delle condizioni dell'azienda nel presente e agli obiettivi che si intendono raggiungere in un arco di tempo determinato che può coprire anche un periodo di 10-15 anni. La vision non deve essere circoscritta e autolimitante, ma deve pianificare l'azione in prospettiva, tenendo in considerazione anche tutti i cambiamenti che possono sopraggiungere. Lo sviluppo di una prassi presuppone che si elaborino alcune domande chiave che mirano a fare delle previsioni a lungo termine, che in qualche modo si ricollegano alle leggi di Gast:

- 1) In che modo si può migliorare l'attività aziendale se si ritiene che non tutti gli obiettivi siano già stati raggiunti?
- 2) Quali servizi l'azienda prevede di erogare nei prossimi 5-10 anni?
- 3) Quali investimenti sono da prevedere per il raggiungimento degli obiettivi aziendali?

Porsi continuamente nuovi obiettivi da misurare e da verificare rientra nella prospettiva di una vision che si costruisce partendo da una valutazione complessiva. Solo in seguito all'elaborazione della vision sarà possibile individuare gli obiettivi specifici a un piano di azione globale. Non bisogna, inoltre, dimenticare che la comunicazione diventa la chiave del successo e un *modus operandi* basato sulla condivisione degli obiettivi da raggiungere. Ogni persona deve essere investita di un compito importante, legato alla necessità di mettere a punto un'azione che sia coordinata e calata nella realtà. Nel momento in cui l'azione diventa prassi si possono trasformare gli obiettivi strategici in obiettivi operativi relativi ai profitti, ai clienti e ai processi gestionali.

La Balanced Scorecard non si pone in rotta con il passato, ma propone una prospettiva amplificata, per integrare le misure delle performance ex ante con le possibili performance ex post. L'analisi previsionale relativa alle possibili evoluzioni nel futuro non scaturisce da congetture aleatorie e probabilistiche, ma deriva da una valutazione attenta dei dati e dei risultati e può indicare il percorso da seguire in futuro.

L'analisi SWOT rappresenta una metodologia molto diffusa per valutare diversi fenomeni legati al territorio o alle realtà aziendali. Questo tipo di studi si basa su un procedimento che mira a utilizzare le informazioni raccolte in ordine a un determinato tema, dopo averle sistematizzate in modo funzionale. Un'analisi di questo tipo mira proprio ad approfondire un determinato fenomeno, al fine di metterne in luce tutte le caratteristiche, per questo motivo diventa fondamentale un esame a tutto tondo che comprenda anche il contesto, in modo da poter esaminare i punti di forza e di debolezza, solo in questo modo, infatti, sarà possibile evidenziare i punti di forza e di debolezza.

Tale passaggio è fondamentale, in quanto, grazie a un'analisi di questo tipo, sarà possibile far emergere le opportunità. L'analisi SWOT rende possibile operare una distinzione tra fattori esogeni ed endogeni, infatti, i punti di forza e debolezza sono fattori endogeni, mentre i rischi e le opportunità rappresentano fattori esogeni.

L'analisi SWOT consente di identificare le linee strategiche generali, relativamente a un obiettivo globale diretto a uno sviluppo economico o settoriale.⁷²

Le metodologie per individuare i fattori che caratterizzano una data realtà possono essere attuate a tavolino oppure attraverso il ricorso a lavori di gruppo. Nel primo caso, il ricercatore ipotizza possibili scenari sulla base dei dati raccolti in modo oggettivo. Nel secondo caso, si ricorre a tecniche partecipate, attraverso un'operazione di analisi congiunta tra esperti e stakeholders.. prodotto finale di un lavoro così organizzato è una matrice, caratterizzata dalla presenza di quattro sezioni

⁷² Storti D., L'analisi SWOT, https://www.unirc.it/documentazione/materiale_didattico/598_2009_170_5598.pdf,

che contengono riferimenti agli elementi critici dell'intervento e del territorio. Le quattro sezioni si riferiscono al territorio che richiede un intervento mirato, al settore interessati, ai comparti e agli assi prioritari.

La matrice dell'analisi Swot



Fonte: <http://espm.eu/analisi-swot-risk-management-espm/> pag.

Il nucleo fondante della Swot analysis, in definitiva, è rappresentato da un'analisi completa di ogni fenomeno utile ad evidenziare le possibili correlazioni tra le varie situazioni.

L'analisi non mira, quindi a migliorare o a completare la conoscenza in termini qualitativi, in quanto la Swot analysis tende a esprimere in modo più chiaro le condizioni di alcune variabili relative a una data realtà, sia essa aziendale o territoriale, quando le notizie di tipo qualitativo sono superiori a quelle quantitative.⁷³

⁷³ G.G.La swot analysis quale strumento di pianificazione strategica, Glauco Giacobbe, 2016

2.4 L'importanza della performance nella PA

La pubblica amministrazione negli ultimi anni ha subito un radicale cambiamento, per cui da mero organismo burocratico improntato a un rigido formalismo si è trasformata gradualmente in un'organizzazione caratterizzata da un forte dinamismo e diretta a instaurare un rapporto su basi paritarie con i cittadini, mirando a raggiungere risultati nel rispetto dei criteri di buon andamento, efficacia ed efficienza. Una simile evoluzione si è resa necessaria in considerazione della consapevolezza dell'importanza assunta dalla centralità dell'organizzazione amministrativa pubblica per il Paese e i primi mutamenti si sono verificati già all'inizio degli anni Novanta.⁷⁴

La gestione dell'amministrazione rimanda a temi chiave quali accountability, risultato, valutazione, efficienza. Tutti questi concetti sono afferenti in primis all'articolo 97 della Costituzione, in quanto essi si possono considerare espressione della volontà di attuazione di quel buon andamento di cui si parla nell'art.97 della Costituzione:

“Le pubbliche amministrazioni, in coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea, assicurano l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico.

I pubblici uffici sono organizzati secondo disposizioni di legge, in modo che siano assicurati il buon andamento e l'imparzialità dell'amministrazione.”⁷⁵

Dal testo dell'articolo si evince chiaramente che l'amministrazione deve essere al servizio della collettività e dal momento che essa esplica il suo intervento sui beni comuni, essa deve improntare il suo operato al rispetto delle norme etiche condivise.

Accountability è una parola anglosassone che implica l'idea della responsabilità e si identifica con l'idea di rendere conto e, di conseguenza, di essere responsabili. Negli ultimi anni, tale concetto si configura come una sorta di filosofia di gestione, su cui si

⁷⁴AA.VV., *Deontologia e buon andamento della pubblica amministrazione*, Franco Angeli, 2014

⁷⁵https://www.senato.it/1025?sezione=131&articolo_numero_articolo=97

basa la responsabilità sociale delle imprese.⁷⁶ Trasparenza e *Accountability* sono due elementi inscindibilmente correlati tra di loro.

Il concetto di trasparenza è stato introdotto recentemente e si esprime in primo luogo attraverso la pubblicità di categorie di dati che sono relativi alle pubbliche amministrazioni al fine di promuovere il controllo sociale, la seconda dimensione della trasparenza si ricollega al concetto di performance. Pubblicizzare i dati relativi all'organizzazione e all'erogazione dei servizi pubblici si inquadra nella prospettiva del miglioramento continuo della performance, obiettivo che può essere raggiunto solo grazie al contributo di quanti ripongono interesse in una determinata azione. La pubblicazione online dei dati pubblici consente ai cittadini di conoscere quanto avviene all'interno delle pubbliche amministrazioni, in modo tale da rendere possibile un maggiore coinvolgimento e una più attiva partecipazione.⁷⁷

Il contenuto delle pubblicazioni ha, inoltre, lo scopo di indicare lo sviluppo della performance delle pubbliche amministrazioni e del raggiungimento degli obiettivi che sono inseriti nel ciclo di gestione della performance.⁷⁸

L'art.11, comma 2 del D.Lgs. n.150/2009 prevede iniziative specifiche per garantire un livello di trasparenza appropriato, al fine di favorire lo sviluppo della legalità e della cultura dell'integrità.

Il decreto legislativo 150/2009, come espresso chiaramente dal titolo secondo (Misurazione, valutazione e trasparenza della performance) ha indotto le amministrazioni pubbliche ad adottare sistemi di gestione della performance⁷⁹, allo scopo di valutarne l'efficacia, anche in relazione alla ricaduta sul territorio e sul livello di soddisfazione delle attese manifestato dagli stakeholder.

In questa prospettiva, bisogna tener conto della misurazione e della valutazione della performance come risultato relativo alla creazione di valore, all'utilità, agli output ottenuti in rapporto agli input pianificati.

⁷⁶ AA.VV., *Gestire e valutare le performance nelle PA*, Maggioli editore, 2010

⁷⁷ R. CASSANO, *Fra Accountability e stakeholder relationship nelle aziende pubbliche*, Franco Angeli, 2014, pag.60

⁷⁸ Ibidem

⁷⁹ R. RUFFINI, R. GIOVANNETTI, L. BOTTONE, *la performance management negli enti locali. Logiche e metodologie in applicazione della riforma Brunetta*, Maggioli editore, Business & Economics, 2011

Negli ultimi anni, ha assunto particolare rilevanza anche l'attenzione per la sostenibilità delle azioni intraprese, nella prospettiva di migliorare l'efficientamento delle risorse e di salvaguardare l'ambiente. Proprio per questo motivo, il rapporto con gli stakeholder mira a creare una circolarità tra enti pubblici, cittadini e, in generale, per tutti coloro che hanno interesse. Riveste anche notevole importanza la capacità degli enti pubblici⁸⁰ di adoperarsi per migliorare costantemente la qualità del servizio, avvalendosi dell'ausilio dei mezzi tecnologici e delle risorse organizzative *in loco* per migliorare l'approccio con il pubblico, verso il quale c'è un'attenzione particolare, inerente alla rendicontazione delle azioni compiute, nel rispetto delle azioni precedentemente pianificate e degli obiettivi raggiunti.

Lo Stato e le altre istituzioni del settore pubblico sono gli operatori principali della produzione sociale che deve essere misurata e, se possibile, caratterizzata da alti livelli di efficienza, di efficacia e di economicità, considerati come fondamentali indicatori del sistema economico e sociale del paese⁸¹.

L'azienda pubblica, infatti, ha la possibilità di utilizzare diverse risorse (finanziarie, umane, tecnico produttive) per portare a termine la propria attività, ottimizzando costantemente la qualità dei servizi offerti, mirando a perseguire risultati nel rispetto dell'ambiente, in relazione alle esigenze legate alla svolta della sostenibilità⁸² che richiede l'adozione di misure atte a salvaguardare l'ecosistema e a garantire, allo stesso tempo, la continuità della produttività a livello locale. Solo in questo modo, infatti, l'azienda pubblica, può incrementare i consensi, creando valore sostenibile e pianificando una comunicazione chiara e immediata che tenga gli stakeholder costantemente informati sui cambiamenti sopraggiunti.⁸³

La trasparenza è sicuramente un requisito che indica un buon governo, una qualità indispensabile in tutte le attività di gestione proprie delle aziende pubbliche, per cui essa si esplica soprattutto attraverso la disponibilità dei mezzi di comunicazione e

⁸⁰ M. BARBIERI, L. HINNA, G. VALOTTI, *Gestire e valutare le performance nella PA: guida per una lettura manageriale* del D.lgs 150/2009, Maggioli, Rimini

⁸¹ L. D'ALESSIO, C. VERMIGLIO, M. VIRGINILLO, *Innovazione e Accountability nella Pubblica Amministrazione, i driver del cambiamento*, Rirea, 2008, Roma, Pag 31

⁸² P. RICCI, B. SIBONI, M. T. NARDO, *La rendicontazione di sostenibilità. Evoluzione, linee guida ed esperienze in imprese amministrazioni pubbliche e aziende non profit*, Rirea, Roma – 2013

⁸³ R. CASSANO., *Accountability e stakeholder relationship nelle aziende pubbliche*, Franco Angeli, 2014

una significativa attivazione dei flussi informativi, in seguito a interventi che ne promuovono un miglioramento.⁸⁴

Molto spesso i cittadini, infatti, hanno evidenziato l'inadeguatezza delle novità sopraggiunte nell'ambito delle attività espletate dalla pubblica amministrazione, per cui si è avvertita l'impellente necessità di rendere più efficiente l'erogazione dei servizi, anche nella prospettiva di un rapporto più diretto con gli interlocutori coinvolti.

Il principio di trasparenza è stato caratterizzato da un crescente interesse nei confronti di una pratica destinata ad acquistare un peso sempre maggiore, in corrispondenza dell'evoluzione del modello di amministrazione pubblica, in direzione della formazione di un modello di amministrazione pubblica ispirata all'*open government*. Il principio di trasparenza ha reso possibile l'accesso al patrimonio informativo pubblico, che rende possibile un controllo costante da parte dei cittadini sull'operato degli amministratori che, in questo modo, sono indotti a migliorare costantemente la qualità del servizio offerto.⁸⁵

La trasparenza, intesa come strumento diretto a garantire il buon andamento delle azioni intraprese e l'imparzialità delle istituzioni, caratterizza la pubblica amministrazione già nella legge 241/1990 (successivamente modificata nel 2005), in cui si ritrova il principio dell'attività amministrativa, unitamente ai criteri di economicità, efficacia, imparzialità e pubblicità, in base a quanto previsto all'art.1, comma 1. Il successivo d.lgs.82/2005 ha determinato uno stretto connubio con le risorse rappresentate dal Web, che ha reso possibile la diffusione del Codice dell'Amministrazione digitale.

Tra l'*accountability* e la trasparenza si determina un legame molto stretto, in quanto la capacità di rendere conto di "essere responsabili per" è possibile grazie alla trasparenza dei processi di informazione e all'inclusività degli stakeholder all'interno dei processi consultivi e decisionali.

⁸⁴R. CASSANO, *Accountability e stakeholder*, op.cit.

⁸⁵ E. CARLONI, *L'amministrazione aperta. Regole strumenti limiti dell'open Government*, Maggioli editore, 2014

L'accountability, in definitiva, si esplica attraverso la realizzazione di un sistema che chiarisce i ruoli e i compiti dei soggetti che vengono coinvolti, per cui rende trasparenti le policy e le logiche preposte alla decisione, mettendo in evidenza le relazioni tra le decisioni, le attività e gli strumenti, in relazione agli obiettivi che sono stato dichiarati. L'accountability è resa possibile dall'attivazione di strumenti di ascolto degli stakeholder.⁸⁶

Il termine *social accounting* esprime un concetto strettamente collegato, vale a dire la divulgazione delle informazioni, finanziarie e non, relative alla gestione e all'organizzazione di un'azienda o di un ente.⁸⁷

Gli studi sul social accounting sono molti, Gibson e Guthrie nel 1995⁸⁸ presentarono uno studio empirico sull'argomento, evidenziando l'importanza crescente assunta dagli aspetti ambientali nei report annuali degli enti pubblici australiani. Negli anni successivi, divenne sempre più importante il ruolo delle organizzazioni pubbliche nel diffondere le politiche sostenibili nonché la conoscenza di tali procedimenti, per cui si avvertiva l'esigenza di informative sempre più precise ed evolute⁸⁹

Tra le varie definizioni offerte, è opportuno citare Rusconi ha definito il social accounting come:

“la misurazione e presentazione al pubblico (cioè a tutti gli stakeholder interessati) dei risultati complessivi dell'azione dell'impresa, includendo valori economici-finanziari, dati e indici, indicazioni in prosa ecc. Esso è lo strumento di misurazione del grado di adempimento di un'organizzazione alle sue responsabilità sociali”.⁹⁰

⁸⁶ M. DI MAURO, *Organizzazioni e differenze. Pratiche, strumenti e percorsi formativi*, Franco Angeli, 2010

⁸⁷ M. CONTRAFFATTO, *Il social environmental reporting e le sue motivazioni. Teoria, analisi empirica e prospettive*, Giuffrè editore, 2009

⁸⁸ R.GIBSON, J. GUTHRIE, *Recent environmental disclosures in annual reports of Australian public and private sector organizations*, Accounting Forum, Vol.19, pag.111-126

⁸⁹ A. BALL & S. OSBORNE, *Social Accounting and Public Management. Accountability for the Common Good* (Routledge, London), 2010

⁹⁰ G. RUSCONI, M. DORIGATTI, (EDS), *La responsabilità sociale di impresa*, Milano, Franco Angeli, 2004. P. SACCO - VIVIANI

Un'ulteriore definizione elaborata dal Gray definisce il Social accounting come un termine generico che indica tutte le forme di rendicontazione che consentono di avere informazioni relative alla gestione delle varie problematiche con una maggiore attenzione all'ambiente.⁹¹

La letteratura internazionale, infatti, inizia a mostrare attenzione al tema della rendicontazione sociale nel settore pubblico solo recentemente, come ha rilevato Ball⁹² che ha sottolineato l'importanza di approfondire le ragioni legate alla possibilità di estendere la sustainability accounting anche agli enti locali. Nella letteratura internazionale ci si chiede soprattutto se il sistema di contabilità sociale sia diretto a fornire un resoconto relativo ai reali effetti sociali dell'allocazione delle risorse o se determini semplicemente la definizione di report che si configurano come strumenti di marketing.⁹³

All'interno di un'azienda pubblica, il social accounting si riferisce alla capacità dell'amministrazione di verificare per mezzo di meccanismi di rendicontazione e feedback la coerenza delle azioni e delle decisioni con gli obiettivi che devono essere definiti in modo preciso nella fase della programmazione strategica. Il modus operandi connesso alla rendicontazione rispecchia il modo di pensare e di essere di un'azienda pubblica che riesce a recuperare il senso e la legittimazione della propria azione nella capacità di trasformare i molteplici ed eterogenei interessi della comunità in scelte istituzionali e risultati trasparenti e riconosciuti dalla collettività.⁹⁴

All'interno di un simile processo, l'attore è chiamato a giustificare la condotta a rendicontare sull'operato svolto, in quanto gli altri soggetti non si limitano solo a chiedere chiarimenti, ma sono nelle condizioni di pretendere un miglioramento del servizio e nel caso in cui non sia data piena soddisfazione, l'attore, vale a dire la PA, può pagare le conseguenze di una condotta ritenuta inadeguata a rispondere ai bisogni dell'utenza.

⁹¹ Ibidem

⁹² A. BALL, "A sustainability accounting project for the uK local government sector" *Testing the social theory mapping process and locating a frame of reference*, in *Critical perspective on Accounting*, Vol.15, pp.1009-1035

⁹³ F. DE MATTEIS, D. PREITE, *Il ciclo della sostenibilità negli enti locali: Teorie e strumenti per il management pubblico*, Giappichelli editore, 2015

⁹⁴ M. PERANO, R. CERRATO, *Il bilancio sociale tra pianificazione strategica e co-creazione di valore: Il caso dell'Università di Salerno*, Giappichelli editore, 2017

I soggetti esterni, infatti, possono avere accesso all'informazione pubblica, ad esempio nella forma dell'open data, in modo tale da entrare nel merito dell'operato degli enti locali, così da evidenziarne i limiti e metterne in evidenza le opportunità.

Il **Codice dell'Amministrazione Digitale** (D. Lgs. n. 82/2005), prevede esplicitamente la possibilità di fare ricorso al principio di "disponibilità dei dati pubblici" (enunciato all'art. 2, comma 1, e declinato dall'art. 50, comma 1) che consente "di accedere ai dati senza restrizioni non riconducibili a esplicite norme di legge"(art.1, lett. O). Questa maggiore apertura da parte della Pubblica Amministrazione nei confronti dei cittadini è una strategia diretta ad accrescere la credibilità e il livello di trasparenza degli uffici. Si pone, in definitiva, l'imprescindibile necessità di adottare sempre nuove strategie nell'ottica della responsabilità sociale che si configura come una categoria concettuale posta in stretto collegamento con il territorio e con tutte le persone che ne fanno parte nella prospettiva di migliorare le condizioni generali di benessere, nell'ottica dell'"interesse pubblico"⁹⁵.

Lo Stato ha assunto una connotazione sempre più spiccatamente aziendale, per cui la *performance* di un ente pubblico non può prescindere dal confronto costante con un bacino di utenza particolarmente esigente e attento che pretende l'ottimizzazione dei servizi, nella prospettiva dell'intervento in ordine a esigenze sociali prioritarie che richiedono non solo un'azione immediata di intervento, ma anche il potenziamento dei canali dell'informazione, in modo da rendere sempre più agevole ed efficace l'interazione.⁹⁶ Migliorare la qualità del servizio della PA è diventato un imperativo categorico che si inserisce nel quadro delle azioni tese a determinare il passaggio dalla teoria alla prassi, in modo tale da privilegiare la trasparenza, coniugandola con l'obiettivo della semplificazione, della dematerializzazione nonché dell'auspicato snellimento delle procedure, sempre nell'ottica della salvaguardia dell'interesse comune.⁹⁷ La Pubblica Amministrazione è chiamata a interagire costantemente anche con il mondo del lavoro, in quanto rappresenta un apprezzabile serbatoio di

⁹⁵E. BORGONOVÌ, G. RUSCONI, *La responsabilità sociale delle istituzioni di pubblico interesse*, Franco Angeli, 2008, Italia, 30 Trattato scientifico.

⁹⁶ S.M. BRONDONI, *La comunicazione nell'azienda pubblica, i paradigmi di efficacia ed efficienza*, Giappichelli, 1999, Torino

⁹⁷L. SACCONI, S. OTTONE, *Beni comuni e cooperazione*, Il Mulino, 2015

professionalità da coinvolgere con la formazione continua e da affiancare con nuove leve in grado di rinnovare *funditus* le strategie di intervento, avvalendosi di un ventaglio diversificato e funzionale di competenze spendibili in un ambito molto vasto che si rivolge a una platea professionale che travalica i confini locali per inserirsi in un contesto europeo.

Nei vari Paesi l'accountability ha assunto significati diversi, ma in generale, la linea comune è diretta alla misurazione dell'errore e alla valutazione positiva delle buone pratiche.⁹⁸ In Inghilterra, infatti, si è affermato il modello dell'accountability intelligente che, rispetto al modello tradizionale, propone modelli più flessibili, basati sul dialogo relativo alla valutazione interna ed esterna e su una maggiore rilevanza attribuita alla terminologia.⁹⁹

E' possibile distinguere tra *accountability* interna ed esterna. L'accountability interna mira a costruire modelli di misurazione della *performance* e di determinazione dell'autonomia in modo tale da operare una separazione tra i vari livelli di attività. L'*accountability* esterna, invece, persegue l'obiettivo di costruire modelli di rappresentazione e di rendicontazione, rivolti ai cittadini per incrementare il livello di conoscenza delle attività amministrative.

Un altro strumento che è stato adottato per migliorare il grado di efficienza della PA è rappresentato dal ricorso a mezzi di valutazione diretti a stabilire il livello complessivo della qualità dei servizi in relazione all'efficienza delle azioni di processo intraprese e, soprattutto, in riferimento al livello di soddisfazione mostrato dagli utenti dei servizi che si pongono in rapporto speculare con i servizi, in quanto danno la misura della percezione esterna della qualità dei servizi erogati.

Un ulteriore aspetto che deve essere monitorato attentamente è rappresentato dalla ricaduta delle scelte operate dalla Pubblica Amministrazione, in relazione alle politiche pubbliche che si può considerare anche un interessante indicatore del grado di sviluppo sostenibile raggiunto, in relazione alla definizione che di questo concetto è stato dato dalla Brundtland Commission degli Stati Uniti¹⁰⁰ :

⁹⁸ F. MONTEDURO, *Evoluzione ed effetti dell'accountability nelle amministrazioni pubbliche*, Maggioli editore, 2012

⁹⁹ G. BARZANÒ, *Leadership per l'educazione. Riflessioni e prospettive dal dibattito globale*, Maggioli, 2012

¹⁰⁰P. TATICCHI, P. CARBONE, V. ALBINO, *Corporate Sustainability*, Springer Science & Business Media, 13 giu 2013

“Lo sviluppo sostenibile è uno sviluppo che soddisfi i bisogni del presente senza compromettere la possibilità delle generazioni future di soddisfare le proprie necessità”. In effetti, il compito della PA non può prescindere da un simile assunto, proprio per evitare l’uso indiscriminato e senza criteri di risorse che si condividono con la collettività.

Proprio in relazione a questa importante definizione, è auspicabile che una PA sia in grado di individuare e soddisfare le esigenze degli stakeholder, in modo tale da prevenire l’insorgenza di forme di disagio e avviare progetti di implementazione della produttività e della visibilità di un territorio, in modo tale da dare rilievo alle peculiarità che possono diventare una risorsa importante non solo legata all’*hic et nunc*, ma proiettata nel futuro, così da salvaguardare le legittime aspirazioni delle nuove generazioni.

Questo aspetto è sicuramente da potenziare, soprattutto in considerazione del fatto che, nonostante la PA sia in possesso di tutti i dati relativi ai cittadini, alle imprese e alle famiglie, non sempre utilizza queste informazioni per contribuire al miglioramento delle condizioni individuali e *in toto*¹⁰¹.

Dall’analisi fino a questo momento effettuata, si può evincere che il già citato principio-chiave della trasparenza è preposto a tutte le relazioni che la PA intesse con il territorio e gli stakeholder, aspetto che sarà ulteriormente chiarito nei successivi paragrafi.

Il principio di trasparenza ha perseguito l’obiettivo prioritario di rafforzare la fiducia da parte dei cittadini nei confronti delle istituzioni che hanno aperto un nuovo capitolo dei rapporti con la collettività in seguito all’emanazione della legge dell’11 febbraio 2005 n.15 rivolto a creare un filo diretto tra gli enti pubblici e l’esterno, imponendo a tutte le pubbliche amministrazioni l’obbligo di rendere accessibile all’esterno l’azione amministrativa, in modo tale da non suscitare il dubbio che si possano adottare condotte illegittime nella trattazione di situazioni specifiche che spesso richiedono una sinergia tra diversi enti, al fine di pervenire a una risoluzione mirata delle problematiche rilevate. Il decreto legislativo del 7 marzo 2005 n.82¹⁰² ha

¹⁰¹E. BORGONOVÌ, *Gli studi di economia aziendale applicati alla PA e il NPM*, Rivista Italiana di Public Management – *Studi e proposte per innovare la Pubblica Amministrazione*, Studiare sviluppo S.r.l, Vol. 1, n.1, Gennaio 2018

¹⁰²http://www.gazzettaufficiale.it/atto/serie_generale/caricaDettaglioAtto/originario?atto.dataPubblicazioneGazzetta=2005-05-16&atto.codiceRedazionale=005G0104&elenco30giorni=false

segnato una svolta veramente epocale, in ordine alla comunicazione dei dati nell'ottica della trasparenza, attraverso il riferimento a un codice dell'amministrazione digitale, che si può considerare una legittimazione dell'ingresso a pieno titolo del web nella PA. La rete, infatti, rappresenta uno strumento destinato a incidere profondamente nelle relazioni tra enti pubblici e stakeholder, in quanto essa promuove un'interazione in tempo reale e consente al cittadino di tracciare costantemente l'attività svolta dalla PA: Con l'andar del tempo, sono stati meglio definiti gli ambiti relativi alle informazioni che devono essere necessariamente inserite sulla versione in digitale della PA.

L'*iter* del principio di trasparenza ha raggiunto l'apice del suo percorso evolutivo con la Riforma Brunetta, (Legge delega 4 Marzo 2009¹⁰³ e relativo decreto legislativo 27 Ottobre 2009, n.150)¹⁰⁴ che ha contribuito a identificare il principio della trasparenza con l'ampliamento del concetto stesso di accessibilità che ha consentito di procedere alla pubblicazione sui siti istituzionali della PA tutti i documenti e le informazioni relativi in modo particolare all'uso e alla razionalizzazione delle risorse, nella consapevolezza che gli enti pubblici, in questo modo si espongono al giudizio della collettività, allo scopo di prevenire la diffidenza e la divulgazione di notizie infondate ad opera di un'anonima *voxpopuli* che nel passato si è configurata sempre più spesso, metaforicamente parlando, come *vox dei*, pronta a smantellare la credibilità e la fiducia nella condotta dei dipendenti della PA. La pubblicazione dei predetti dati permette di avere contezza dei risultati ottenuti in relazione alle azioni intraprese, in modo tale da permettere la misurazione dei risultati conseguiti nel rispetto dei principi del buon andamento e dell'imparzialità. Le amministrazioni sono tenute a seguire un piano ben preciso, contenuto all'interno del *Programma Triennale per la Trasparenza e l'integrità*, soggetto ad aggiornamenti annuali, in cui sono illustrate tutte le iniziative connesse a una finalità molto importante che è appunto quella di operare all'insegna della massima

¹⁰³La legge è particolarmente importante, in quanto in essa si ritrovano tutti gli elementi necessari che consentono di capire le spinte innovative sintetizzate negli indirizzi fondamentali della riforma della Pubblica Amministrazione. In essa sono contemplati i diversi aspetti che caratterizzano le linee guida legate alla percezione profondamente mutata dell'ente pubblico che assume sempre più chiaramente una connotazione simil-aziendale: performance, valutazione, trasparenza, premi e sanzioni disciplinari, dirigenza, contrattazione collettiva e azione collettiva. Questa legge è attuata da due decreti legislativi: n.150/2009 e 198/2009

¹⁰⁴ D. Lgs 150/2009, Art 11, comma 1 Capo III.

trasparenza e della legalità.¹⁰⁵ Nel corso del tempo, sono sopraggiunti ulteriori interventi di natura giuridica che hanno però ulteriormente ribadito la funzione precipua della trasparenza intesa come forma di tutela dei cittadini diretta a favorire un'azione di controllo che si manifesta come una forma di cooperazione della collettività diretta a rendere possibile in tal modo il perseguimento delle nature istituzionali, nel rispetto delle norme precostituite, ai fini di un utilizzo mirato e razionalizzato delle risorse pubbliche¹⁰⁶.

La direttiva n.8 del 26 novembre 2009¹⁰⁷ mira a dotare la PA e tutti gli enti locali di uno strumento come il sito web, allo scopo di promuovere un accesso diretto, semplificato nella prospettiva di migliorare la qualità del servizio offerto, implementando, in tal modo, le opportunità di interazione con l'utenza in direzione di un proficuo dialogo tra i soggetti coinvolti, al fine di apportare significativi miglioramenti alle strategie adottate per il perseguimento degli obiettivi.

Nell'ambito di siffatta trattazione merita un cenno anche il Decreto Legislativo 33/2013, ispirato alle linee direttive della c.d. Legge Anticorruzione¹⁰⁸, in definitiva, il nucleo fondante ispiratore del decreto è costituito dal fatto che la PA si può considerare a tutti gli effetti come un ente preposto a tutte quelle prestazioni che rendono possibile l'attuazione dei diritti sociali e civili.

Il Decreto Legislativo 25 maggio 2017, n.97¹⁰⁹ Si può considerare come un'altra pietra miliare in questo complesso iter dell'ottimizzazione del principio di trasparenza, infatti, prima dell'avvento normativo di tale decreto, al di fuori dei casi di pubblicazione obbligatoria, la trasparenza non si configurava come obbligo, ma come mera scelta discrezionale dell'amministrazione.

Tale decreto prevede anche l'approvazione delle linee guida che contenevano delle indicazioni operative adottate dall'ANAC.

¹⁰⁵G. FIDONE, *L'azione per l'efficienza nel processo amministrativo: dal giudizio sull'atto a quello sull'attività*, Giappichelli Editore 2012

¹⁰⁶D.Lgs 14 Marzo 2003, n.33 (che ha abrogato il d.lsl 150/2009) che ha come oggetto il riordino della disciplina riguardante il diritto di accesso civico e gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni.

¹⁰⁷ Direttiva relativa alla riduzione dei siti web delle PA e per il miglioramento della qualità dei servizi e delle informazioni on line al Cittadino.

¹⁰⁸ Legge 6 Novembre 2012, n.190 é una legge che pone in essere precise misure preventive e repressive contro la corruzione e l'illegalità all'interno della pubblica amministrazione.

¹⁰⁹ Il D. Lsg 97/2016 verte sulla revisione e la semplificazione delle disposizioni in materia di prevenzione della corruzione, pubblicità e Trasparenza, correttivo della legge 190/2012 e del d.Lgs 33/2013.

In definitiva, a conclusione di questo *excursus* diretto a individuare gli eventi legislativi più significativi nel processo di progressiva definizione dell'accountability, si possono definire meglio le relazioni tra trasparenza e accountability, in quanto la trasparenza accresce la credibilità della PA e aumenta il livello di fiducia che gli stakeholder ripongono in essa, per cui l'accountability si configura come strumento di trasparenza.¹¹⁰

La trasparenza crea una circolarità virtuosa con la collettività, in quanto un'amministrazione che ispira la sua condotta a principi di onestà e integrità promuove la collaborazione responsabile e attiva dei cittadini ai processi di interesse comune, contribuendo a rendere la gestione dei vari aspetti connessi all'organizzazione di una comunità una *res publica* nel vero senso della parola, in quanto le strategie di azione sono condivise e sottoposte al giudizio generale. Infatti, la trasparenza si configura come accessibilità, per gli stakeholder, a tutti gli aspetti della pubblica amministrazione, dalle risorse prelevate, attraverso l'imposizione tributaria al collocamento dei prodotti e all'erogazione dei servizi.¹¹¹

Gli strumenti adottati rivestono grande efficacia soprattutto ai fini della valutazione delle politiche pubbliche, l'adozione degli strumenti di accountability rientrano confluendo nell'alveo *delle best practice* in quanto contribuiscono a semplificare le complesse operazioni connesse al bilancio sociale e ambientale.

2.5 Un approccio multidimensionale alla valutazione della performance

Il concetto di accountability ha subito nel tempo una notevole evoluzione, passando da una verifica del rispetto delle direttive legislative e delle procedure di formazione degli atti amministrativi (la cosiddetta compliance accountability) alla verifica dei risultati in relazione all'economicità, all'efficienza e all'efficacia dell'azione amministrativa (in questo caso si parla di performance based accountability).

Molti cambiamenti sono stati introdotti dal D.P.R. 105 del 9 maggio 2016 che ha sostanzialmente apportato delle modifiche al D.lgs. 150 del 2009, in attuazione della legge n.124 del 2015 relativa alla riforma della pubblica amministrazione.

¹¹⁰ P.P. BIANCONE, S. SECINARO, *Popular financial reporting*, Giappichelli editore, 2015,

¹¹¹ Cfr. F. MONTEDURO, *Evoluzione ed effetti dell'accountability*, op.cit.

I cambiamenti principali apportati dalla riforma sono stati:

- 1) il miglioramento della qualità complessiva del ciclo della performance, attraverso un apporto partecipato e diversificato in relazione ai contesti;
- 2) L'integrazione graduale tra ciclo della performance e ciclo di programmazione economico-finanziaria;
- 3) Semplificazione e razionalizzazione degli adempimenti;
- 4) Rafforzamento della dipendenza OIV
- 5) Miglioramento dell'accountability esterna.

Già in precedenza era stato avviato un sistema di soft accountability attraverso l'istituzione di un organismo nazionale indipendente, la Civit (Commissione indipendente per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle amministrazioni pubbliche). Successivamente, nel 2013 la Civit si era trasformata in Anac (Agenzia nazionale Anticorruzione e ad essa sono state trasferite le funzioni relative alla performance.

La serie degli interventi normativi continua con la legge "Madia" (d.lgs. 74/2017), in cui si individua il Dipartimento della funzione pubblica come centro a cui si attribuiscono compiti di promozione e coordinamento.

La struttura degli enti locali è diventata sempre più simile a quella di un'azienda, soprattutto per quanto concerne l'adozione di strumenti gestionali e l'organizzazione interna. L'iter riformatore ha interessato in modo particolare lo sviluppo dei sistemi informativi nell'ambito dei processi di accountability.¹¹²

L'accountability in rapporto agli enti locali è un tema abbastanza complesso, in quanto si può considerare sotto diverse angolazioni. Un primo profilo è relativo alla comunicazione dei risultati agli stakeholder esterni, in questo caso, la rendicontazione, di per sé non permette di garantire una piena comprensione dell'attività espletata da un'amministrazione locale e dalla ricaduta sulla collettività. In alcuni casi, si rende necessario il ricorso a dati di natura extra-contabile, per ricorrere, ad esempio a forme di rendicontazione sociale.¹¹³

¹¹² MUSSARI R, 1997, "Autonomy responsibility and new public management", in JONES L.R., SCHEDLER K. (Eds.), *International perspectives on the new public management*, London: Jai Press.

¹¹³ G. VECCHI, *La valutazione della performance negli uffici giudiziari come strumento di politica pubblica*, Franco Angeli, 2018

L'accountability si può considerare come uno strumento utile a regolare l'attività della pubblica amministrazione. Il principio di accountability, come sottolinea Pezzani, è strettamente connesso all'appartenenza alla Comunità europea e alla definizione del ruolo dello Stato come regolatore nella prospettiva del contenimento del debito pubblico e del controllo sull'operato dei dipendenti pubblici.¹¹⁴

Nel corso degli anni sono state fornite diverse definizioni del principio di accountability che si può definire, in modo generale, come l'impegno a illustrare e a dare conto delle azioni intraprese al fine di giustificare i comportamenti assunti al fine di raggiungere determinati obiettivi.¹¹⁵

Dubnick ha definito l'accountability come una relazione nella quale un individuo o un ente è responsabile della performance in correlazione a una determinata attribuzione di autorità in un preciso ambito di azione. I meccanismi di accountability sono gli strumenti atti a determinare se un compito è stato portato a termine nel modo migliore possibile.¹¹⁶

Robert e Scapens, nel definire il concetto di accountability, affermarono che il nucleo fondamentale di tale processo consisteva nel fornire e nel richiedere le ragioni per un dato comportamento¹¹⁷

Boland e Shulze sostengono che l'accountability è relativa alla capacità e alla disponibilità di dare spiegazioni per un comportamento, dimostrando come le responsabilità siano state messe in atto¹¹⁸

L'OECD ha definito l'accountability come l'obbligo di coloro ai quali è stata affidata una data responsabilità di dar conto di qualcosa e di rispondere in relazione al modo con cui ha adempiuto i suoi compiti.¹¹⁹

¹¹⁴F. PEZZANI (a cura di) *L'accountability delle amministrazioni pubbliche*, Milano, Egea, 2003

¹¹⁵ R. CASSANO, *Accountability e stakeholder*, op.cit., pag.60

¹¹⁶ M.J. DUBNICK, B.S., ROMZEK, *Accountability*, in J.M., Shafritz, *Defining public Administration: Selection from the International Encyclopedia of public Policy and administration*, Westview, Boulder, 2000

¹¹⁷ J. ROBERTS, R. SCAPENS, *Accounting systems and systems of accountability, Understanding accounting practices in Their Organizational Contexts*, Accounting, organizations and society, vol.10,n.4., 195

¹¹⁸ R.J. ROLAND, U. SCHULTZE, *Narrating accountability cognition and the production of the accountable Self*, R. in Munro, J Mouritsen , *Accountability, Power , Ethos and The Technologies of Managing*

¹¹⁹ OECD, *Corporate Governance Accountability and Transparency: A Guide for State Ownership*, 2010

L'evoluzione del principio di accountability è da ricondurre al progressivo mutamento della complessità della governance che ha interessato tutta la pubblica amministrazione negli ultimi decenni, per cui è possibile individuare diverse tipologie e finalità di accountability:

- 1) Accountability politica, legale, amministrativa, sociale e professionale, in base alla natura dei portatori di interesse;
- 2) Gerarchica, collettiva e individuale, in base alla natura della condotta;
- 3) Verticale, diagonale o orizzontale, in base alla natura dell'obbligo che si è assunto.¹²⁰

L'evoluzione del principio di accountability si lega sempre di più al fatto che la pubblica amministrazione è sempre più aperta alla società, per cui è indispensabile che gli obiettivi prefissati siano soddisfatti in modo efficiente ed efficace. Le risorse finanziate dal settore pubblico sono regolate da un criterio di maggiore equità rispetto a quanto previsto per il settore privato.¹²¹ Le aziende pubbliche si rivolgono alla collettività, proprio perché perseguono l'obiettivo precipuo di soddisfare un bisogno collettivo, producendo servizi efficienti e riducendo i costi e si impegnano a rendere *accountable* tutto quello che fanno nei confronti della comunità di riferimento. In questa prospettiva, la *governance* diventa il meccanismo che permette di migliorare la *performance* pubblica.¹²²

Il ruolo svolto dalle aziende pubbliche è quello di finalizzare la produzione di beni e servizi al soddisfacimento di determinate categorie di utenti del servizio pubblico, per cui proprio a questa prospettiva deve essere ricondotta l'armonizzazione contabile e la sua precipua funzione di rendicontazione contabile.¹²³ La rendicontazione implica, proprio per la funzione che svolge, la responsabilità, in quanto chi ha un compito di programmazione, gestione e controllo è un soggetto responsabile nei confronti degli utenti a cui sono dirette determinate azioni.¹²⁴

¹²⁰ Ibidem

¹²¹ P.P. BIANCONE, S. CECINARO, op.cit. pag.10

¹²² E. ANESSI PESSINA, M. SICILIA, I. STECCOLINI, *Bilanci pubblici tra riforme e prassi: quali sfide per il futuro*, Egea, Milano, 2011

¹²³ M. MENEGUZZO (2006), *“La strategia e la governance delle amministrazioni pubbliche”*, in AA.VV., *Economia delle aziende pubbliche*, McGraw Hill, Milano

¹²⁴ P. RICCI, *Enti strumentali regionali e loro accountability: il caso Campania*, vol. 350, Franco Angeli, Milano, 2005

Nell'ambito dell'evoluzione del concetto di accountability, si sta affermando un nuovo approccio, rappresentato dalla ricerca di modelli sostenibili su scala globale, per cui, è necessario accennare, in questo contesto alla responsabilità sociale del territorio, in quanto il "sociale" è un concetto che include e, allo stesso tempo, supera le categorie economiche e le esigenze del profitto che sono legate, in particolar modo, al settore privato. In considerazione di questi fattori, le aziende pubbliche sono state considerate come un importante soggetto di responsabilità sociale.¹²⁵

La comunità a cui sono rivolte le azioni intraprese dalla pubblica amministrazione svolge una duplice funzione, in quanto è, allo stesso tempo, promotore e beneficiario della mentalità, della strategia e dei comportamenti socialmente responsabili.¹²⁶

2.6 Individuazione e definizione degli obiettivi strategici da conseguire

La letteratura internazionale si orienta a mostrare una sempre maggiore attenzione agli aspetti di rendicontazione sociale, in relazione alla Pubblica Amministrazione.

Osborne e Ball¹²⁷ rilevano che c'è stato un ritardo nell'attenzione mostrata dagli studi nei confronti del social accounting in riferimento agli enti locali. La cosa interessante da notare è come negli ultimi anni, il concetto di social accounting si leghi alla sustainability accounting, in modo tale da riferirsi a una forma di contabilità ambientale e sociale. Allo stesso tempo ci si interroga sul reale obiettivo del social accounting se, cioè, esso, si debba intendere come esaustiva e utile documentazione circa l'effettiva allocazione delle risorse o se tali report debbano essere considerati come meri dispositivi di marketing.

Negli ultimi anni, si sono anche diffusi modelli di riferimento per l'implementazione del reporting sociale, in quanto i cittadini avvertono sempre di più il bisogno di accountability e chiedono sempre maggiore responsabilità pubblica e maggiore attenzione alle esigenze del territorio.¹²⁸

¹²⁵ T. FOX, H. WARD, B. HOWARD, *Public sector roles in strengthening Corporate Social Responsibility: a baseline study*, World Bank, Washington D.C., 2002

¹²⁶ Cfr., P.P. BIANCONE, S. CECINARO, op. cit.

¹²⁷ Osborne-Ball, op.cit.

¹²⁸ Cfr. P.P. BIANCONE, S. SECINARO, *Popular financial reporting*, op.cit.

Tra questi modelli ricordiamo, l'AccountAbility 1000, uno standard diffuso dall'ISEA di Londra (Institute of social and ethical accountability), il Copenhagen charter, uno standard di processo, ideato da un pool di società con una lunga esperienza nel campo della revisione contabile, il GRI il Global Reporting Initiative, che ha fornito un framework comune a tutte le tipologie di aziende per la rendicontazione sociale, economica ed ambientale e, in Italia, il GSB, il Gruppo di bilancio sociale.¹²⁹

L'approccio sociale relativo alla rendicontazione sociale evidenzia come la letteratura inerente a questo argomento presenti la questione sotto una duplice angolazione. Da un lato, infatti, c'è la tendenza a trattare in modo congiunto le tematiche inerenti alla rendicontazione sociale e a quella ambientale, dall'altro c'è da rilevare che le analisi teoriche ed empiriche sono caratterizzate da un evidente interesse per gli aspetti del social reporting caratteristici del settore privato. L'elemento, infatti, che accomuna la rendicontazione sociale e ambientale è rappresentato dalla responsabilità sociale di impresa.

Un ulteriore punto di contatto è rappresentato dall'approccio alla teoria del *Triple Bottom Line*, che esamina i comportamenti aziendali attraverso tre aspetti: sociale, ambientale ed economico (People, Planet, Profit). In base a questa visione le imprese adottano comportamenti sostenibili, al fine di perseguire l'equità sociale, la qualità ambientale e la prosperità economica¹³⁰

Ci sono delle differenze lievi tra lo sviluppo del social account nel settore pubblico e nel terzo settore. In mancanza di un concetto analogo per il profitto, molti sforzi sono stati indirizzati a esaminare gli indicatori chiave di performance che potrebbero indicare le principali attività dell'organizzazione. Sebbene questo continui a rappresentare il nodo centrale dell'interesse, nel pubblico e nel terzo settore inizia ad avvertirsi l'esigenza di giustificare l'impatto sociale e ambientale delle azioni intraprese.

Nel settore privato lo sviluppo del social accounting è stato quasi sempre frutto di una scelta autonoma assunta dalle imprese più grandi allo scopo di migliorare l'immagine della gestione, legata all'esigenza di implementare il profitto, nella

¹²⁹ F. DE MATTEIS, D. PREITE, *Il ciclo della sostenibilità negli enti locali: Teorie e strumenti per il management pubblico*, Giappichelli editore, 2015

¹³⁰ J. ELKINGTON, *Cannibals with forks: the triple bottom line of 21st century business*, 1997

prospettiva di legittimare la pianificazione delle azioni.¹³¹ Infatti, soprattutto nel caso delle corporazioni multinazionali che rappresentano la forza dominante di alcuni Paesi, il concetto di responsabilità di questi colossi economici diventa condizione indispensabile per una società che opera all'insegna della civiltà e della libertà.

In ambito pubblico, il social reporting, da intendersi come una metodologia di rendicontazione e certificazione dei bilanci sociali, può essere considerato come uno strumento¹³² che mira a legittimare i risultati conseguiti e le scelte che sono state operate, in riferimento al valore e alla ricaduta positiva determinati dalle decisioni assunte.

Per quanto riguarda gli studi condotti sull'argomento, essi vertono principalmente sul ruolo delle organizzazioni pubbliche per diffondere le politiche sostenibili¹³³ promuovendone la conoscenza proprio attraverso i meccanismi legati al social accounting. La letteratura internazionale, infatti, inizia a mostrare attenzione al tema della rendicontazione sociale nel settore pubblico solo recentemente, come ha rilevato Ball¹³⁴ che ha sottolineato l'importanza di approfondire le ragioni legate alla possibilità di estendere la sustainability accounting anche agli enti locali. Nella letteratura internazionale ci si chiede soprattutto se il sistema di contabilità sociale sia diretto a fornire un resoconto relativo ai reali effetti sociali dell'allocazione delle risorse o se determini semplicemente la definizione di report che si configurano come strumenti di marketing.¹³⁵

All'interno di un'azienda pubblica, il social accounting si riferisce alla capacità dell'amministrazione di verificare per mezzo di meccanismi di rendicontazione e feedback la coerenza delle azioni e delle decisioni con gli obiettivi che devono essere definiti in modo preciso nella fase della programmazione strategica. Il modus operandi connesso alla rendicontazione rispecchia il modo di pensare e di essere di

¹³¹ L. BISIO, *Comunicazione aziendale di sostenibilità socio-ambientale*, Giappichelli editore, 2016

¹³² B. CAMPEDELLI, *Reporting aziendale e sostenibilità: i nuovi orizzonti del bilancio sociale*, Franco Angeli, 2005

¹³³ A. BALL, S. GRUBNICK, *Sustainability accounting in the public sector*, in J Unerman, J Bebbington, & B. O' Dwyer, (EDS) London. Routledge

¹³⁴ A. BALL, "A sustainability accounting project for the UK local government sector" Testing the social theory mapping process and locating a frame of reference", in *Critical perspective on Accounting*, Vol.15, pp.1009-1035

¹³⁵ F. DE MATTEIS, D. PREITE, *Il ciclo della sostenibilità negli enti locali: Teorie e strumenti per il management pubblico*, Giappichelli editore, 2015

un'azienda pubblica che riesce a recuperare il senso e la legittimazione della propria azione nella capacità di trasformare i molteplici ed eterogenei interessi della comunità in scelte istituzionali e risultati trasparenti e riconosciuti dalla collettività.

Negli ultimi anni, si pone sempre di più l'accento sul criterio di economicità legati all'accountability negli enti locali.

Esso infatti rappresenta si può considerare come un principio universale. un obiettivo da raggiungere che mira a rafforzare il ruolo sociale dell'azienda pubblica. Infatti, si può affermare che non esiste:

“Alcuna contraddizione fra il perseguimento delle finalità di pubblico interesse che tutte le amministrazioni pubbliche devono sempre perseguire e l'operare secondo i principi, gli schemi di ragionamento ed utilizzando gli strumenti propri dell'economia aziendale.”¹³⁶

In considerazione, soprattutto, della maggiore libertà di prassi gestionale attribuita ai dirigenti è evidente che il loro operato debba essere sottoposto a un controllo diretto a monitorare il grado di raggiungimento degli obiettivi, alla correttezza amministrativa rilevata, al livello di efficienza evidenziabile anche dai risultati della gestione.

I cambiamenti intervenuti all'interno del contesto legislativo di riferimento evidenziano come sia stata accantonata la prassi burocratica tradizionale, basata sulla logica del mero adempimento, a favore di un dinamico pragmatismo di matrice manageriale che privilegia i risultati raggiunti, come espressione dell'efficacia delle strategie intraprese. Si è attuato, in tal modo, un progressivo *iter* evolutivo che ha avvicinato i meccanismi gestionali della P.A. a quelli tipici di un'azienda, allo scopo di accrescerne la produttività e rendere sempre più elevato il grado di affidabilità in relazione al territorio e agli stakeholder. Attraverso la valorizzazione della funzione manageriale si è mirato alla valorizzazione della funzione manageriale, in relazione ai modelli di autonomia, responsabilità e trasparenza e al livello di raggiungimento degli obiettivi.

Il processo riformatore mirava a porre un freno alle ingerenze politiche nella convinzione che molto spesso, le intrusioni di questo tipo, sotto il pretesto di salvaguardia degli interessi collettivi celavano, in realtà interessi egoistici. Wildasky

¹³⁶ Mussari R., *Economia dell'azienda pubblica locale*, Padova, Cedam, 2002, pag.3

sostenne che determinate linee di intervento all'interno delle amministrazioni pubbliche, miravano in realtà a garantire la stabilità di ordini sociali precostituiti.¹³⁷ L'accountability, all'interno degli enti locali si configura come precipua relazione sociale che crea un rapporto molto stretto tra un attore e il contesto di riferimento.¹³⁸ Questa definizione è stata sostenuta da diversi studiosi come Pollit¹³⁹, Mc Candless¹⁴⁰ e Romzek¹⁴¹

2.7 Gli indicatori per la misurazione della performance

La letteratura internazionale ha mostrato grande interesse per il ruolo degli stakeholder considerati nelle varie forme del rapporto con gli enti locali, soprattutto in considerazione del fatto che le pubbliche amministrazioni hanno adottato sistemi di gestione sempre più di stampo aziendale.¹⁴² Il sostrato profondo della legitimacy theory rimanda a studi diretti a formulare teorie politiche e sociali, Cooper e Sherer.¹⁴³ e Deegan,¹⁴⁴

L'interesse internazionale verte anche sui sistemi di informazione adottati per comunicare con gli stakeholder interni ed esterni.¹⁴⁵ Infatti questi processi di trasmissione delle informazioni risultano determinanti per porre le basi di una proficua collaborazione tra istituzioni e cittadini.

Altri studi si soffermano in modo particolare sulle varie strategie di report, come l'analisi di Cormier e Gordon.¹⁴⁶

¹³⁷ A. WILDAVSKY *"The politics of the budgetary process"*, Boston: Little, Brown and Company, 1979

¹³⁸ C. POLLITT, *The Essential Public Manager*, London: Open University Press/McGraw-Hill, 2003

¹³⁹ B. S. ROMZEK and M. J. DUBNICK, 1998, 'Accountability'. In: J. M. Shafritz (ed.), *International Encyclopedia of Public Policy and Administration*. Volume 1: A-C. Westview Press

¹⁴² K. CORSI, D. MANCINI, G. PISCITELLI, *The integration of Management Control system through digital platforms; a case study: a case study*, vo. 20, Springer, 2017

¹⁴³ J. COOPER, , M.J. SHERER *"The value of corporate accounting reports: arguments for a political economy of accounting"*, *Accounting, Organizations and Society*, 1984, Vol. 9 No. 3, pp. 207-32.

¹⁴⁴ C. DEEGAN, *"The Legitimizing Effect of Social and Environmental Disclosures- A Theoretical Foundation"* *Accounting, Auditing and Accountability Journal*, 2002, Vol. 15, No. 3, pp. 282-311.

¹⁴⁵ J. CORNELISSON , *Corporate communication. A guide to theory and practice*, Sage, London, 2008

¹⁴⁶ D. CORMIER, I. GORDON, *"An examination of social and environmental reporting strategies"*, *Accounting, Auditing & Accountability journal*, 14, 5:587-616

La teoria degli stakeholder fu elaborata nel 1963 ad opera dei ricercatori dello Stanford Research Institute, definita in modo più dettagliato da Freeman.¹⁴⁷

L'etimologia del termine stakeholder risulta importante per comprendere il concetto che si lega a questo termine, infatti, lo stakeholder era originariamente il proprietario dei paletti di confine del fondo agricolo, il quale, sebbene non potesse vantare alcun titolo giuridico, poteva comunque avere interesse a vigilare su quanto accadeva nel fondo contiguo. Nel lessico settoriale dell'economia aziendale, questo termine mira a indicare quei gruppi di soggetti che sono interessati a seguire le attività di un'impresa destinate a confermare o a disattendere le aspettative di tutti i soggetti che risultano essere, in qualche modo portatori di interesse. Il management aziendale non può permettersi di trascurare questo aspetto, in quanto, in un periodo considerato a lungo termine rischia di minare alle fondamenta le risorse di un'azienda.

Nel corso degli anni si è verificato un cambiamento nel ruolo dello stakeholder, il quale da semplice soggetto passivo, destinato a subire, in qualche modo le scelte aziendali, si è trasformato, in soggetto attivo che ha preso parte attiva al processo mirato alla distribuzione del valore creato, ad esempio, da parte degli enti locali. È opportuno, in primo luogo, operare una distinzione tra stakeholder interni ed esterni, vale a dire tra soggetti interni alla struttura, come, ad esempio, azionisti, dirigenti e dipendenti e soggetti che si trovano all'esterno, come, ad esempio, i fornitori, le banche e la pubblica amministrazione.¹⁴⁸

La teoria degli stakeholder si può applicare anche alla pubblica amministrazione, come evidenzia Borgonovi¹⁴⁹, a condizione di adattare tale teoria alle azioni degli istituti pubblici che possono essere, in generale, identificate con l'obiettivo di perseguire l'interesse generale in modo tale da contemperare gli interessi di tutti.

Applicare la teoria degli stakeholder alle amministrazioni pubbliche richiede di mettere in evidenza alcuni aspetti fondamentali:

- 1) Alcune categorie di stakeholder sono da considerare come portatrici di interessi che, in alcuni casi, si contrappongono ad altri;

¹⁴⁷ R.E. FREEMAN, *Strategic management: a stakeholder approach*, Boston, Pitman, 1984

¹⁴⁸ A. ROMOLINI, *Accountability e bilancio sociale negli enti locali*, Franco Angeli, 2007

¹⁴⁹ E. BORGONOVÌ, *Considerazioni per una teoria degli stakeholder nelle Amministrazioni pubbliche*, *Teoria degli stakeholder*, pag. 321-336

- 2) le pubbliche amministrazioni devono eliminare alcune distorsioni del passato che hanno indotto la formazione, per alcune categorie di stakeholder, di tutele particolari che, con il passare del tempo, hanno assunto la connotazione di privilegi che rischiano di ostacolare il rinnovamento;
- 3) le amministrazioni svolgono funzione di regolazione e gestione, per cui esse sono chiamate a interagire con diversi soggetti.¹⁵⁰ e non è sempre facile trovare il modo di conciliare le azioni pianificate con gli standard che individuano, ed regolano direttamente o indirettamente i mercati finanziari.

In considerazione della complessità di azioni, il rapporto con gli stakeholder si lega anche alla cosiddetta *legitimacy theory* vale a dire la teoria in base alla quale una corretta comunicazione consente di legittimare la società non solo agli occhi degli stakeholder, ma anche dei concorrenti, incrementando la credibilità e il livello di fiducia in rapporto alle scelte operate. Proprio la comunicazione delle finalità da raggiungere e la capacità di mantenere fede agli obiettivi prefissati permette di consolidare il consenso della business community. In modo particolare, rivestono particolare importanza la rendicontazione di sostenibilità e il bilancio sociale e ambientale che negli ultimi anni hanno acquistato sempre più rilievo in seguito alle numerose polemiche suscitate da comportamenti sociali e ambientali irresponsabili e poco trasparenti. Nelle amministrazioni pubbliche, i cittadini possono influenzare le scelte degli amministratori.

La *legitimacy theory* trova applicazione, dunque, nell'analisi del reporting sociale ed ambientale, in modo da rendere possibile la valutazione delle strategie adottate dai manager che hanno perseguito l'obiettivo di ottenere il riconoscimento della legittimità delle azioni.

Sono state individuate alcune criticità nella *legitimacy theory*, considerata come una teoria non compiutamente sviluppata, in relazione alla discrepanza rilevata da Patten tra performance ambientali e total disclosure.¹⁵¹ La letteratura internazionale evidenzia anche la difficoltà nel trovare una forma comunicativa più adatta a

¹⁵⁰ Ibidem

¹⁵¹ D.M. PATTEN, "Exposure, legitimacy, and social disclosure", *Journal of Accounting and Public Policy*, Vol. 10, 1991

trasmettere la vision delle aziende pubbliche (o private) in relazione all’obiettivo della legittimità.¹⁵²

Un altro problema è relativo alla percezione della legittimità all’interno della società, per cui diventa indispensabile l’individuazione di soggetti più ricettivi che devono necessariamente entrare in sinergia con chi si occupa del management.¹⁵³ Non si conosce se la legittimità sia percepita in egual maniera all’interno della società o esistano soggetti o gruppi di soggetti più sensibili; e se esistono in che modo i manager siano in grado di individuarli. Come si è visto nel corso dei precedenti paragrafi, gli stakeholder rappresentano la platea di riferimento a cui bisogna rendicontare, in primo luogo, al fine del rispetto del principio di trasparenza, ma anche allo scopo di ottenere un feedback sulla validità delle azioni avviate e sulla ricaduta a livello territoriale.

La letteratura internazionale ha mostrato grande interesse per il ruolo degli stakeholder considerati nelle varie forme del rapporto con gli enti locali, soprattutto in considerazione del fatto che le pubbliche amministrazioni hanno adottato sistemi di gestione sempre più di stampo aziendale.¹⁵⁴

L’interesse internazionale verte anche sui sistemi di informazione adottati per comunicare con gli stakeholder interni ed esterni.¹⁵⁵ Infatti questi processi di trasmissione delle informazioni risultano determinanti per porre le basi di una proficua collaborazione tra istituzioni e cittadini.

Altri studi si soffermano in modo particolare sulle varie strategie di report

Il ruolo-chiave degli stakeholder risulta già ampiamente definito dal significato del termine, infatti, l’espressione relativa ai cosiddetti “soggetti portatori di interessi in gioco” fa riferimento a una pluralità indiscriminata costituita da tutti coloro che sono coinvolti in un circolo di reciproco scambio con le imprese, in quanto essi risentono in modo positivo o negativo dell’azione espletata dall’attività di una qualsiasi

¹⁵² Ibidem

¹⁵³ G. O’DONOVAN, “*Environmental disclosure in the annual report. Extending the applicability and predictive power of legitimacy theory*”, *Accounting, Auditing and Accountability Journal*, 2002 15 (3),

¹⁵⁴ K. CORSI, D. MANCINI, G. PISCITELLI, *The integration of Management Control system through digital platforms; a case study*, vo. 20, Springer, 2017

¹⁵⁵ J. CORNELLISON, *Corporate communication. A guide to theory and practice*, Sage, London, 2008

impresa presente sul territorio e sono, allo stesso tempo, in grado di influenzare le strategie aziendali, esprimendo il loro parere in ordine alle azioni condotte.¹⁵⁶

Il ruolo degli Stakeholder, soprattutto, all'interno delle azioni legate alla gestione della Pubblica Amministrazione e degli enti locali, come già ampiamente rilevato, non può essere sottovalutato, in quanto la loro presenza attiva sul territorio può contribuire a determinare il successo o l'insuccesso di un progetto o di una qualsiasi azione condotta.

Un ulteriore elemento chiave da non trascurare in questo processo è sicuramente rappresentato dal potenziamento delle dinamiche di comunicazione, in quanto un mancato coinvolgimento nelle operazioni e una scarsa informazione possono causare conseguenze molto serie che determinano la necessità di rivedere i progetti già avviati con delle ripercussioni notevoli a livello di costi che possono superare il limite imposto dal budget (contravvenendo al principio di economicità), il conseguente mancato rispetto dei tempi prestabiliti e la ridefinizione dell'ambito di interesse e degli standard di qualità previsti. La comunicazione getta un ponte tra interno ed esterno e proprio perché ha la funzione di rispecchiare l'efficienza dell'amministrazione, per questo deve avere un'efficacia notevole, allo scopo di riuscire a trasmettere l'idea dell'operatività insita nella gestione della PA e degli enti locali che diventano simile a un'azienda, per gli obiettivi da raggiungere.

La comunicazione presuppone che ci sia un ruolo attivo da parte degli enti locali che sono, in questo caso, la sorgente della comunicazione e che, allo stesso tempo, ci sia piena disponibilità, da parte degli stakeholder ad accettare di interpretare oggettivamente i messaggi comunicati dagli enti, in modo tale da avviare un processo di scambio che deve essere sempre costruttivo, anche quando si sottolineano gli aspetti negativi di una gestione in cui si può rendere necessario il ricorso a interventi correttivi.¹⁵⁷ In questo caso, in modo particolare, uno strumento molto efficace è rappresentato dal monitoraggio che consente il riallineamento degli obiettivi *in itinere*.

Per rafforzare la credibilità delle azioni intraprese, è opportuno rendicontare in modo tale da evidenziare, a beneficio delle attese conoscitive degli stakeholder, gli

¹⁵⁶ M. MONACO, *Project management e opere pubbliche*, Maggioli, 2013

¹⁵⁷ G. MAURINI, *Il controllo della gestione degli enti locali e la misurazione dell'attività*, Giuffrè editore, 2008

elementi positivi relativi all'equilibrio finanziario, economico e patrimoniale dell'ente. Infatti, l'utilizzo efficiente e mirato delle risorse rappresenta il modo migliore per risultare affidabili agli occhi degli stakeholder e per accrescere il livello di credibilità, nel momento in cui vengono portati a conoscenza degli utenti che possono, in questo modo, avere parte attiva nel condividere i punti di forza ed evidenziare le criticità.¹⁵⁸

Gli stakeholder si attendono che i messaggi corrispondano alle attese riposte negli enti locali e, quindi, è necessario che essi risultino coerenti in quanto a veridicità di contenuti, in modo tale che il pubblico esterno possa considerare attendibili le informazioni ricevute e possa, così, instaurare dei rapporti duraturi, proprio attraverso la prassi consolidata di azioni comunicative che trasmettano l'idea della trasparenza a riprova della qualità delle prestazioni compiute a beneficio dell'intera collettività.¹⁵⁹

I canali comunicativi che vengono più frequentemente utilizzati, per raggiungere l'utenza sono:

- 1) i modelli di accountability diretta, in cui si comunicano i dati relativi al bilancio di servizio e al bilancio;
- 2) i modelli afferenti all'ambito dell'accountability indiretta che si identifica, in particolar modo con l'adozione di codici etici universalmente validi, diretti a garantire il rispetto delle norme a vantaggio della comunità;
- 3) sono utilizzati, poi, altri canali, come i comunicati stampa e tutte le opportunità offerte dal Web, che rappresenta uno strumento molto efficace, per comunicare in tempo reale e raggiungere in modo veloce un bacino di utenza estremamente ampio, attraverso i ben noti meccanismi della condivisione.

Tutti questi mezzi sono molto diversi tra di loro, in quanto, se si decide di comunicare a mezzo stampa, utilizzando anche le classiche brochure informative, si persegue l'obiettivo di informare, semplicemente, senza la necessità che ci sia un

¹⁵⁸, D.M. SALVIONI, *Corporate governance, controllo e Trasparenza: Comunicazione e relazioni con gli stakeholder*, FrancoAngeli, Milano, 2009.

¹⁵⁹ A, CASSANO, *Accountability e stakeholder relationship nelle Aziende Pubbliche*, FrancoAngeli, Milano, 2013

effettivo coinvolgimento da parte degli stakeholder. I documenti che, invece, rientrano nella categoria dell'accountability diretta e indiretta richiedono che la presentazione dei dati sia strutturata in modo tale da fornire informazioni molto dettagliate relative a tutte quelle attività che siano di competenza degli stakeholder, in modo tale che tutta la documentazione sia redatta, in ossequio al dovere di responsabilità nei confronti dei soggetti coinvolti¹⁶⁰.

I documenti informativi destinati agli stakeholder devono avere il requisito della neutralità¹⁶¹, al fine di non alimentare sterili polemiche, devono presentare determinate caratteristiche. La documentazione diretta agli stakeholder deve contenere tutti gli elementi di interesse che possono avere rilevanza al fine di consentire una valutazione obiettiva delle azioni compiute, attraverso una presentazione mirata ed efficace dei dati. La chiarezza e la trasparenza diventano espressione di affidabilità e, allo stesso tempo, mirano a veicolare l'attenzione sulla qualità della performance gestionale e amministrativa. L'elemento chiave da cui bisogna partire per applicare i principi inerenti alle relazioni con gli stakeholder è sicuramente rappresentato dall'individuazione dei soggetti a cui è destinato il report, soprattutto gli interlocutori che sono coinvolti nel processo di engagement, in considerazione del fatto che non è possibile elaborare un documento che contenga esplicito riferimento a tutte le esigenze degli stakeholder a cui ci si rivolge. Un financial reporting efficace rivolto agli stakeholder dovrà, dunque, essere costruito in modo da rispettare i principi-guida relativi agli stakeholder riportati dal GBS, l'Associazione Nazionale per la ricerca scientifica sul Bilancio Sociale.

¹⁶⁰ G. RUSCONI, G. DORIGATTI, *Teoria degli stakeholder*, Franco Angeli, Milano, 2007.

¹⁶¹ «Il Bilancio sociale deve essere imparziale e ed indipendente». Gruppo di Studio per la Statuizione dei Principi di Redazione del Bilancio Sociale, GBS, *Il bilancio sociale. Standard di base e documenti di ricerca*, Giuffrè, Milano, 2005.

Tab.1 L'elenco di principi guida del GBS relativi agli stakeholder

Principi	Spiegazione
Responsabilità	Occorre fare in modo che siano identificabili o che possano identificarsi le categorie di stakeholder ai quali l'azienda deve rendere conto degli effetti della sua attività
Identificazione	Dovrà essere fornita la più completa informazione riguardo alla proprietà e al governo dell'azienda, per dare ai terzi la chiara percezione delle responsabilità connesse. È necessario sia evidenziato il paradigma etico di riferimento, esposto come serie di valori, principi, regole e obiettivi generali (missione)
Trasparenza	Tutti i destinatari devono essere posti in condizione di comprendere il procedimento logico di rilevazione, riclassificazione e formazione, nelle componenti procedurali e tecniche e riguardo agli elementi discrezionali adottati.
Inclusione	Si farà in modo di dar voce – direttamente o indirettamente- a tutti gli stakeholder identificati, esplicitando la metodologia di indagine e di reporting adottata. Eventuali esclusioni o limitazioni devono essere motivate.

Fonte: I principi di redazione del bilancio social www.gruppobilanciosociale.org

In base agli elementi contenuti in questo quadro riassuntivo, in merito alle relazioni, appare chiaro che devono essere soddisfatti alcuni principi fondamentali, vale a dire, in primis, l'agevole identificazione degli stakeholder, poi il riferimento alle azioni compiute, in stretta relazione alle responsabilità e ai principi etici connessi. La comunicazione dei dati è uno strumento strategico di grande efficacia, che deve essere progettato in modo meticoloso, con l'individuazione chiara degli obiettivi, del budget stanziato e delle azioni previste. Tutti questi elementi saranno oggetto di una

valutazione *a posteriori* che risulterà determinante ai fini di una valutazione positiva degli attori che operano all'interno degli enti locali e devono trasmettere un'immagine pubblica affidata non alle parole, ma ai dati offerti all'attenzione degli stakeholder. La letteratura internazionale ha mostrato grande interesse per il ruolo degli stakeholder considerati nelle varie forme del rapporto con gli enti locali, soprattutto in considerazione del fatto che le pubbliche amministrazioni hanno adottato sistemi di gestione sempre più di stampo aziendale.¹⁶²

L'interesse internazionale verte anche sui sistemi di informazione adottati per comunicare con gli stakeholder interni ed esterni.¹⁶³ Infatti questi processi di trasmissione delle informazioni risultano determinanti per porre le basi di una proficua collaborazione tra istituzioni e cittadini.

2.8 Il principio di conformità e la prassi del controllo manageriale

L'evoluzione del contesto istituzionale, sociale e normativo degli enti pubblici ha determinato la ricerca di nuovi strumenti intesi a fornire elevati livelli di accountability nei confronti dei molteplici soggetti interessati al suo operato.¹⁶⁴

Il PFR è un modello di rendicontazione che presuppone uno stretto legame tra le strategie adottate, le performance finanziarie poste in essere dalla pubblica amministrazione e il contesto di riferimento in cui vengono intraprese determinate azioni. Un simile strumento di rendicontazione ha il vantaggio di essere rivolto a un'utenza estremamente varia, per cui, non vengono utilizzati complessi tecnicismi, in considerazione dell'eterogeneità dei destinatari del documento in possesso di una formazione culturale con delle competenze molto varie e non sempre afferenti all'ambito economico e giuridico. Si tratta di uno strumento efficace per la rendicontazione,¹⁶⁵ che prevede l'attuazione di un processo informativo che richiede

¹⁶² K. CORSI, D. MANCINI, G. PISCITELLI, *The integration of Management Control system through digital platforms*; a case study, vo. 20, Springer, 2017

¹⁶³ J. CORNELISSON, *Corporate communication. A guide to theory and practice*, Sage, London, 2008

¹⁶⁴ E. Bonollo, *La rendicontazione della regione. Verso una nuova informativa economico-finanziaria e sociale*, Franco Angeli, 2011

¹⁶⁵ P.P. Biancone, S. Secinaro, *Popular financial reporting. Un nuovo strumento di rendicontazione per le municipalità*. Giappichelli, Torino, 2015

il supporto di sistemi integrati, al fine della creazione di un'efficace rete di comunicazione. In tal modo è reso possibile un controllo sul corretto esercizio di un potere pubblico, ma anche come un diritto a comprendere l'operare delle Pubbliche Amministrazioni, ossia ad elaborare

una interpretazione personale della realtà amministrativa. Per quanto concerne la rendicontazione, per l'azienda pubblica, in particolare, quella locale, i Comuni, il concetto di trasparenza si identifica con¹⁶⁶

– sistemi di rendicontazione chiari, che possano coinvolgere gli stakeholder e suscitare interesse in ordine alle problematiche emerse.

– sistemi di comunicazioni efficaci, anche attraverso l'utilizzo di strumenti web (open government).

Questi sistemi di report negli Stati Uniti assumono una varietà di forme e di relative definizioni; il popular annual financial report, citizen-centric report, budget summary, budget-in-brief, report of efforts and accomplishment, corporate style annual report or state-of-the Government report.

Il popular annual Financial report (Pafr) è strutturato in modo tale da essere fruibile dai percettori della spesa, in quanto essi rappresentano sicuramente gli effettivi destinatari delle risorse disponibili in riferimento a un determinato ente: cittadini, imprese, enti locali, stato, regione. L'obiettivo è quello di scegliere quali informazioni che sono presenti dentro al bilancio annuale, sono significative e devono essere rappresentate al cittadino; in modo tale da eliminare tutti quei dati non utili e che hanno un alto livello di tecnicità e quindi non comprensibili.

Nei paesi anglosassoni simili modelli di report sono molto diffusi, in quanto utilizzano tutte le possibili informazioni che possono risultare utili per l'attuazione di azioni dirette alla divulgazione di determinati elementi, allo scopo di avviare strategie di miglioramento, oppure per condividere i traguardi raggiunti.

Il Citizen-centric financial report (Ccr), è un altro modello di "Popular report" che privilegia un approccio molto particolare, in quanto parte dall'analisi dei destinatari

¹⁶⁶ S. Secinaro, Pietro Biancone, Popular financial reporting, Giappichelli, 2015

delle politiche messe in atto dall'ente locale, basandosi sulla rendicontazione di genere, di cui si è parlato nei precedenti paragrafi, al fine di considerare come portatori d'interesse le famiglie, i minori, gli anziani, i giovani, i disabili, gli studenti, i lavoratori, le donne, gli imprenditori; tale modello di rendicontazione è stato realizzato dall'AGA (Association of Government Accountants) che è associazione statunitense dei direttori finanziari pubblici, è un modello semplificato e molto sintetico che evidenzia i principali elementi degli interventi dell'ente. Un simile modello di Popular report fa focus sulla governance comunale, particolarmente incentrata sugli aspetti fiscali di imposizione e riscossione. Nella prima parte del Citizen-centric financial reporting di solito vengono incluse informazioni sulla mission e sulla vision, servizi e attività, obiettivi strategici, dati demografici. Nella seconda sezione vengono evidenziate le prestazioni chiave del servizio e delle attività dell'anno precedente, i progressi e i risultati verso obiettivi strategici. Nella terza sezione sono inserite le entrate e le spese per le principali aree, attraverso grafici, tabelle; con l'inserimento di URL per informazioni finanziarie più dettagliate. Nella quarta sezione sono inserite altre informazioni come i cambiamenti economici, tagli o aumenti delle tasse, disoccupazione, istruzione, aspetti ambientali. Un ulteriore esempio è rappresentato dal Ccr della città di Houston¹⁶⁷, in Texas, in cui vengono riportati i risultati più importanti dell'anno fiscale 2016, altri dati finanziari

Negli ultimi decenni, le economie a sviluppo avanzato, le amministrazioni pubbliche sono state soggette e molteplici trasformazioni che hanno determinato moltissimi cambiamenti. Problemi come la crescita del prodotto interno pro capite, l'inflazione e il tasso di disoccupazione ha determinato la necessità di cercare nuove strategie rispetto al passato. Gruening ha rilevato come queste riforme, diversi anni dopo essere state avviate, vennero ricondotte all'alveo della new public management. I contributi relativi all'argomento sono stati offerti da vari autori come Dunsire, Hood, Mascarenhas¹⁶⁸

In questo programma di riforma sono stati coinvolti diversi Paesi.

¹⁶⁷ Vedi allegato

¹⁶⁸ Cfr. E. Bonollo, La rendicontazione della regione, op. cit., pag.12

Nel percorso di definizione della rendicontazione sociale non si può non citare la Copenhagen Charter che contiene gli elementi fondamentali che identificano il valore economico e sociale di un ente, in relazione al punto di vista degli stakeholder che rappresentano gli interlocutori con cui relazionarsi costantemente all'interno di un'azienda.

La Copenhagen Charter è stata presentata nel 1999 al convegno "Building Stakeholder Relation- The Third International Conference and ethical Accounting, Auditing and reporting. Il documento mira a rappresentare uno strumento per il management che è riconducibile nell'alveo della rendicontazione.¹⁶⁹ La Copenhagen Charter persegue l'obiettivo precipuo di predisporre documenti che possano risultare utili alle amministrazioni pubbliche, agli enti locali e, in generale, alle aziende.



Particolare importanza riveste il sistema di reporting riveste nei confronti degli stakeholder, nella seconda parte si ritrovano i principi della rendicontazione con le fasi che devono essere attuate per rendere efficace la rendicontazione. Nella terza parte della carta di Copenhagen si ritrovano gli elementi fondamentali dei documenti, che conferiscono rilevanza e verificabilità alle informazioni.

Il primo momento, dunque, coincide con la definizione degli elementi necessari per avviare e gestire un determinato processo, in modo tale da comprendere sia la decisione dell'alta dirigenza che la formazione del gruppo di lavoro e, in generale, l'intera organizzazione. Il momento vero e proprio di realizzazione è relativo all'integrazione sinergica tra tutti questi elementi e all'identificazione degli stakeholder più importanti, con la valutazione di tutti i fattori che possono concorrere al buon esito di determinate azioni. La preparazione dei documenti di rendicontazione sociale coincide con la comunicazione all'esterno del lavoro.

Nella tavola successiva, sono riportati gli aspetti fondamentali della Copenhagen Charter.

¹⁶⁹ AA.VV., La responsabilità sociale delle imprese: un percorso verso lo sviluppo sostenibile: Profili di governance e di accountability, Giappichelli editore, Social Science, 2017

TAVOLA 2 – Momenti e fasi del processo di rendicontazione sociale secondo la **Copenhagen Charter**.

<i>Definizione degli elementi di fondo</i> 	Decisioni del top management Definizione degli obiettivi e l'allocazione delle risorse Formazione del gruppo di lavoro Preparazione e formazione del management e degli impiegati
<i>Integrazione</i> 	Revisione di visioni, strategie e valori Identificazione degli stakeholder chiave Identificazione dei valori e dei fattori critici di successo Dialogo con stakeholder Determinazione dei KPI (Key Performance Indicators) Adeguamento dei sistemi di gestione delle informazioni Monitoraggio dell'efficacia del miglioramento continuo

<i>Comunicazione</i>	Preparazione del resoconto Definizione di obiettivi, budget e piano d'azione per il miglioramento Verifica dei resoconti Pubblicazione dei resoconti Consultazione degli stakeholder riguardo performance e valori
----------------------	--

Fonte: AA.VV., La responsabilità sociale delle imprese, Giappichelli editore, 2017

TAVOLA 3 – Fasi del processo di rendicontazione sociale.



Fonte: Adattata da THE **COPENHAGEN CHARTER**, *The Copenhagen Charter a management guide to stakeholder reporting*, cit.

2.9 L' accountability e la trasparenza: i meccanismi chiave della rendicontazione

La rendicontazione sociale, in definitiva, persegue due importanti obiettivi: l'accountability e il controllo strategico¹⁷⁰.

Di accountability si è già parlato nel primo capitolo, il controllo strategico, invece, si identifica con l'attività di programmazione strategica e di indirizzo politico amministrativo, per cui

Con il termine accountability si intende “il dovere che ha un soggetto responsabile di un'organizzazione di dar conto a interlocutori esterni”; il controllo strategico invece è strettamente legata all'attività di programmazione strategica e d'indirizzo politico-amministrativo, esso mira a verificare il livello effettivo di raggiungimento degli obiettivi contenuti nei documenti di programmazione.

Parlare di rendicontazione sociale significa dover citare anche la *Corporate Social Responsibility*¹⁷¹ che pone in essere tutte quelle strategie di azione dirette a instaurare un clima di fiducia nei confronti, nel contesto in esame, delle istituzioni pubbliche. Il CSR deve essere considerato come uno strumento atto a porre le basi per il miglioramento del benessere della società¹⁷².

Gli strumenti di rendicontazione sono i seguenti:

- Bilancio sociale di mandato
- Bilancio di genere
- Bilancio ambientale
- Bilancio Partecipativo

Il bilancio sociale di mandato è inerente agli enti locali ed è strutturato in modo tale da rendere facilmente comprensibile il linguaggio del documento, così da consentire a chi legge di comprendere subito ciò che si intende comunicare in relazione al programma amministrativo espletato. Inoltre, bisogna anche rendere possibile il

¹⁷⁰ B. SIBONI, *La rendicontazione sociale negli Enti Locali- Analisi dello stato dell'arte*, FrancoAngeli, Milano 2007.

¹⁷¹ Nasce negli Stati Uniti intorno agli anni '50, per affermarsi successivamente anche in Europa.

¹⁷² A.ROMOLINI, *Accountability e bilancio sociale negli Enti Locali*, Franco Angeli, 2007

processo di conoscenza dei meccanismi finanziari di spesa relativi al raggiungimento di determinati obiettivi in relazione

Il bilancio sociale di mandato trova applicazione nell'ambito degli enti locali, sebbene le origini di tale strumento si ritrovino in ambito privatistico e questo potrebbe, secondo alcuni, creare difficoltà nell'azione. In genere si tratta di un documento relativo al periodo quinquennale del governo locale. Attraverso questo utile strumento l'amministrazione è chiamata a rendere conto dell'operato svolto alla scadenza del mandato, in modo tale da offrire alla collettività la possibilità di esprimere una valutazione relativa agli interventi effettuati nel corso del mandato amministrativo inerenti ai principali meccanismi finanziati di spesa che hanno rappresentato la condizione indispensabile al fine di raggiungere gli obiettivi prestabiliti, modificando, di conseguenza la situazione economico patrimoniale, in relazione al periodo considerato.¹⁷³

In definitiva, il bilancio di mandato permette di valutare l'operato di una data amministrazione in rapporto al punto di partenza e a quello di arrivo. In questo modo, infatti, è possibile conoscere i meccanismi preposti alla spesa dell'ente, in relazione alle scelte operate dalle istituzioni a vantaggio dei cittadini. Il bilancio di mandato permette di realizzare un resoconto complessivo dell'organizzazione dell'amministrazione, rispetto agli impegni presi con gli elettori.¹⁷⁴

Il bilancio di genere è uno strumento di analisi, valutazione e monitoraggio delle attività di organizzazione sulle donne e sugli uomini. Il bilancio di genere è importante, in quanto permette di indirizzare le strategie, verso una dimensione trascurata, ma importante per la crescita economica e sociale. Il bilancio di genere permette dunque di indirizzare le strategie verso una dimensione fondamentale per la crescita economica e sociale, in quanto avere un quadro chiaro dell'incidenza di determinate problematiche a livello di genere può essere molto importante, al fine di programmare azioni maggiormente incisive ed efficaci sull'intera collettività-

¹⁷³ Borghi A., Criso P., Farneti G., Modulo Bilanci - Gestione - Controlli – Servizi, Ipsoa, 2014

¹⁷⁴ Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento della Funzione Pubblica, *Rendere conto ai cittadini. Il bilancio sociale nelle amministrazioni pubbliche*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2004

Le differenze di genere consentono di inferire importanti informazioni in relazione al ruolo svolto dagli uomini e dalle donne nella società, in ambito lavorativo e familiare.¹⁷⁵

Le prime indicazioni relative alla necessità di inserire la dimensione di genere nella stesura dei documenti di bilancio risalgono alla Piattaforma di Azione della IV Conferenza Mondiale delle donne, svoltasi a Pechino nel 1995, il passo successivo è stato rappresentato da una risoluzione del Parlamento europeo: “Sul gender budgeting-la costruzione dei bilanci pubblici secondo la prospettiva di genere 2003. In questo documento fu espressa la necessità di introdurre la dimensione di genere nei documenti di bilancio delle nazioni, in modo tale, però che il gender budgeting non perseguisse l’obiettivo di intervenire sui bilanci pubblici, ma mirasse semplicemente alla parità finale tra uomini e donne (A-0214/2003). In Italia durante la XIV legislatura fu introdotto un tentativo della senatrice Dato di procedere a regolarizzare sotto il profilo normativo il bilancio di genere.¹⁷⁶

A differenza di altre realtà nazionali, in Italia si è assistito ad un processo che ha come dimensione quella comunale e provinciale, le prime province ad adottare questa tipologia di strumento di rendicontazione, sono Genova, Modena e Siena. Successivamente a Modena, in Emilia-Romagna si è attivato anche il comune di Ferrara; l’approccio utilizzato è quello di prendere in considerazione aree su cui è evidente la disparità di genere, senza ricorrere a riclassificazione dei bilanci. Le esperienze di bilancio di genere sono riconducibili agli enti locali di Modena, Genova e alla Regione Emilia.¹⁷⁷

L’azione condotta, proprio per la specificità che la caratterizza, non può configurarsi come un’azione individuale o circoscritta a pochi eletti, ma richiede la costante rendicontazione dell’operato svolto dai membri di un’amministrazione e la condivisione con i cittadini.

¹⁷⁵ Fiorentini, Calò, *mpresa sociale & innovazione sociale. Imprenditorialità nel terzo settore e nell’economia sociale: il modello IS&IS: Imprenditorialità nel terzo settore e nell’economia sociale*, Franco Angeli, 2013

¹⁷⁶ AA.VV., *Primo bilancio di genere dell’Ateneo Fridericiano*, Fedoa, 2016

¹⁷⁷ *Ibidem*

Tutti questi concetti sono afferenti in primis all'articolo 97 della Costituzione, in quanto essi si possono considerare espressione della volontà di attuazione di quel buon andamento di cui si parla nell'art.97 della Costituzione:

“Le pubbliche amministrazioni, in coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea, assicurano l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico.

I pubblici uffici sono organizzati secondo disposizioni di legge, in modo che siano assicurati il buon andamento e l'imparzialità dell'amministrazione.”¹⁷⁸

In una tale prospettiva, appare evidente il motivo per cui l'amministrazione debba essere al servizio della collettività, in quanto essa attua un intervento sui beni comuni.

L'analisi condotta ha mirato in modo particolare a definire il significato e la sfera di influenza dell'accountability e della trasparenza

Il concetto di trasparenza si esprime in primo luogo attraverso la pubblicità di una serie di dati inerenti alle pubbliche amministrazioni, al fine di promuovere il controllo sociale, un'ulteriore dimensione della trasparenza si ricollega al concetto di performance. Pubblicizzare i dati relativi all'organizzazione e all'erogazione dei servizi pubblico rientra nella prospettiva di miglioramento continuo della performance, obiettivo che può essere raggiunto solo grazie al contributo di quanti ripongono interesse in una determinata azione. La pubblicazione online dei dati pubblici consente ai cittadini di conoscere le dinamiche interne delle pubbliche amministrazioni, in modo tale da rendere possibile un maggiore coinvolgimento e una più attiva partecipazione.¹⁷⁹

¹⁷⁸https://www.senato.it/1025?sezione=131&articolo_numero_articolo=97

¹⁷⁹ R CASSANO, *Fra Accountability e stakeholder relationship nelle aziende pubbliche*, Franco Angeli, 2014, pag.60

2.10 Il performance measurement come *condicio sine qua non* per il performance management

Anche il bilancio ambientale rientra nell'ambito del processo di rendicontazione, in quanto mira a fornire delle indicazioni relative al rapporto intercorrente tra organizzazione delle azioni, produzione e ricaduta sull'ambiente.¹⁸⁰

L'impatto con l'ambiente può fare la differenza tra una buona e pessima amministrazione, in quanto può rendere l'Ente locale un esempio di eccellenza e di best practice, oppure può rappresentare il segno evidente di una pessima attività di controllo e di un utilizzo delle risorse finalizzato esclusivamente al profitto e non alla salvaguardia dell'ambiente.

- Il bilancio ambientale può essere di previsione e di conto consuntivo ambientale e può contenere una serie di sezioni riferite al contesto territoriale di riferimento, alle attese della comunità sociale, agli impegni dell'Ente, ai conti e alle spese ambientali. All'interno del bilancio ambientale si possono ritrovare anche le priorità di cui bisogna tener conto per la pianificazione delle strategie degli anni successivi-¹⁸¹: La costruzione del report ambientale si snoda in tre fasi principali:
- Definizione di politiche ambientali caratteristiche dell'ente;
- Elaborazione del sistema contabile: con individuazione degli ambiti di rendicontazione, parametri di misurazione e controllo;
- comunicazione dei risultati raggiunti dall'ente in relazione gli impegni assunti.

Il bilancio ambientale è rivolto prevalentemente all'ambiente

Il bilancio ambientale è uno strumento fondamentale, in quanto fornisce uno strumento utile per valutare l'efficacia delle politiche ambientali in riferimento a uno specifico contesto territoriale.

È uno strumento che è nato per essere applicato dal singolo ente, ma può essere utilizzato anche per realtà anche più complesse; fornisce un quadro omogeneo delle

¹⁸⁰ D.BRUNO, M. SARTI, *Rendicontazione e partecipazione sociale: dal bilancio sociale al bilancio partecipativo*, FrancoAngeli, Milano, 2009.

¹⁸¹ *Ibidem*

politiche ambientali utili al cittadino per valutare e monitorare i risultati ottenuti. Il Bilancio Partecipativo rappresenta lo strumento più importante dell'attuazione dei principi connessi alla democrazia partecipativa, in quanto vengono valorizzate le capabilities¹⁸² dell'individuo e della comunità locale, in quanto fonda la sua legittimazione sul capitale sociale. Il bilancio partecipativo consente lo scambio tra esperienze e informazioni tra i diversi attori sociali coinvolti, per cui esso diventa determinante nell'operare una selezione delle priorità da affrontare.

“Il Bilancio partecipato si sostanzia nella partecipazione popolare alle decisioni inerenti gli interventi pubblici e si realizza attraverso incontri con la cittadinanza finalizzati alla conoscenza del bilancio dell'Ente pubblico così come proposto e all'accoglimento, per il tramite della mediazione dei soggetti dotati di rappresentanza politico-sociale, delle istanze direttamente provenienti dai cittadini”.¹⁸³

Tale strumento favorisce la partecipazione dei cittadini al bilancio preventivo dell'ente e consente di operare delle previsioni relative agli investimenti e consente di indirizzare le scelte dell'amministrazione in direzione degli interventi da realizzare e dei servizi che necessitano di miglioramenti¹⁸⁴. La consultazione popolare avviene attraverso la costituzione delle associazioni rappresentative formate da varie categorie di stakeholder (sindacati, associazioni industriali, commercianti, artigiani, albergatori, Camere di commercio, ecc).

Il bilancio partecipativo si divide in diverse fasi:

- 1) Preparazione, nel quale si organizzano gli incontri con i rappresentanti delle associazioni e degli altri organi interessati, al fine di definire le linee fondamentali del percorso, il modus operandi e il bilancio del comune sottoposto al metodo partecipativo.
- 2) Partecipazione con illustrazione del bilancio e dei progetti ad esso connessi, con valutazione dell'effettiva realizzabilità delle proposte dal punto di vista tecnico e finanziario.

¹⁸² L. Panico, *Partecipo dunque sono*, Cavinato editore Internatio, Social Science, 2016

¹⁸³ D. Bruno, “A proposito di: che cos'è il bilancio partecipativo” RIF_articolo_3, pag.1, www.lazio.cgil.it/osservatorio/filelist

¹⁸⁴ PUBBLICA AMMINISTRAZIONE DI QUALITÀ, *Bilancio Partecipativo, Come coinvolgere i cittadini nella governance locale*, www.qualitàpa.gov

- 3) Applicazione del bilancio partecipativo scaturito dall'integrazione delle proposte dei cittadini e della matrice del bilancio di previsione generale, di solito deliberato dal Consiglio comunale e realizzato sotto la responsabilità della Giunta comunale..¹⁸⁵

Il bilancio sociale è uno strumento diretto alla comunicazione nonché alla legittimazione dei risultati che sono conseguiti, in relazione alle scelte operate, sulla base del valore generato nello svolgimento dell'attività amministrativa. Il bilancio dovrebbe contenere gli elementi che sono necessari per la valutazione dell'aspetto economico e sociale dell'attività svolta da un determinato ente.¹⁸⁶

Perché il bilancio sociale si configuri come strumento di accountability è necessario che ci sia una corretta comunicazione esterna dei risultati.

La letteratura italiana concorda nel riconoscere al bilancio sociale obiettivi di informazione e visibilità, in considerazione del fatto che lo scopo precipuo si identifica con la comunicazione delle attività svolte, in modo da ottenere la legittimazione.¹⁸⁷

La letteratura italiana individua nel bilancio sociale il punto di arrivo del processo di rendicontazione sociale¹⁸⁸

I modelli di riferimento per il bilancio sociale sono diversi, ma il modello più accreditato è

Il GBS

- 1) Il modello IBS, nato nel 1989 per affrontare le tematiche relative alla rendicontazione sociale che fornisce le indicazioni necessarie per giungere alla redazione del bilancio sociale, in modo da definirne la struttura essenziale, un altro obiettivo da raggiungere è quello di consentire agli stakeholder la conoscenza del percorso che porta alla redazione del bilancio sociale, in modo da valutare l'attendibilità delle informazioni, consentendo così a chiunque di valutare le informazioni e la loro attendibilità. L'analisi

¹⁸⁵T. BENEDIKTER, *Il bilancio partecipativo, decidere sulle finanze del proprio Comune*, Politis, Bolzano, 2013

¹⁸⁶ A.M. Chiesi, M.Pellegatta, *Il bilancio sociale*, Il Sole 24 ore, 2000

¹⁸⁷ M.Marcuccio, I. Steccolini, G.Valotti, *La rendicontazione sociale per gli enti locali in ottica strategica: un modello di riferimento* in *Azienda pubblica* n.3

¹⁸⁸ De Matteis F., Preite D., *Il ciclo della sostenibilità negli enti locali: Teorie e strumenti per il management pubblico*, Giappichelli, 2015

critica della letteratura internazionale in tema di rendicontazione sociale induce a fare delle riflessioni relative alle criticità evidenziabili nell'utilizzo di tali strumenti negli enti locali.¹⁸⁹

Il maggiore elemento di criticità del Bilancio sociale è riconducibile alle origini privatistiche del Bilancio sociale, riconducibile all'ambito delle imprese private, un contesto estremamente diverso da quello delle amministrazioni pubbliche. Un ulteriore elemento di criticità è rappresentato dalla complessità del documento individuabile nella varietà funzionale, nella pluralità degli oggetti di rendicontazione e nell'approccio multistakeholder.

Un'altra difficoltà inerente al processo di attuazione del bilancio sociale si ritrova nel fatto che detto strumento svolge, tra le altre funzioni, quella di esprimere gli effetti sociali dell'azione amministrativa. La difficoltà riscontrata in letteratura è proprio riconducibile alla reale possibilità di mettere in evidenza gli effetti sociali dell'azione di gestione.

La struttura del bilancio sociale deve essere tale da contenere informazioni relative ad ambiti ben precisi, vale a dire i valori di riferimento, la *vision* e il programma dell'amministrazione. Devono essere infatti esplicitati i servizi e le politiche adottate, al fine di rendere conto sulla base dei risultati conseguiti. All'interno del documento devono essere esplicitate le risorse utilizzate, le azioni intraprese e i risultati ottenuti. Nel documento deve essere inserita una presentazione e una nota metodologica.

¹⁸⁹ F. De Matteis, I contributi della letteratura internazionale e nazionale in tema di social accounting: quali criticità e quali spazi per un Bilancio per il cittadino negli enti locali?" in Rivista italiana di Ragioneria e di Economia aziendale, n.2, 2011

Capitolo 3 Il framework ordinamentale italiano

3.1 Scenari evolutivi della PA

La Pubblica amministrazione rappresenta nello scenario organizzativo attuale, una sorta di grande corpus ramificato in cui il potere centrale rappresenta l'elemento di raccordo, a cui si uniformano le decisioni assunte dalle unità periferiche. La PA trova negli enti locali i centri che determinano il raccordo con il pubblico.

La fisionomia giuridica degli enti locali assume una connotazione ben definita a partire dal secolo XVIII fino ai giorni nostri, in seguito a una complessa evoluzione parallela a eventi di notevole rilievo.

L'esigenza di definire in modo netto la suddivisione dell'Italia in regioni era stata avvertita già dopo l'Unità d'Italia ed appariva condivisa dallo stesso conte di Cavour. I ministri Farini e Minghetti proposero di lasciare allo Stato unitario le funzioni come la difesa, la politica estera, la finanza e la legislazione, mentre tutte le altre funzioni amministrative dovevano essere demandate a Enti di area ampia chiamate regioni, dal latino <<regio>>, termine che indicava uno spazio territoriale di una certa ampiezza. Già prima del compimento definitivo dell'Unità d'Italia, era stato presentato, da Luigi Carlo Farini un disegno di legge che istituiva una Commissione legislativa per lo studio della questione regionale.

Nel contesto di "costruzione" della Costituzione italiana si pervenne a una soluzione di compromesso tra il Regionalismo forte, che mirava ad attribuire alle regioni poteri legislativi e il regionalismo debole che mirava alla concessione di poteri di regolamentazione.

La Costituzione italiana prevede un'articolazione abbastanza ampia a livello governativo, basata sulla suddivisione in Comuni, province, Città metropolitane, Regioni e Stato, organi tutti dotati di autonomia. In base a questa determinazione, agli enti menzionati viene attribuita un'autonomia statutaria sempre nel rispetto delle indicazioni fornite dalla Costituzione e, in particolare, dall'articolo 114 Cost.

La scelta di dar forma a una Repubblica delle autonomie implica anche una ripartizione delle competenze ben precisa tra lo Stato e gli enti territoriali. Lo Stato,

quindi, ha ceduto, per così dire, la potestà legislativa generale, in modo tale che la legge statale e la legge regionale siano sottoposti agli stessi limiti, nel rispetto della Costituzione e dei vincoli che scaturiscono anche dal raffronto con l'ordinamento europeo. In sede di Assemblea plenaria, nel momento in cui si stava pianificando la struttura della Costituzione, in un momento storico estremamente delicato, in quanto si stavano gettando le basi della Repubblica italiana.

Particolare interesse assumono, in relazione alla presente trattazione alcuni articoli della Costituzione che consentono di definire il ruolo assunto dagli Enti locali nella prospettiva costituzionale, al fine di evidenziarne, nei successivi capitoli, l'evoluzione.

Il tentativo di armonizzare lo statuto regionale e la Costituzione si ritrova nella genesi dell'art. 123 Cost. e delle interpretazioni che sono state date in seguito. Le leggi costituzionali n.2,3,4 e 5 del 26 febbraio 1948 hanno determinato l'entrata in vigore degli statuti della Sardegna, Sicilia, Valle D'Aosta e Trentino-Alto Adige.¹⁹⁰

Il riferimento agli antecedenti normativi inerenti agli enti locali è fondamentale, per capire il passaggio epocale che si verificò con il passaggio alla prospettiva costituzionale.

Nella Costituzione repubblicana, infatti, soprattutto negli articoli 1, 2 e 5 non è lo Stato inteso come soggetto di diritto a rappresentare il centro del potere, in quanto la sovranità appartiene al popolo. Lo Stato, in quanto ente preposto a tale scopo, ha il compito di designare gli organi che ne manifestano la volontà. L'art. 5 della Costituzione determina una struttura con la separazione dei poteri non solo in base ai rapporti tra i poteri dello Stato, ma anche nella prospettiva della distribuzione del potere politico tra Stato centrale ed enti territoriali.

All'interno della prospettiva costituzionale trova ampia valorizzazione il territorio, le Regioni, le Province e i Comuni sono soggetti che si configurano come necessari, in quanto hanno con il territorio un rapporto analogo a quello che ha con lo Stato. I Costituenti hanno evidenziato che i soggetti interessati svolgono un ruolo di indirizzo

¹⁹⁰ Saponaro F., *Il futuro di una delusione: La parabola delle Regioni in Italia*, Milano, Franco Angeli, 2019

all'interno del procedimento, per cui hanno prestato particolare attenzione alle azioni che implicano una variazione negli assetti territoriali degli enti locali.

L'ente territoriale, che, come si evidenzierà nell'ultimo paragrafo del presente capitolo, si identifica con l'ente locale, ha la caratteristica della rappresentatività dell'autorità, per cui vengono designati coloro che devono adempiere a tale compito, attraverso il procedimento elettorale.

L'ente territoriale detiene la natura di ente politico, in quanto si può considerare come portatore di interessi che permeano l'intera collettività che deve essere amministrata dall'ente locale.

Nell'ordinamento costituzionale, l'autonomia locale assume un valore politico-costituzionale, in quanto essa si riferisce alle collettività che si trovano sul territorio e, in modo mediato, alle Regioni, alle Province e ai Comuni. Il tratto che caratterizza l'autonomia locale si ritrova nel fatto che l'organo fondamentale è il popolo, in quanto proprio da esso deriva l'indirizzo politico-amministrativo, non dallo Stato, ma dalle comunità che lo costituiscono.¹⁹¹ È importante evidenziare che, nell'attuale normativa riferita agli Enti Locali, il riferimento ineludibile è rappresentato dalla Costituzione. Infatti, ad avere rilievo non è tanto il contenuto precettivo della Costituzione, in relazione alle regole indicate, quanto l'insieme di norme costituzionali considerati come elementi regolatori delle competenze da attribuire ai singoli enti, in quanto essa consente di individuare in modo corretto le attribuzioni che sono riconosciute ai vari enti.

Il Titolo V rappresenta un importante riferimento, in quanto consente di ordinare il sistema, distribuendo tra le varie fonti quanto risulta essere oggetto della normativa, in modo da distinguere tra fonte legislativa statale e regionale, in primis, e in seguito, tra fonte legislativa e regolamentare, per cui si determina una distribuzione di competenze tra Stato, Regione ed enti locali.

¹⁹¹ Caputi Migliarese. F., *Diritto degli enti locali: dall'autarchia alla sussidiarietà*, Giappichelli Editore, 2016

3.2 La resistenza al cambiamento nell'ottica della digitalizzazione pervasiva

La resistenza al cambiamento ha rappresentato un aspetto importante della digitalizzazione, in quanto per la Pubblica amministrazione si è reso necessario uno svecchiamento di tutte le strutture, a partire proprio dal passaggio dal cartaceo al digitale, passaggio sicuramente non indolore e molto difficile da attuare, soprattutto a causa di un'inadeguata competenza digitale da parte dei dipendenti della Pubblica Amministrazione. La digitalizzazione degli enti locali e, in generale, della P.A. ha rappresentato una vera e propria rivoluzione, in quanto si è determinato un cambiamento di paradigma nei modelli di produzione dei servizi da parte delle istituzioni.

L'utente ha acquisito, in tal modo, lo status di soggetto attivo, in grado di interagire con le P.A nel processo di regolare svolgimento dell'attività amministrativa.

Bisogna tuttavia considerare che l'introduzione della gestione elettronica dei flussi documentali ha fatto emergere la necessità di affrontare altre criticità e problemi di diversa natura. Esiste, sicuramente, un rapporto molto stretto tra diritto e tecnologia in relazione ai passaggi che si sono verificati, soprattutto nell'ottica della dematerializzazione.

La tecnologia, come sottolinea Zilli¹⁹² influisce sulla fonte e sulla struttura delle regole, in quanto è necessario il riferimento a modelli regolativi che non sono eteroimposti,¹⁹³ ma sono individuati dai soggetti coinvolti della digitalizzazione dei processi.

Il D. lgs. N. 82/2005 ha introdotto ufficialmente la prassi dell'uso delle nuove tecnologie nelle Pubbliche amministrazioni, Il CAD ha affidato alle Regioni il compito di promuovere azioni dirette a realizzare processi di digitalizzazione dell'azione amministrativa in un processo di coordinamento e condivisione tra le autonomie locali.¹⁹⁴

¹⁹² Zilli A., *Autonomia e modelli negoziali per il lavoro pubblico locale: Dalla legge quadro alla riforma Madia*, Torino, Giappichelli, 2017

¹⁹³ Pascuzzi G., *Il diritto nell'era digitale*, il Mulino, Bologna, 2016

¹⁹⁴ Marzano F., Montemagno F.M., *Le policy per favorire il lavoro agile nella PA grazie alla trasformazione digitale. La PA che vogliamo in L'impresa*, 2015, 6, 55

Gli Enti locali, d'altro canto, sono stati investiti del compito di digitalizzare la propria azione amministrativa, implementando il ricorso alle tecnologie dell'informazione e della comunicazione, con l'obiettivo di garantire servizi sempre più efficienti ai cittadini e alle imprese. La digitalizzazione ha avuto una ricaduta importante, in quanto è stato possibile avviare un processo di trasparenza che ha inciso moltissimo sulla possibilità di poter rispondere alla collettività delle azioni intraprese dagli Enti locali. Si avverte, da molto tempo, infatti, la necessità di adottare sempre nuove strategie nell'ottica della responsabilità sociale che si può considerare come una categoria concettuale da porsi in stretto collegamento con il territorio e con tutte le persone che ne fanno parte nella prospettiva di migliorare le condizioni generali di benessere, sempre in vista dell'"interesse pubblico"¹⁹⁵.

Il principio di trasparenza ha perseguito l'obiettivo prioritario di rafforzare la fiducia da parte dei cittadini nei confronti delle istituzioni che hanno aperto un nuovo capitolo dei rapporti con la collettività già in seguito all'emanazione della legge dell'11 febbraio 2005 n.15 che ha creato un filo diretto tra gli enti pubblici e l'esterno, imponendo a tutte le pubbliche amministrazioni l'obbligo di rendere accessibile all'esterno l'azione amministrativa, in modo tale da non suscitare il dubbio che si possano adottare condotte illegittime nella trattazione di situazioni specifiche che spesso richiedono una sinergia tra diversi enti, al fine di pervenire a una risoluzione mirata delle problematiche rilevate

L'iter del principio di trasparenza ha raggiunto l'apice del suo percorso evolutivo con la Riforma Brunetta, (Legge delega 4 Marzo 2009¹⁹⁶ e relativo decreto legislativo 27 Ottobre 2009, n.150)¹⁹⁷ che ha contribuito a identificare il principio della trasparenza con l'ampliamento del concetto stesso di accessibilità che ha consentito di procedere alla pubblicazione sui siti istituzionali della PA tutti i documenti e le

¹⁹⁵ Borgonovi E. I, Rusconi G., La responsabilità sociale delle istituzioni di pubblico interesse, Milano, Franco Angeli, 2008

¹⁹⁶ La legge è particolarmente importante, in quanto in essa si ritrovano tutti gli elementi necessari che consentono di capire le spinte innovative sintetizzate negli indirizzi fondamentali della riforma della Pubblica Amministrazione. In essa sono contemplati i diversi aspetti che caratterizzano le linee guida legate alla percezione profondamente mutata dell'ente pubblico che assume sempre più chiaramente una connotazione simil-aziendale: performance, valutazione, trasparenza, premi e sanzioni disciplinari, dirigenza, contrattazione collettiva e azione collettiva. Questa legge è attuata da due decreti legislativi: n.150/2009 e 198/2009

¹⁹⁷ D. Lgs 150/2009, Art 11, comma 1 Capo III.

informazioni relativi in modo particolare all'uso e alla razionalizzazione delle risorse, nella consapevolezza che gli enti pubblici, in questo modo si espongono al giudizio della collettività, in modo tale da prevenire la diffidenza e la divulgazione di notizie infondate.

Il Codice dell'Amministrazione Digitale (D. Lgs. n. 82/2005), prevede esplicitamente la possibilità di fare ricorso al principio di "disponibilità dei dati pubblici" (enunciato all'art. 2, comma 1, e declinato dall'art. 50, comma 1) che consente "di accedere ai dati senza restrizioni non riconducibili a esplicite norme di legge" (art.1, lett. o) Questa maggiore apertura da parte della Pubblica Amministrazione nei confronti dei cittadini persegue l'obiettivo di implementare la credibilità e il livello di trasparenza degli uffici.

L'art. 14 del Codice, in attuazione dell'articolo 117, secondo comma, lettera r) della Costituzione,¹⁹⁸ lo Stato permette di disciplinare il coordinamento informatico dei dati inerenti all'amministrazione statale, regionale e locale, individuando le regole

¹⁹⁸ La potestà legislativa è esercitata dallo Stato [70 e segg.] e dalle Regioni nel rispetto della Costituzione, nonchè dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali.

Lo Stato ha legislazione esclusiva nelle seguenti materie:

- a) politica estera e rapporti internazionali dello Stato; rapporti dello Stato con l'Unione europea; diritto di asilo e condizione giuridica dei cittadini di Stati non appartenenti all'Unione europea;
- b) immigrazione;
- c) rapporti tra la Repubblica e le confessioni religiose;
- d) difesa e Forze armate; sicurezza dello Stato; armi, munizioni ed esplosivi;
- e) moneta, tutela del risparmio e mercati finanziari; tutela della concorrenza; sistema valutario; sistema tributario e contabile dello Stato; armonizzazione dei bilanci pubblici; perequazione delle risorse finanziarie;
- f) organi dello Stato e relative leggi elettorali; referendum statali; elezione del Parlamento europeo;
- g) ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali;
- h) ordine pubblico e sicurezza, ad esclusione della polizia amministrativa locale;
- i) cittadinanza, stato civile e anagrafi;
- l) giurisdizione e norme processuali; ordinamento civile e penale; giustizia amministrativa;
- m) determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale;
- n) norme generali sull'istruzione;
- o) previdenza sociale;
- p) legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane;
- q) dogane, protezione dei confini nazionali e profilassi internazionale;
- r) pesi, misure e determinazione del tempo; coordinamento informativo statistico e informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale; opere dell'ingegno;**
- s) tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali. Cfr. <https://www.senato.it/istituzione/la-costituzione/parte-ii/titolo-v/articolo-117#:~:text=Nelle%20materie%20di%20legislazione%20concorrente,riservata%20alla%20legislazione%20dello%20Stato.>

indispensabili per garantire sicurezza e interoperabilità dei sistemi informatici e dei relativi flussi informativi per la circolazione e lo scambio dei dati, in modo da rendere possibile l'accesso ai servizi erogati in rete dalle amministrazioni. Le regioni e gli enti locali sono chiamati a un'azione di digitalizzazione su larga scala che prevede di implementare le nuove tecnologie e vengono, a tal fine, promosse intese e accordi, nell'ottica di una collaborazione interregionale, al fine di incentivare progetti a livello locale, attraverso il trasferimento di soluzioni di tipo tecnico e organizzativo.

E' opportuno rilevare che già all'interno del CAD, che si può considerare il primo nucleo legislativo da cui si sono sviluppati i successivi provvedimenti, si prevede la possibilità del sopraggiungere di un divario tecnologico tra amministrazioni di diversa dimensione e ubicazione a livello territoriale.¹⁹⁹

Gli Enti Locali, proprio in virtù della loro costante interazione con la collettività hanno assunto una connotazione sempre più spiccatamente aziendale, per cui la performance di un ente pubblico non può prescindere dal confronto costante con un bacino di utenza che si mostra sempre più esigente e attento. Una collettività consapevole pretende l'ottimizzazione dei servizi, nella prospettiva dell'intervento in ordine a esigenze sociali prioritarie che richiedono non solo un'azione immediata di intervento, ma anche il potenziamento dei canali dell'informazione, in modo da rendere sempre più agevole ed efficace l'interazione. Una simile esigenza non appare strettamente correlata all'avvento delle nuove tecnologie, ma è una necessità che ha radici lontane, come evidenzia Brondoni²⁰⁰.

La Pubblica Amministrazione negli ultimi anni ha l'obbligo di portare e compimento le azioni intraprese attenendosi a criteri di trasparenza e di comunicazione sociale, nella prospettiva della condivisione dei progetti e delle informazioni relative alle risorse impiegate con gli stakeholder, vale a dire tutti quei soggetti che sono coinvolti direttamente o indirettamente nei processi diretti alla comunità.

¹⁹⁹ Bartolini F.,(2017) Codice amministrativo, Celt, p. 227

²⁰⁰ Brondoni S.M., (1999) La comunicazione nell'azienda pubblica, i paradigmi di efficacia ed efficienza, Giappichelli, Torino, Pag 6.

Le azioni compiute dai dipendenti e dai dirigenti della PA sono soggette a una valutazione relativa ai risultati afferenti alle attività che sono state pianificate e poste in essere in ottemperanza agli obblighi connessi al ruolo svolto.

Infatti, lo svolgimento delle mansioni e l'attuazione di determinate azioni devono avvenire nel rispetto delle norme che regolamentano il processo di apertura avviato ormai da anni, attraverso il già citato principio di trasparenza e per mezzo della digitalizzazione, che consente di monitorare in tempo reale le attività e la loro effettiva incidenza sulle dinamiche economiche e occupazionali del territorio. I controlli interni sono diretti a migliorare le modalità di azione della PA in modo tale da ottimizzarne la prestazione, con l'intento di apportare interventi correttivi in quei settori che risultano poco funzionali in rapporto agli obiettivi da raggiungere.

La riforma della Pubblica Amministrazione ha mirato essenzialmente a innalzare il livello di efficienza della funzione amministrativa e, per riuscire a garantire un miglioramento significativo nelle prassi adottate, ha incentivato il ricorso a strategie simil-aziendali per innalzare il livello delle prestazioni e, allo stesso tempo, disseminare le buone prassi realizzate grazie all'impegno da parte dei dipendenti e anche dei dirigenti.

L'iter dei controlli interni è disciplinato da una normativa anteriore all'avvento del CAD dal D.Lgs. n. 286/1999²⁰¹ che prevede il ricorso a quattro diversi tipi di controllo:

- 1) Controllo sulla regolarità amministrativa delle attività svolte;
- 2) Controllo contabile, attuato dagli uffici addetti alla ragioneria ed espletato da servizi ispettivi ad hoc, incaricati anche di supervisionare gli atti amministrativi;
- 3) Controllo di gestione diretto a verificare l'efficienza e l'efficacia delle azioni amministrative;
- 4) Valutazione dei dirigenti; in quest'ultimo caso, nell'eventualità in cui gli obiettivi prefissati non vengano raggiunti si applica la sanzione più temuta, vale a dire la rimozione del dirigente dall'incarico assegnato a seguito della sopraggiunta

²⁰¹ AA.VV., (2008) Codice del lavoro nelle Pubbliche Amministrazioni, Milano, Wolters Kluwer,

inadeguatezza nell'assolvere in modo efficace ed efficiente agli obblighi connessi allo status dirigenziale.

Il sistema informativo, adottato dalle PA nell'ambito degli Enti locali è costituito da un insieme di strumenti, procedure e flussi informativi che richiedono il riferimento a norme organizzative al fine di conseguire specifiche finalità. Il passaggio da informazione a sistema informativo non è un processo automatico, ma richiede un'analisi concettuale, funzionale e dinamica. Il sistema informatico deve operare in stretto collegamento con gli uffici di Statistica del sistema statistico nazionale.

Nel contesto, ad esempio, di un Comune, ad esempio, l'Ufficio di Statistica deve essere posto alle strette dipendenze del sindaco.

Migliorare la qualità del servizio degli Enti locali e, in generale, della PA, è diventato un imperativo categorico che si inserisce nel quadro delle azioni tese a determinare il passaggio dalla teoria alla prassi, in modo tale da porre in primo piano la trasparenza, coniugandola con l'obiettivo della semplificazione, della dematerializzazione nonché dell'auspicato snellimento della procedura, in modo tale da creare un legame sempre più stretto con l'utenza ²⁰²

Si è determinato un passaggio chiave da un sistema in cui erano attivi controlli preventivi di legittimità sugli atti, ad opera di organi esterni, a una dimensione legislativa caratterizzata dalla prevalenza dei controlli interni relativi all'attività gestionale.

3.3 L'incipit dell'iter di riforma: le esigenze irrinunciabili di rinnovamento

La Pubblica Amministrazione negli ultimi anni ha l'obbligo di portare e compimento le azioni intraprese attenendosi a criteri di trasparenza e di comunicazione sociale, nella prospettiva della condivisione dei progetti e delle informazioni relative alle risorse impiegate con gli stakeholder, vale a dire tutti quei soggetti che sono coinvolti direttamente o indirettamente nei processi diretti alla comunità.

²⁰² Sacconi L., Ottone S.,(2015) Beni comuni e cooperazione, Il Mulino

Le azioni compiute dai dipendenti e dai dirigenti della PA sono soggette a una valutazione relativa ai risultati afferenti alle attività che sono state pianificate e poste in essere in ottemperanza agli obblighi connessi al ruolo svolto.

Infatti, lo svolgimento delle mansioni e l'attuazione di determinate azioni devono avvenire nel rispetto delle norme che regolamentano il processo di apertura avviato ormai da anni, attraverso il già citato principio di trasparenza e per mezzo della digitalizzazione, che consente di monitorare in tempo reale le attività e la loro effettiva incidenza sulle dinamiche economiche e occupazionali del territorio. I controlli interni sono diretti a migliorare le modalità di azione della PA in modo tale da ottimizzarne la prestazione, con l'intento di apportare interventi correttivi in quei settori che risultano poco funzionali in rapporto agli obiettivi da raggiungere.

La riforma della Pubblica Amministrazione ha mirato essenzialmente a innalzare il livello di efficienza della funzione amministrativa e, per riuscire a garantire un miglioramento significativo nelle prassi adottate, ha incentivato il ricorso a strategie simil-aziendali per innalzare il livello delle prestazioni e, allo stesso tempo, disseminare le buone prassi realizzate grazie all'impegno da parte dei dipendenti e anche dei dirigenti.

Nel contesto, ad esempio, di un Comune, ad esempio, l'Ufficio di Statistica deve essere posto alle strette dipendenze del sindaco.

Migliorare la qualità del servizio degli Enti locali e, in generale, della PA, è diventato un imperativo categorico che si inserisce nel quadro delle azioni tese a determinare il passaggio dalla teoria alla prassi, in modo tale da porre in primo piano la trasparenza, coniugandola con l'obiettivo della semplificazione, della dematerializzazione nonché dell'auspicato snellimento della procedura, in modo tale da creare un legame sempre più stretto con l'utenza²⁰³

Si è determinato un passaggio chiave da un sistema in cui erano attivi controlli preventivi di legittimità sugli atti, ad opera di organi esterni, a una dimensione

²⁰³ Sacconi L., Ottone S., Beni comuni e cooperazione, Il Mulino, 2015

legislativa caratterizzata dalla prevalenza dei controlli interni relativi all'attività gestionale.

3.4 La riforma Ciampi e il Decreto 286/99

La riforma Ciampi si iscrive nel contesto, già ampiamente trattato della rendicontazione che ha dato luogo, nel 1999 alla classificazione funzionale COFOG che ha introdotto un Sistema unico di contabilità economica per le pubbliche amministrazioni. In questo modo, è stata introdotta una forma di contabilità analitica diretta a centri di costo e idonea a consentire la rilevazione e l'analisi dei costi e dei rendimenti dell'attività amministrativa, della gestione e delle decisioni organizzative.²⁰⁴ L'aspetto chiave del processo è rappresentato dalla WBS vale a dire dalla disaggregazione del ciclo produttivo dei servizi della PA considerati nella loro struttura fisica e tecnologica, con aspetti facilmente adattabili alle varie realtà a cui si fa riferimento.

Per gli enti centrali si può considerare solo una disaggregazione di tipo macro economico, mentre per tutti gli altri enti, sarà necessaria una forma di disaggregazione meso economica, a un quinto livello.

3.5 La battuta d'arresto della crisi finanziaria del 2008

La crisi del 2008 ha determinato molti problemi sul mercato a crisi conclamata dell'economia italiana è iniziata nel corso del 2008 quando il Prodotto Interno Lordo è diminuito dell'1,2%. Il PIL è una misura statistica che rappresenta la ricchezza prodotta dal paese in un anno e le sue variazioni indicano se un paese sta crescendo o impoverendo.

A partire dal 2008 l'Italia non è stata più capace di crescere ed è iniziato un lungo periodo di impoverimento. Per essere precisi nel 2010 c'è stata una modesta crescita dell'1,7% del PIL, ma questo valore positivo va considerato come un rimbalzo statistico al crollo del 2009 (-5,5% del PIL) e non ha segnato una inversione di tendenza come invece è accaduto in altri paesi.

²⁰⁴ Forte F., Robotti L., La gestione manageriale nella pubblica amministrazione, Milano, Franco Angeli, 2007

In sostanza, a partire dal 2008 l'Italia ha alternato periodi di stagnazione a veri e propri periodi di recessione, con l'ulteriore aggravante che fino al 2008 la nostra economia non è stata al passo con quella degli altri paesi europei che, mediamente, a partire dal 2001 sono cresciuti più dell'Italia.

L'esplosione nel 2008 della crisi economica in Italia è stata determinata da fattori esterni che hanno agito da innesco ad una crisi strutturale che stava subdolamente indebolendo l'economia italiana già a partire dai primi anni del 2000. Infatti, gli eventi che hanno caratterizzato il periodo di crisi 2008-2014 in Italia non vanno inquadrati come le vere cause della crisi, ma come fattori di squilibrio economico che hanno fatto emergere le contraddizioni del sistema economico italiano. Nel 2008 il sistema economico italiano era già gravato da problemi strutturali che da tempo ne frenavano la crescita e che hanno impedito una adeguata reazione agli shock economici provenienti sia dalle ripercussioni della crisi finanziaria internazionale del 2007 che della crisi dei debiti sovrani. La difficoltà di rispettare i parametri europei in una fase di recessione economica ha aperto una discussione sull'adesione all'Euro. In effetti, l'adesione alla moneta unica europea ha comportato dei vincoli che restringono i margini di manovra che i paesi membri molto indebitati hanno per uscire dai tunnel delle crisi economiche. Oltre ai già citati vincoli di bilancio che inibiscono il ricorso alle politiche fiscali di espansione della spesa pubblica o di diminuzione della tassazione, vi è anche l'impossibilità di attuare autonomamente una politica monetaria espansiva avendo perso la sovranità monetaria.²⁰⁵

3.5 Il decreto 150/2009 e il decreto 33/2013

Nella prospettiva della trasparenza assumono grande importanza alcuni decreti che, negli anni passati hanno rappresentato un importante passo avanti in direzione della trasparenza, obiettivo principe da raggiungere, anche in relazione al problema delle infiltrazioni mafiose, è stato costituito dal decreto 150/2009 che rappresenta un aspetto chiave nell'ambito della lotta alla corruzione, in ottemperanza all'attuazione degli obblighi di trasparenza. Il principale scopo è, dunque, rappresentato da un piano della performance finalizzato a ottenere un generale miglioramento della

²⁰⁵ <https://www.politicasemplice.it/capire-politica/passato-presente/crisi-economica-italiana-2008-2014/>

performance, di cui si parlerà, in modo ancora più dettagliato, nel capitolo successivo. Infatti, i parametri di qualità delle singole amministrazioni risultano strettamente correlati ai livelli di trasparenza raggiunti. Il comma 8, in particolare, indica i dati e i documenti che le pubbliche amministrazioni devono pubblicare sui propri siti istituzionali.²⁰⁶

3.5.1 I principi ispiratori del decreto Brunetta

La Legge Brunetta (legge delega 15/2009 e il d.lgs.150/2009) ha riformato in modo organico l'impianto normativo, regolamentando anche il sistema di incentivi che regolano la Pubblica amministrazione e le regole del pubblico impiego, in modo tale da favorire la diffusione della prassi della valutazione e del conseguente meccanismo della premialità. Nella prospettiva della trasparenza, la legge Brunetta ha previsto il meccanismo della *total disclosure*, vale a dire la completa accessibilità alle informazioni, allo scopo di promuovere la diffusione di controllo dei principi di buon andamento e imparzialità, in base a quanto previsto dall' art. 4, comma 7, legge 15/2009 e art. 11, comma 1, d.lgs. 150/2009; l'art. 11 del d.lgs. 150/2009 è stato invece abrogato dal d.lgs. 33/2013).²⁰⁷

Il d.lgs. 235/2010 ha contribuito ad implementare gli strumenti atti a garantire la trasparenza, in modo tale da fare in modo che le pubbliche amministrazioni possano interagire con gli utenti, attraverso i servizi informatici o anche attraverso le reti di telefonia fissa e mobile (art.9, comma 1, lettera d).

Sempre in base a quanto previsto dal decreto, le pubbliche amministrazioni sono chiamate a implementare e a consolidare i processi di informatizzazione, ricorrendo alle tecnologie dell'informazione e della comunicazione di servizi a cittadini e imprese, ricorrendo anche all'intervento di privati.²⁰⁸

Una pietra miliare nell'iter giuridico della trasparenza è stata posta con il d.lgs. 33/2013 in attuazione della legge 190/2012 che ha avuto come conseguenza il

²⁰⁶ Usai S., Il responsabile del procedimento amministrativo. Roma, Maggioli, 2014

²⁰⁷ AA.VV., *La valutazione della dirigenza pubblica dopo le Riforme Brunetta*, Franco Angeli, 2010

²⁰⁸ AA.VV., *Il nuovo Codice dell'amministrazione digitale*, Ipsoa, 2011

riordino degli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione delle informazioni, attraverso la suddivisione in macro-aree di riferimento.

La legge 190 ha consentito di compiere molti passi in avanti, soprattutto nella lotta alla corruzione e all'imparzialità nelle pubbliche amministrazioni, in quanto la legge e i decreti consentono di migliorare la qualità dei servizi, correggendo gli errori e ponendo al primo posto l'imparzialità nella pubblica amministrazione.²⁰⁹

Il decreto legislativo 33/2013 implica che la trasparenza si sostanzia nella necessità di rendere possibile al cittadino l'accesso ai vari atti, in modo da facilitarne la comprensione. E' possibile affermare, quindi, che la recente legislazione ha superato il concetto stereotipato di pubblicità, in modo tale da attivare meccanismi per facilitarne la comprensione. In tal modo, il citato decreto ha mirato a riordinare gli obblighi di pubblicazione, in modo tale da aggiungere a previsioni normative preesistenti ulteriori adempimenti in relazione ad alcuni atti su cui la p.a. deve necessariamente garantire visibilità.²¹⁰ Il d.lgs. 33/2013 ha rafforzato il principio di trasparenza con l'accesso civico, senza, però definire un diritto generale all'informazione. Il d.lgs. 97/2016, invece, ha determinato una svolta rispetto al passato, in quanto in precedenza, l'esercizio del diritto di accesso prevedeva la presenza di alcuni requisiti quali la legittimazione soggettiva e la motivazione.

3.5.2 Illustrazione del ciclo integrato nel contesto della Performance

La riforma Brunetta ha introdotto il cosiddetto ciclo della performance, determinando, quindi, il passaggio dai sistemi di controllo di cui si è parlato nel precedente capitolo al performance management. L'accezione del termine comprende i caratteri della sistematicità, della soggettività e nella multidimensionalità che rendono più complesse le attività di misurazione, verifica e formulazione di un giudizio sulla performance.²¹¹

²⁰⁹ B. PONTI, *La trasparenza amministrativa dopo il d.lgs. 14 marzo 2013*, n. 33, Edizione 33.

²¹⁰ S. USAI, *Il responsabile del procedimento amministrativo*, Maggioli, 2014

²¹¹ AA.VV., *La valutazione delle performance in ambito sanitario: Profili teorici ed evidenze empiriche*, Torino, Giappichelli, 2013

Il ciclo integrato della performance rimanda a un contesto specificamente aziendale, già presente in alcune opere degli anni Novanta e , in modo particolare, nella riflessione di Frank Hartle,²¹² il quale

Individuò alcune componenti riconducibili a un simile orientamento:

- Definizione di strategia e obiettivi d'impresa
- Definizione dei ruoli
- Determinazione degli obiettivi
- Coaching e orientamento professionale
- Revisione continua della performance
- Sistemi di retribuzione basati sulla performance
- Addestramento e formazione.

Il collegamento con la strategia d'impresa deve far sì che gli sforzi e gli obiettivi debbano essere sempre diretti a rendere chiara a tutti la strategia adottata, al fine di dar vita a una vera e propria strategia aziendale di ampio respiro che possa coinvolgere tutti coloro che fanno parte degli enti, con l'obiettivo di sviluppare il senso di appartenenza a una data realtà, nel caso specifico che si sta considerando, quella della Pubblica amministrazione. Harte identifica un ciclo integrato costituito dalla pianificazione della performance, dal coaching e dalla revisione della performance.

3.5.3 La vexata quaestio degli obiettivi e degli indicatori

Negli ultimi decenni alcuni elementi di contesto hanno trasformato radicalmente l'operato della PA, a tal punto da rendere "inevitabile" una norma che ne prevedesse la valutazione dell'operato. Questi elementi di possono ricondurre a cambiamenti esterni e a cambiamenti interni alla PA.

Per quanto riguarda i cambiamenti esterni, bisogna far riferimento a:

I cittadini. Con la società moderna ciascun cittadino manifesta una pluralità di esigenze differenziate e mutevoli, al limite della personalizzazione.

²¹² Solari L., Zanon A., La quasi fine della gerarchia. Organizzazioni come vantaggio competitivo nella new economy, Franco Angeli, 2001, p. 106

Le imprese. Pretendono legittimamente servizi di qualità all'altezza dei grandi cambiamenti dell'economia e della società contemporanea (quali la rivoluzione digitale, l'avanzamento del cosiddetto terziario avanzato, la delocalizzazione della manifattura tradizionale, ecc.).

Le istituzioni internazionali. Rispetto alle origini, lo Stato ha delegato competenze e poteri a soggetti sovranazionali – primo fra tutti la Comunità Europea – che offrono opportunità ormai irrinunciabili, ma che in cambio impongono condizioni, limiti di spesa e pressioni per riassetti istituzionali da cui non è possibile sottrarsi.

Per quanto riguarda i cambiamenti interni alla PA bisogna riportare:²¹³

Le competenze richieste. A fronte di cambiamenti così radicali e repentini, una PA efficace deve essere in grado di riconoscere i bisogni provenienti dall'utenza e acquisire le competenze necessarie per rispondere efficacemente. Queste competenze devono essere acquisite da una parte al proprio interno (mediante la formazione continua), e dall'altra al proprio esterno (attraverso un reclutamento mirato o il ricorso a consulenze temporanee).

L'utente della PA, sia esso un cittadino o un'impresa, è portato inevitabilmente a confrontare il servizio pubblico con quello offerto dal mercato. Per far in modo che la rivoluzione tecnologica porti ad una reale trasformazione digitale dei servizi pubblici, occorre focalizzare l'attenzione sui risultati, vale a dire sul miglioramento effettivamente percepito della qualità del servizio erogato.

Le risorse. I vincoli di finanza pubblica provenienti da accordi internazionali, il debito pubblico, le crisi economiche e la cattiva reputazione della PA, sono tutti fattori che concorrono alla razionalizzazione delle risorse. Tutto ciò a fronte di esigenze di specializzazione e professionalizzazione sempre più avanzate, necessarie per affrontare le sfide della società e dell'economia contemporanee

La combinazione di questi fattori inevitabilmente ha spostato il fuoco del funzionamento della PA da una prospettiva tutta interna centrata sulla regolarità

²¹³ <https://www.forumpa.it/riforma-pa/valutazione-e-ciclo-delle-performance-nel-settore-pubblico-una-guida-completa/>

procedurale (ai limiti dell'autoreferenzialità), a una più aperta che si concentra sulla qualità del servizio e sugli impatti generati.²¹⁴

3.5.4 Il Sistema adottato di misurazione e valutazione

Sulla base del d.lgs. 150/2009, modificato dal d.lgs. 74/2017, le amministrazioni pubblicano e aggiornano annualmente un documento che ne descrive il funzionamento; in tale documento, ciascuna amministrazione, tenuto conto del quadro normativo di riferimento, nonché degli indirizzi forniti dal Dipartimento della Funzione Pubblica (DFP), riporta anche i ruoli e le responsabilità di ciascuno dei soggetti coinvolti nelle diverse fasi di programmazione, misurazione, valutazione e rendicontazione.

Nella figura 7 è rappresentata la sequenza temporale di tutte le fasi del ciclo della *performance* con orizzonte triennale. Sull'asse orizzontale è riportato il calendario relativo al triennio di riferimento (N-1 – N+1). Il posizionamento temporale delle fasi è indicativo e tiene conto della loro complessità, nonché del contesto normativo.

L'asse verticale riporta invece la sequenza dei cicli a cui si riferiscono le singole attività realizzate. Le linee verticali tratteggiate consentono di visualizzare come le amministrazioni sono chiamate a svolgere in parallelo attività relative a cicli della *performance* di anni diversi. Ad esempio, ad aprile 2017 è iniziata la fase di pianificazione riferita al ciclo 2018-2020; contestualmente sono state messe in atto le attività di monitoraggio/misurazione relative all'anno in corso (ciclo 2017-2019) e sono stati elaborati gli esiti delle misurazioni riferite al ciclo precedente (2016-2018) per la valutazione e la predisposizione della Relazione sulla *performance* relativa al 2016.

I tre cicli sono connessi l'uno all'altro: i risultati, anche se preliminari, riferiti ad un anno influenzano la pianificazione relativa a quelli successivi.

La figura 8 entra invece nel dettaglio del ciclo annuale di pianificazione e programmazione, che si avvia dopo la presentazione alle Camere del Documento di

²¹⁴ Ibidem

Economia e Finanza (DEF) e termina con la pubblicazione del Piano della *performance*, entro il 31 gennaio dell'anno successivo. La figura mostra come, nell'arco temporale che va all'incirca da aprile dell'anno di riferimento (N) al mese di gennaio dell'anno successivo (N+1), i diversi soggetti interagiscono, a quale livello (organo di indirizzo politico, dirigenti apicali, dirigenti di II fascia/titolari di posizioni organizzative) e per la definizione di quali contenuti del Piano (obiettivi specifici, obiettivi annuali, obiettivi individuali, etc.).

Anche in questo caso la collocazione temporale delle attività è indicativa e finalizzata a fornire un riferimento per le diverse attività del ciclo della *performance*. Ogni amministrazione può “personalizzare” il flusso delle attività nel rispetto delle scadenze definite dal d.lgs. 150/2009.²¹⁵

Inoltre, nella figura 8 sono evidenziati i diversi attori coinvolti.

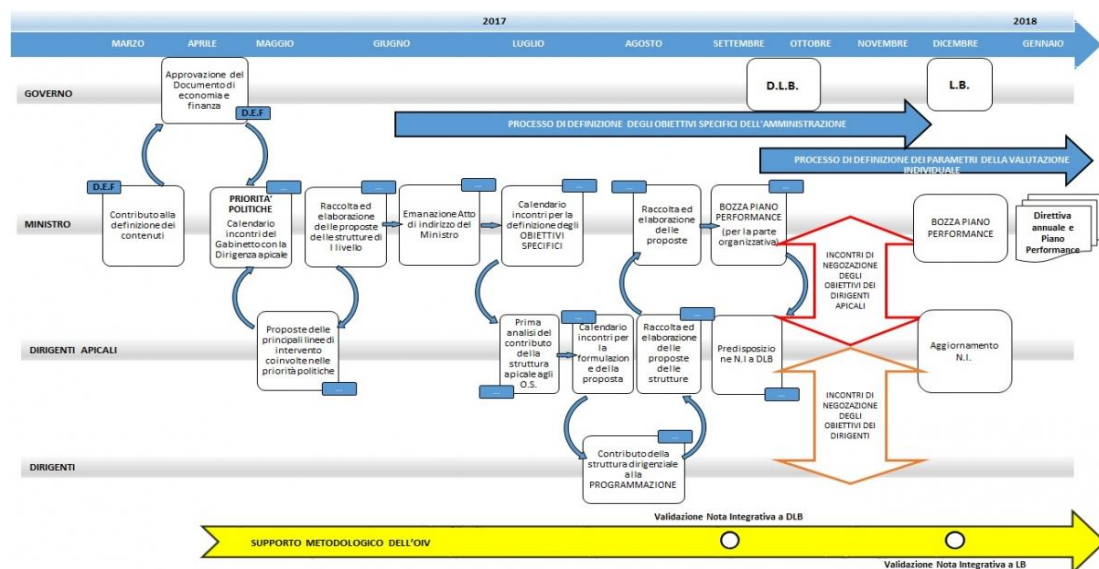


Fig. 8 <https://performance.gov.it/linee-guida-il-sistema-di-misurazione-e-valutazione-della-performance>²¹⁶

²¹⁵ <https://performance.gov.it/linee-guida-il-sistema-di-misurazione-e-valutazione-della-performance>

²¹⁶ *Ibidem*

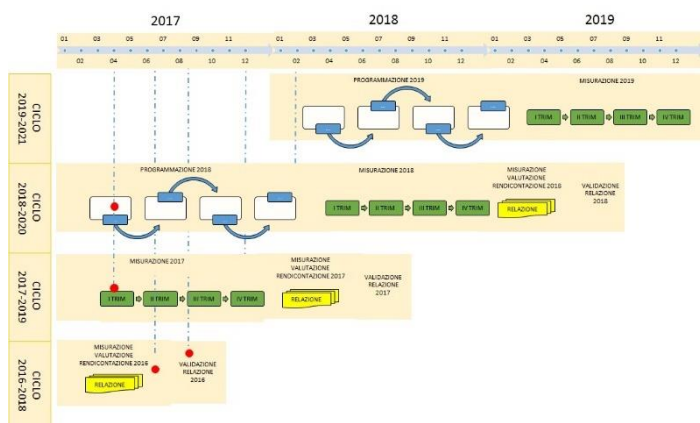


Fig. 7 Sequenza temporale delle fasi del ciclo della performance

Secondo i “principi generali” del Decreto, “la misurazione e la valutazione della performance sono volte al miglioramento della qualità dei servizi offerti dalle Amministrazioni Pubbliche, nonché alla crescita delle competenze professionali, attraverso la valorizzazione del merito e l’erogazione dei premi per i risultati perseguiti dai singoli e dalle unità organizzative”.

Si riconoscono in questo articolo le tre dimensioni della performance, due di tipo organizzativo (quella dell’Ente nel suo complesso e quella delle unità organizzative) e una individuale (quella relativa alle singole persone). Il dettato normativo dedica quindi diversi articoli alla definizione di premi e risultati individuali (l’intero Capo II), riconoscendo alla competizione tra i singoli dipendenti un principio fondante per il miglioramento delle prestazioni delle strutture e dell’intera Amministrazione.

3.5.5 Gli attori delle azioni legate alla Performance

Il tema valutativo centrale e innovativo della riforma Brunetta è proprio la valutazione della performance sia organizzativa che individuale. Il fatto che il sistema di misurazione e valutazione della performance sia strutturato su due dimensioni ne

fornisce quindi la connotazione di concetto complesso e multidimensionale arrivando a parlare di “performance” al plurale.²¹⁷

In attuazione del decreto 150, sono tornati sulla materia, con specificazioni ed ulteriori obblighi, le delibere CIVIT 105/2010 “Linee guida per la predisposizione del Programma triennale per la trasparenza e l’integrità”; 2/2012 “Linee guida per il miglioramento della predisposizione e dell’aggiornamento del Programma triennale per la trasparenza e l’integrità”; 50/2013 “Linee guida per l’aggiornamento del Programma triennale per la trasparenza e l’integrità 2014-2016”⁴; quindi, il decreto legislativo 33/2014 “Riordino della disciplina riguardante gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni”; infine, la delibera ANAC n. 144/2014: “Obblighi di pubblicazione concernenti gli organi di indirizzo politico nelle pubbliche amministrazioni”. E’ stato poi attivato da ANAC in collaborazione con il CNR il Portale della Trasparenza, destinato a contenere le principali informazioni sulla performance e sulle attività in materia di trasparenza ed anticorruzione delle singole amministrazioni. Se da una parte queste disposizioni hanno tracciato la strada per una maggiore e più sistematica politica della trasparenza delle amministrazioni pubbliche italiane, va anche rilevato che questi obblighi, non sempre coerenti e con diversi problemi di duplicazione, producono anche significativi

Oneri aggiuntivi per la PA e in diversi casi si traducono in applicazioni meramente adempimentali, con siti web formalmente corretti ma insignificanti dal punto di vista dei contenuti; inoltre, un rapido sguardo al Portale della Trasparenza, che include Ministeri, Enti pubblici ed Università, mostra un deciso sbilanciamento dei dati pubblicati sul fronte della pianificazione piuttosto che sui risultati delle attività e comunque vi è una netta preferenza per documenti e relazioni, piuttosto che per tabelle e numeri. Insomma, la strada per la trasparenza come strumento per rendere più comprensibile cosa fa la pubblica amministrazione e quali risultati produce, è iniziata ma è ancora lunga da percorrere. Proprio il tema della trasparenza è stato nuovamente toccato dalla riforma della PA approvata ad agosto 2015. Per quanto, a posteriori, si possa affermare che la riforma Brunetta non abbia sortito gli esiti

²¹⁷ <https://www.formez.it/notizie/valutare-le-performance-delle-pubbliche-amministrazioni-tra-organizzazione-e-individuo.html>

auspicati, sicuramente, tale riforma ha avuto l'indubbio merito di coinvolgere tutti nel rinnovato interesse ai doveri di trasparenza e anche gli stessi cittadini si possono considerare attori del cambiamento.²¹⁸

3.6 La pianificazione, il bilancio e il controllo: l'interrelazione operativa

Il processo di pianificazione, programmazione e budget è rappresentato prioritariamente dai seguenti documenti:

→ Documento di Visione Strategica per lo Spazio, concernente le linee strategiche dell'ASI e l'inquadramento delle relative attività nella prospettiva nazionale, europea ed internazionale, → Piano Triennale delle Attività (PTA) che definisce i programmi e le attività, gli obiettivi collegati e la loro pianificazione temporale e costituisce la base per la predisposizione del bilancio preventivo e del piano del personale nonché per la verifica del grado di raggiungimento degli obiettivi.

→ preventivo finanziario decisionale con allegato il preventivo finanziario gestionale ed il bilancio triennale.

→ Piano Integrato della Performance, che identifica per ciascun obiettivo operativo una o più azioni corrispondenti, cui fanno capo indicatori, target e soggetti responsabili della loro realizzazione (leggi Mappa degli Obiettivi), corredato dal Piano delle azioni positive elaborato annualmente dal Comitato Unico di Garanzia.

→ Relazione sulla Performance e la relativa Validazione a cura dell'OIV, che consente l'accesso al sistema premiante.

→ Relazione annuale dell'OIV sul Sistema di misurazione e valutazione della Performance

²¹⁸ https://www.diritto.it/wp-content/uploads/2016/12/pdf_38911-1.pdf



Fig. 9 Iter di pianificazione nell'ottica della performance²¹⁹

3.7 Il valore aggiunto della trasparenza in tutti gli ambiti

La trasparenza rappresenta un valore importante che garantisce credibilità alle infiltrazioni mafiose.

Negli ultimi decenni, le associazioni di stampo mafioso hanno creato intersezioni di tipo transregionale e transnazionale, entrando in contatto con organizzazioni straniere che perseguono le medesime finalità. Tali sinergie criminali hanno esteso il loro raggio d'azione non solo in riferimento ai tradizionali traffici di stupefacenti e di armi, ma anche insinuandosi nello stoccaggio e nello smaltimento di rifiuti di ogni genere, nel controllo degli appalti pubblici e nelle attività di riciclaggio.

L'infiltrazione negli enti locali ha consentito ai clan mafiosi di amplificare il proprio prestigio, in modo tale da avvantaggiarsi della fruizione di canali legalizzati per portare a compimento la realizzazione di traffici illeciti.²²⁰

Un simile obiettivo è stato raggiunto attraverso una notevole varietà di meccanismi, tra i quali assume particolare rilievo soprattutto il voto, estorto ai cittadini attraverso minacce o promesse di vantaggi. Lo strumento legislativo maggiormente utilizzato, per fronteggiare i fenomeni di collusione e le conseguenze ad essi connesse, è lo

²¹⁹ <https://performance.gov.it/performance/sistemi-misurazione-valutazione/documento/628>

²²⁰ Mete V., *Fuori dal Comune. Lo scioglimento delle amministrazioni locali per infiltrazioni mafiose*, Bonanno, Roma 2009.

scioglimento di quegli enti locali in cui si sia verificata un'interazione illecita riconducibile a tale fattispecie.

In tal modo, si mira a ripristinare un equilibrio che tende a restituire alla collettività il buon andamento della trasparenza amministrativa, attuando interventi atti ad arginare le influenze mafiose, tra i quali l'incandidabilità alle cariche amministrative di figure per cui è stata provata la vicinanza alle associazioni mafiose.²²¹

La giurisprudenza ha perseguito un approccio che può essere definito di tipo "sostanzialistico", in quanto l'attuazione delle modalità di contrasto ha tenuto conto di situazioni di carattere prevalentemente fattuale²²², unitamente al rispetto per la ratio della disciplina, nonché la situazione contingente, dal punto di vista spazio-temporale, all'interno della quale la normativa ha trovato applicazione.²²³

Al fine di ripercorrere l'iter degli interventi di contrasto che sono stati attuati nel tempo, appare dirimente la sentenza n. 275/2016²²⁴, in cui è contenuto un richiamo alla legge n. 19 marzo 1990 n.55, la quale, già un anno prima della legge n.221 sanciva la sospensione degli amministratori regionali, provinciali e comunali, soggetti a procedimento penale in base all'ex art. 416-bis inerente all'associazione di tipo mafioso e alla legge del 18 gennaio 1992 n.16, all'interno della quale erano contemplati anche reati diretti contro la Pubblica Amministrazione.²²⁵

Gli interventi di contrasto erano finalizzati alla volontà di inficiare l'azione delle infiltrazioni di stampo mafioso e, a tal proposito, appare particolarmente significativa la legge 13 dicembre 1999 n.475 che ha contribuito a creare un collegamento ineludibile tra condanna definitiva e incandidabilità da una parte, condanna provvisoria e sospensione dall'altra.

L'incandidabilità rappresenta un meccanismo atto a tutelare la collettività dal tentativo delle consorterie criminali di insinuarsi all'interno delle cariche di riferimento degli enti locali, in modo tale da indirizzare le scelte comuni al soddisfacimento delle precipue esigenze della mafia che mira ad estendere un controllo capillare sui diversi aspetti della società e, soprattutto, dell'economia che

²²¹Lupo N., tivosecchi G., *Le incandidabilità alle cariche elettive e i divieti di ricoprire cariche di governo*, in Giorn. Dir, amm., 6/2013.

²²² Ibidem

²²³ Pertici A. *La prevenzione della corruzione*. Giappichelli, Torino, 2015

²²⁴ Menegus G., *La sospensione di diritto ex "legge Severino" supera ancora una volta il vaglio delle corte*, Nota a margine della sent. 276/2016 in riv. AIC, 2017

²²⁵ Cfr. Pertici op. cit.p.122

rappresenta lo strumento principale con cui alimentare le numerose attività connesse alla mafia.

3.8 Deontologia professionale e conseguenze della corruzione nella PA: le infiltrazioni mafiose

L'infiltrazione della mafia all'interno degli enti locali è stata resa possibile dalla stessa organizzazione dell'amministrazione pubblica, in modo particolare, dal ruolo svolto dal comune all'interno del percorso di definizione delle identità amministrative locali nel tempo.²²⁶

Il Comune, considerato nella sua valenza istituzionale, occupa un ruolo centrale nei processi di aggregazione, interazione e attuazione delle leggi vigenti nell'ambito della collettività.²²⁷

La stessa Costituzione italiana, con precipuo riferimento all'art. 5, attribuisce un ruolo preponderante agli enti locali.

ART. 5.

La Repubblica, una e indivisibile, riconosce e promuove le autonomie locali; attua nei servizi che dipendono dallo Stato il più ampio decentramento amministrativo; adegua i principi ed i metodi della sua legislazione alle esigenze dell'autonomia e del decentramento.²²⁸

E' lapalissiano, proprio in virtù di tale incontrovertibile principio, legittimato dalla nostra Costituzione, che i comuni rappresentino una realtà fondamentale e imprescindibile della nostra organizzazione statale che, oltre ad avere radici storiche consolidate, rappresenta il fulcro dinamico, per così dire, atto a regolare i rapporti tra autonomie periferiche e centro statale.

Lo Stato italiano, dunque, pur nella rigorosa salvaguardia della sua indivisibile unità, concede largo spazio alle autonomie locali.

Proprio in considerazione di questa centralità del ruolo degli enti locali nell'ambito della regolamentazione dei rapporti con lo Stato, la mafia ha trovato nel territorio terreno fertile su cui esercitare la propria influenza.

²²⁶ Ibidem

²²⁷ Pinto E. *Diritto degli enti locali*, Giappichelli, 2012, p. 2

²²⁸ <https://www.cortecostituzionale.it/>

Il radicamento sul territorio è un elemento che accomuna tutte le principali infiltrazioni mafiose, a prescindere dalle caratteristiche storico-antropologiche che connotano le diverse aree interessate da questo fenomeno. Il ricorso a metodi coercitivi si può considerare come espressione del tipico *modus operandi* di un sistema che fa leva su tutti i mezzi a disposizione, al fine di perseguire l'obiettivo precipuo di sostituirsi agli organi legittimi, al fine di governare il territorio.²²⁹

In quelle zone in cui la mafia riesce a insinuarsi, si verifica un cambiamento dell'ambiente, si tende a modificare la rete delle opportunità che risultano essere connesse al contesto locale. La mafia mira, come si è detto, ad avere il consenso dei soggetti, attraverso un procedimento che si colloca a metà strada tra garanzia di protezione e sistema di estorsione.

In definitiva, dunque, il *modus operandi* attraverso il quale la mafia attua il suo programma criminoso, comprende il proposito di:

“Acquisire in modo diretto o indiretto la gestione o comunque il controllo di attività economiche, di concessioni, di autorizzazioni, appalti e servizi pubblici”, oppure di “realizzare profitti o vantaggi ingiusti per sé e per gli altri”²³⁰e, allo stesso tempo:

“impedire od ostacolare il libero esercizio del voto o di procurare voti a sé o ad altri in occasione di consultazioni elettorali.”²³¹

In questo modo si attua un meccanismo per cui la mafia, attraverso la connivenza delle figure istituzionali preposte agli enti locali, inizia a compiere delle azioni finalizzate a ottenere potere e vantaggi, a discapito della libertà e dei diritti delle persone che appartengono a un determinato ambito territoriale.

²²⁹ Mete V. *Fuori dal Comune. Lo scioglimento delle amministrazioni locali per infiltrazioni mafiose*, Bonanno, Catania 2009, p. 59.

²³⁰ Guerini T., *Diritto penale ed enti collettivi: L'estensione della soggettività penale tra repressione, prevenzione e governo dell'economia*, Giappichelli, 2018 p.122

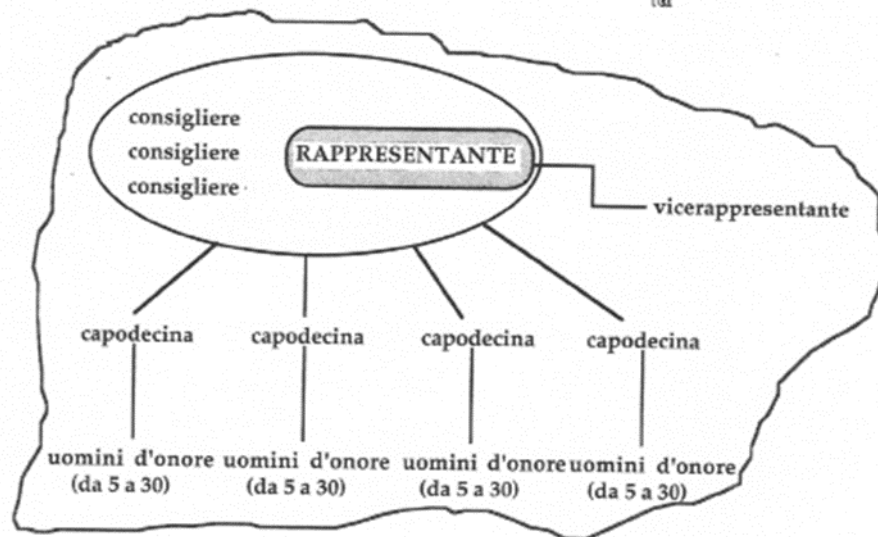
²³¹ *Ibidem*, p. 123

All'interno dell'organizzazione mafiosa, possiamo individuare diverse categorie di ruoli:

Nella compagine mafiosa

- *uomini d'onore*: detti anche picciotti o soldati sono gli esecutivi dell'organizzazione. Il loro numero varia a seconda della grandezza delle famiglie da 50 a 300;
- *capidecina*: rappresentano il livello gerarchico superiore ai picciotti. Ogni capodecina comanda da 5 a 10, 20, 30 soldati a seconda delle dimensioni della famiglia;
- *vicerepresentante*: è una carica formale con basso livello di decisionalità. Può decidere in assenza del rappresentante, anche se tale situazione non si verifica quasi mai;
- *rappresentante*: è il capo supremo dell'organizzazione. Viene eletto *democraticamente* (una testa un voto) dai picciotti in riunioni della famiglia appositamente organizzate. Per famiglie di dimensioni elevate i capidecina raccolgono le votazioni degli uomini d'onore, data l'elevata pericolosità nel riunire un centinaio di persone;
- *consigliere*: collabora direttamente con il rappresentante, lo affianca nella sua attività decisionale e ha funzioni di controllo;
- *affiliati*: sono coloro che non hanno ancora prestato giuramento, ma che sono stati scelti come futuri uomini d'onore. Vengono attentamente studiati, mentre compiono reati di modesta gravità (telefonate estorsive, autista di uomini d'onore, rapine, incendi, mai omicidi) per conto dell'organizzazione, da un uomo d'onore che fa da tramite e garante verso cosa nostra.

Struttura organizzativa di una famiglia

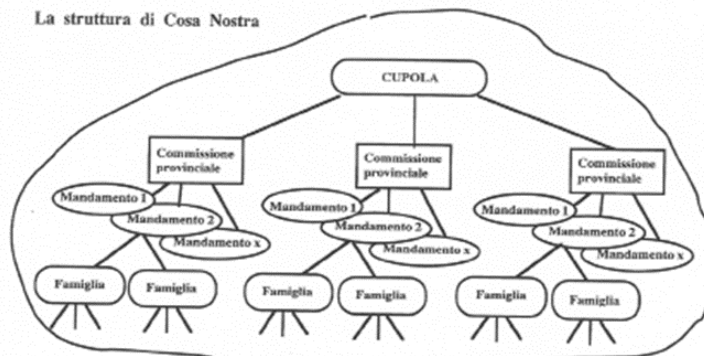


Fonte: <https://journals.openedition.org/qds/1533>

In definitiva, quindi, la moderna criminalità organizzata, macrocategoria all'interno della quale rientrano anche le consorterie mafiose, sfrutta tutte le opportunità, sfruttando la vulnerabilità delle istituzioni pubbliche che risultano esposte alle infiltrazioni criminali, a seguito di meccanismi corruttivi e collusivi connessi all'intimidazione.

Una prima forma di ingerenza verso l'economia legale si verificò con l'esecuzione del pizzo che ha rappresentato per anni la prima, drammatica manifestazione dell'avvenuto radicamento di un potere mafioso sul territorio.

La struttura di Cosa Nostra



Fonte: <https://journals.openedition.org/qds/1533>

Negli ultimi anni, il fenomeno dell'infiltrazione è diventato sempre più difficile da individuare, in quanto le consorterie criminali di matrice mafiosa si avvalgono di molteplici canali di comunicazione, attraverso i quali riescono ad esercitare la loro autorità.

L'aspetto delle infiltrazioni delle consorterie mafiose può essere esaminato sotto diversi profili: quello produttivo-esecutivo, attraverso l'analisi della realizzazione dell'opera; sotto il profilo tecnico-professionale inerente alle conoscenze di tipo specialistico per poter porre in essere condotte illecite, e, infine, quello politico-istituzionale che si sofferma sull'analisi dell'individuazione della scelta delle opere da realizzare e sulle procedure.

Per quanto concerne l'esecuzione dell'opera, il *modus operandi* può essere sia diretto sia indiretto. Nel primo caso, per mezzo di imprese costituite e gestite direttamente da esponenti del gruppo criminale; nel secondo, si fa ricorso a mezzi di compartecipazione con altri soggetti economici, rapporti di collusione, corruzione, imposizione del pizzo, delle forniture e della manodopera, acquisizione di contratti e subappalti²³²

Il condizionamento delle decisioni politico-amministrative inerenti all'aggiudicazione di appalti o all'assunzione di provvedimenti amministrativi volti ad attribuire situazioni giuridiche di vantaggio economico-patrimoniale costituisce, anche dal punto di vista storico, una fonte di approvvigionamento illecito di risorse da parte delle organizzazioni criminali di tipo mafioso.²³³

Tale pratica si è espletata, attraverso molteplici e diversificate pratiche di "accaparramento", fin dagli anni Settanta. La descrizione delle tecniche operative utilizzate per controllare le procedure di aggiudicazione è stata riportata ampiamente, in riferimento alle numerose decisioni giudiziarie che sono state assunte nel corso del tempo. Di solito si fa riferimento al cosiddetto subappalto, con l'intento di eludere i presidi amministrativi, in base a quanto previsto dalla disciplina di riferimento.

Particolarmente interessante risulta una pronuncia della Corte di Cassazione, inerente a uno dei procedimenti avviati dalla Procura di Palermo. Per cui risultano di notevole

²³² Sciarrone R. *Mafia e comitati d'affari. Edilizia, appalti e energie rinnovabili in Provincia di Trapani, in Alleanze nell'ombra. Mafie ed economie locali in Sicilia e nel Mezzogiorno*, Rocco Sciarrone (a cura di), Fondazione RES, Donzelli Editore, Isola del Liri (Fr), 2011, pagg.182-184.

²³³ AA.VV., *La mafia come impresa: Analisi del sistema economico criminale e delle politiche di contrasto*, Franco Angeli, Milano, 2017

importanza documentaria, ai fini della ricostruzione delle fasi di compenetrazione tra mafia ed enti locali, le sentenze relative al metodo di aggiudicazione degli appalti da parte di Cosa Nostra.

In primis, bisogna precisare che i motivi che inducono la mafia a infiltrarsi nell'economia legale sono legati alla necessità di cercare di dare una parvenza di legalità alle loro attività.

Cosa Nostra, subito dopo la seconda metà degli anni '80 iniziò ad avviare un sistema di preordinata spartizione degli appalti. Nel 1983, alla fine di quella che fu definita la "prima guerra di mafia", la fazione vincitrice dei Corleonesi individuò delle regole che assegnava turni precisi per l'aggiudicazione delle gare d'appalto. Si è parlato del cosiddetto Metodo Siino dal nome di Angelo Siino, noto come "ministro dei lavori pubblici di Cosa Nostra", poi collaboratore di giustizia.²³⁴

In base alla ricostruzione dei fatti avvenuti, si è evidenziata la presenza di un sistema di rotazione o turnazione programmata, in base al quale sono state selezionate quelle imprese che a turno dovevano risultare aggiudicatrici di un appalto pubblico.

Il complesso di regole di cui Siino fu coordinatore di un sistema globale di controllo verticale degli appalti pubblici nell'intera Sicilia e, in base a quanto emerso dalle indagini effettuate, fu utilizzato non solo in Sicilia, ma anche nel resto d'Italia

Un'altra forma di controllo criminale è costituita dall'attività di mediazione realizzata ad opera dei politici o di soggetti accreditati presso l'organo decisionale amministrativo.²³⁵

Ci possono essere diverse tecniche di infiltrazione nel sistema degli appalti, la prima è quella di programmazione e di progettazione. In questo particolare frangente si richiede l'intervento di tecnici e di professionisti che abbiano specifiche competenze e capacità notevoli nel riuscire a portare a compimento i compiti assegnati.

Proprio in questa fase entrano in gioco la decisione politica del finanziamento e della progettazione dell'opera. I funzionari dell'ente appaltante e i professionisti designati per la realizzazione dell'intervento sono soggetti a corruzione.

²³⁴ D. DELLA PORTA e A. VANNUCCI, *La regolazione mafiosa della corruzione in Mani Impunite. Vecchia e nuova corruzione in Italia*, Edizioni Laterza, Bari, 2007, pag. 188.

²³⁵ F. CALDERONI (a cura di), *Metric 2, Monitoraggio dell'Economia Trentina contro il rischio criminalità*, TRANSCRIME, Joint Re-search Centre on Transnational Crime, marzo 2013, pag.57.

“In alcuni casi, può essere la stessa impresa vincitrice dell'appalto a redigere, almeno in parte, il progetto in caso di particolare complessità tecnologica dello stesso (appalto di esecuzione e di progettazione). In questa situazione l'impresa è chiamata a realizzare il progetto esecutivo (o definitivo) partendo da quello definitivo (o preliminare) della stazione appaltante.”²³⁶

La seconda fase è quella di gara e include l'attività dell'elaborazione del bando di gara e l'intera procedura ad evidenza pubblica. Proprio in tale frangente si raggiunge il culmine dell'infiltrazione delle organizzazioni criminali all'interno dei procedimenti legati agli enti locali.

In questa fase, l'infiltrazione mafiosa può verificarsi in diversi modi, di solito attraverso accordi illeciti con i funzionari della P.A. Vengono, infatti, predisposti dei bandi di gara ad hoc. Al suo interno vengono inserite delle clausole che risultano modellate sulle priorità da raggiungere.

L'estrema genericità degli elementi contenuti nel bando non consente di approfondire il curriculum d'impresa, vanificando, in tal modo, ogni tentativo di verificare il corretto adempimento del bando. Infatti, un ulteriore aspetto è rappresentato dal fatto che viene limitata la pubblicità e la trasparenza nei bandi, allo scopo di ridurre la concorrenza, avvantaggiandosi anche della complicità dei funzionari pubblici.

Le gare d'appalto possono essere manipolate in diverso modo, uno dei più comuni è costituito dalle cordate di imprese o dalla predeterminazione delle offerte, oppure dalle intimidazioni dirette a limitare il meccanismo della concorrenza. In questo modo si ottiene il consenso e l'omertà dei concorrenti, ricorrendo al meccanismo dell'intimidazione.

E' possibile parlare di “infiltrazione attiva” nel momento in cui c'è una partecipazione diretta ai lavori di affiliati alle organizzazioni malavitose e di “infiltrazione passiva” quando il profitto rappresenta la diretta conseguenza della riscossione di tangenti dalle imprese (sub)appaltatrici.²³⁷

Particolarmente interessante appare l'analisi condotta da Mete, il quale ha individuato alcuni

²³⁶ Ibidem p. 57-58

²³⁷ F. CALDERONI (a cura di), *Metric 2, Monitoraggio dell'Economia Trentina contro il rischio criminalità*, TRANSCRIME, Joint Re-search Centre on Transnational Crime, marzo 2013, pag.58-59.

una classificazione interessante è quella proposta da Vittorio Mete, il quale sostiene che la struttura mafiosa poggia su quattro elementi in modo particolare, vale a dire la struttura interna dei gruppi mafiosi, la cultura paramafiosa e il contesto sociale d la riproduzione delle mafie.

Mete parla anche del controllo del territorio, attuato attraverso le consorterie mafiose, vale a dire i power syndicate e le attività economiche illegali definite enterprise syndicate.

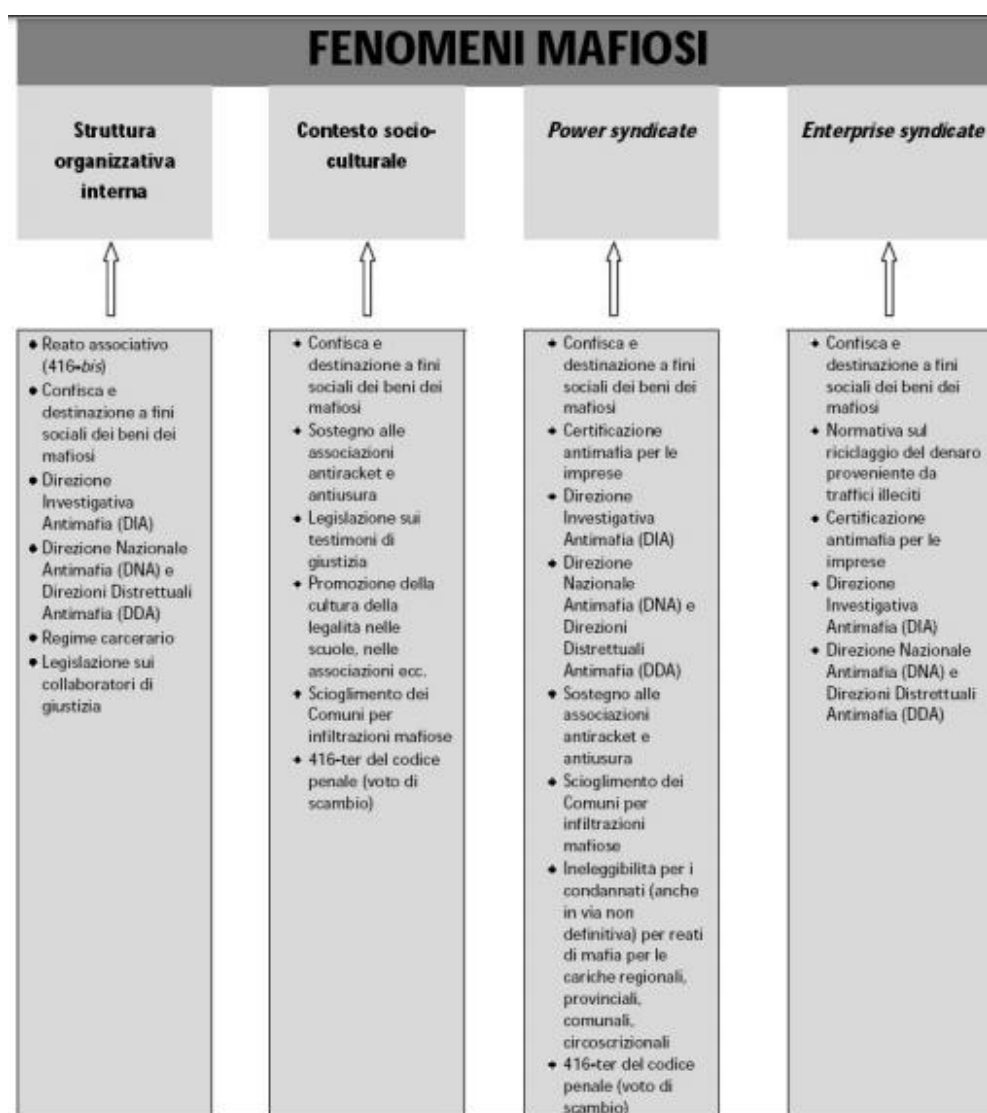


Fig. 9 Caratteristiche dei fenomeni mafiosi²³⁸

²³⁸ Mete V., op. cit., p. 36

I controlli sugli organi degli enti locali, in base alle opinioni correnti della dottrina giurisprudenziale incidono sulla *cosiddetta legitimatio ad officium* del titolare dell'organo, sostituito da un altro soggetto. Il potere di intervenire con l'intento della sostituzione deve essere necessariamente di competenza statale che diventa espressione della necessità di operare un *reductio ad unum* dell'ordinamento complessivo.

Lo scioglimento naturale del Consiglio di Amministrazione si determina alla scadenza del mandato, ma vi sono diversi casi, in cui si procede a uno scioglimento straordinario sia dei Consigli comunali che provinciali. Essi possono essere sciolti, secondo l'iter già sommariamente illustrato nel paragrafo precedente, dal Presidente della Repubblica, su proposta del Ministro dell'Interno, nei seguenti casi: qualora il Consiglio compia atti contrari alla Costituzione o per gravi e persistenti violazioni di legge, unitamente a gravi motivi di ordine pubblico.

Il decreto presidenziale con cui si dispone lo scioglimento e la proposta ministeriale si possono considerare alla stregua di atti di "alta amministrazione"²³⁹ i quali risultano essere caratterizzati da un livello di discrezionalità molto elevato, sia per quanto riguarda l'accertamento che per ciò che concerne la valutazione dei fatti unitamente a tutti gli elementi acquisiti. Il sindacato dell'Autorità giurisdizionale Amministrativa, a cui risultano essere assoggettati tali atti, rimane ancorato alla necessità di verificare la loro legittimità, in relazione all'effettiva comprovata sussistenza di tutte quelle condizioni che ne rappresentano il presupposto necessario. Esse, quindi, devono essere il conforto delle risultanze istruttorie, nonché della coerenza delle ragioni giuridiche che ne costituiscono l'ineludibile sostegno.²⁴⁰

I controlli sugli organi degli enti locali, in base alle opinioni correnti della dottrina giurisprudenziale incidono sulla *cosiddetta legitimatio ad officium* del titolare dell'organo, sostituito da un altro soggetto. Il potere di intervenire con l'intento della sostituzione deve essere necessariamente di competenza statale che diventa espressione della necessità di operare una *reductio ad unum* dell'ordinamento complessivo.

Oltre a queste tipologie ve ne sono altre che non inficiano la validità del funzionamento dell'organo elettivo, ma sono rivolte a ripristinare le condizioni di

²³⁹ TAR Lazio, n. 374972017

²⁴⁰ *Ibidem*

normale funzionamento degli enti, laddove risulti essere compromesso da motivazioni diverse. In questo caso si fa riferimento:

1) All'attività ispettiva effettuata dal Prefetto, al fine di accertare il regolare funzionamento dei servizi di competenza statale, a cui sovrintende il sindaco, in quanto considerato ufficiale di Governo ai sensi dell'art.54, comma 6 Tuel.

2) Al controllo sostitutivo che viene definito anche di ordine organizzatorio, come previsto dall'art. 19 del T.U. del 1934, ripreso dall'art. 273 TUEL, in base al quale è attribuito al Prefetto il potere di inviare commissari presso gli enti locali per provvedere alla loro reggenza nel periodo di tempo necessario, nell'eventualità in cui per qualsiasi motivo essi non possano rivestire adeguatamente le consuete funzioni.²⁴¹

Il decreto di scioglimento non può essere emanato senza la presenza di gravi motivazioni che ne giustifichino l'adozione. In virtù di tale imprescindibile presupposto, la condizione indispensabile risulta essere proprio la presenza all'interno della proposta ministeriale di scioglimento di elementi che indichino in modo chiaro le anomalie riscontrate nonché i provvedimenti ritenuti efficaci, finalizzati all'eliminazione degli effetti di maggiore gravità, perpetrati ai danni di una collettività che necessita di essere salvaguardata. Nella medesima proposta devono essere riportati espressamente i nomi degli amministratori che sono indicati come responsabili delle condotte di illiceità che hanno determinato lo scioglimento, come espressamente indicato nel comma 4. In base all'adozione di questo provvedimento, si determina la cessazione dalla carica di Consigliere, di Sindaco, di Presidente della Provincia e di componente delle Giunte, nonché la sospensione di qualsiasi altro incarico che risulti esser connesso alle cariche designate, anche nel caso in cui risulti disposto diversamente dalle leggi vigenti in materia di ordinamento e funzionamento degli organi predetti.

In relazione a tale profilo, con il parere n.666 del 10 luglio del 2000, formulato su richiesta del Ministero dell'Interno, la Prima Sezione del Consiglio di Stato ha operato una distinzione tra scioglimento ordinario ex. Art. 141, comma 5 Tuel che prevede la permanenza in carica dei Consiglieri comunali, in relazione agli incarichi esterni,

²⁴¹ Cavalieri E., Gianfrancesco E., *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione del Veneto*, Giappichelli, 2013

fino alla nomina dei successori. dall'ipotesi di scioglimento in seguito a comprovata²⁴² infiltrazione dell criminalità organizzata ex art. 143

Allo scioglimento si ricorre anche per i seguenti motivi:

- 1) Dimissioni, impedimento permanente, rimozione, decadenza, decesso del sindaco o del Presidente della Provincia
- 2) Cessazione dalla carica, a causa di dimissioni contestuali, rese con atti separati, a condizione che essi siano presentati al protocollo dell'ente, della metà più uno dei membri assegnati, senza annoverare il Sindaco o il presidente della provincia.
- 3) Riduzione dell'organo assembleare a causa di sopraggiunta impossibilità di surroga alla metà dei componenti il consiglio.²⁴³
- 4) Approvazione della mozione di sfiducia nei confronti del Sindaco e del Presidente della Provincia (in base a quanto espressamente indicato dall'art. 52 Tuel)
- 5) Mancata approvazione del bilancio nei termini di legge, in base all'art.141 Tuel, ipotesi a cui è equiparata quella in cui si rileva la mancata adozione dei provvedimenti di riequilibrio, in base all'art. 193 TUEL. Una volta trascorso il termine entro il quale si deve necessariamente procedere all'adozione del bilancio senza che ne sia stato precedentemente predisposto lo schema, l'organo regionale di controllo provvede alla nomina di un commissario, in modo tale che essa possa predisposto e sottoposto all'attenzione del Consiglio. Qualora lo schema non venga approvato nei termini di legge, l'organo regionale di controllo assegna al Consiglio, con una lettera notificata ai singoli consiglieri, un termine che non sia superiore ai 20 giorni per la sua approvazione. Trascorso tale termine, si provvede alla sostituzione dell'amministrazione inadempiente, tramite la funzione esercitata dal Commissario.
- 6) Un'altra causa di scioglimento può essere individuata nella mancata adozione degli strumenti urbanistici generali da parte degli enti territoriali con più di mille abitanti.

²⁴² Ibidem

²⁴³ Carpino E. *Testo Unico degli enti locali commentato*, Maggioli editore, 2009.

Come si può, dunque, evidenziare, le motivazioni che si pongono alla base di uno scioglimento di un ente locale possono essere veramente molteplici e tra esse rientra anche l'omissione della deliberazione di dissesto finanziario con conseguente intervento sostitutivo dell'organo regionale di controllo, in base all'art. 247 TUEL.

Il dissesto finanziario si verifica ogni qualvolta l'ente non possa garantire il corretto e coerente assolvimento delle funzioni e dei servizi indispensabili o nel caso in cui esistano debiti a carico dell'ente che siano liquidi e potenzialmente esigibili. Nel momento in cui si acquisiscono i necessari documenti attestanti una condizione di dissesto, sulla base delle deliberazioni, dei bilanci di previsione, dei rendiconti e di altra fonte, allora, si interpella l'ente, allo scopo di ricevere esaustivi chiarimenti unitamente a una dettagliata richiesta di relazione rivolta all'organo di revisione contabile. Viene assegnato come termine improrogabile il periodo di trenta giorni.

Nel caso in cui l'ipotesi di dissesto sia ritenuta sussistente, l'organo regionale di controllo assegna al Consiglio un termine non procrastinabile di 20 giorni, tramite missiva notificata ai singoli consiglieri, allo scopo di poter provvedere alla deliberazione del dissesto. Nel momento in cui decorre tale termine, senza che ci sia stato un significativo cambiamento, in tal caso, l'organo regionale di controllo procede alla nomina di un commissario ad acta al fine di poter procedere alla deliberazione dello stato di dissesto, in seguito dà comunicazione al Prefetto dell'avvenuta adozione di un provvedimento sostitutivo, in conseguenza di ciò, l'autorità prefettizia avvia la procedura necessaria per lo scioglimento del Consiglio. L'art. 6 D.LGS 6 settembre 2011 n. 149 attribuisce alle sezioni di controllo della Corte dei conti la competenza nell'accertamento dei presupposti dell'effettivo stato di dissesto degli enti locali nonché l'indicazione delle misure correttive ritenute necessarie per il conseguimento dell'equilibrio finanziario, in modo tale da correlarlo a un nuovo intervento del Prefetto.

Qualora le pronunce delle sezioni regionali di controllo della Corte dei Conti evidenzino dei comportamenti che non possono essere riconducibili a una corretta gestione finanziaria o violazioni degli obiettivi della finanza pubblica allargata nonché irregolarità contabili o squilibri strutturali del bilancio dell'ente locale in grado di determinarne il dissesto economico o nel caso in cui il medesimo ente non

abbia applicato le misure correttive previste, si dà corso alla procedura prevista per lo scioglimento del Consiglio, in base a quanto previsto ai sensi dell'art. 141.

Una volta accertato l'inadempimento, da parte della sezione regionale competente, si provvede alla trasmissione agli atti al Prefetto e alla Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica. Nel caso in cui si verifichi un perdurante inadempimento, il Prefetto assegna al Consiglio, tramite lettera notificata ai singoli consiglieri, un termine non superiore ai 20 giorni, per effettuare la delibera del dissesto. Nel caso in cui decorra anche quest'ultimo termine, senza che si siano verificati significativi risultati, allora, viene nominato un commissario, al fine di deliberare lo stato di dissesto e si dà corso alla procedura prevista per lo scioglimento del Consiglio, in base a quanto previsto ai sensi dell'art. 141.

Nell'eventualità in cui l'adempimento sia relativo a obblighi che risultano connessi all'Unione Europea o nel caso in cui possa pregiudicare gli interessi nazionali, deve essere il Consiglio dei ministri a designare il Commissario

Un ulteriore elemento che determina lo scioglimento ordinario è rappresentato dall'inosservanza dei termini previsti dall'istruttoria per la formulazione del bilancio riequilibrato, in osservanza a quanto previsto dall'art. 262 TUEL. Il decreto di scioglimento contiene anche delle indicazioni inerenti alla gestione commissariale del Comune e della Provincia, con la nomina di un commissario, che può esercitare le funzioni che gli vengono attribuite dal decreto.

Non rientrano in questa situazione quei casi in cui lo scioglimento sia dovuto a cessazione anticipata dalla carica del Sindaco e del Presidente della Provincia nonché a condizionamenti che rimandano a un contesto mafioso. In tali casi, infatti, si procede alla nomina di una commissione straordinaria.²⁴⁴

Costituita da tre funzionari della pubblica amministrazione, attraverso la quale esercita i poteri di accesso e di accertamento. Entro i tre mesi dalla data di accesso, la commissione termina gli accertamenti e presenta al Prefetto le conclusioni.

Lo scioglimento degli enti è decretato in base all'art. 143 TUEL (nel testo riformulato dall'art. 2, comma 20, L.94/2009) che decreta lo scioglimento di quei consigli comunali e provinciali, in cui emergono degli elementi che sono riconducibili a precise situazioni

²⁴⁴ Ibidem

1) Collegamenti diretti o indiretti con la criminalità organizzata di tipo mafioso o di natura simile che si ritrovi tra le compagini delle amministrazioni locali.

2) Forme di condizionamento che vengono esercitate allo scopo di alterare alcuni procedimenti connessi alla volontà degli organi elettivi ed amministrativi da compromettere l'andamento delle amministrazioni comunali e provinciali, nonché il funzionamento dei servizi che risultano ad essi collegati, in modo che possano risultare tali da indurre danni allo stato della sicurezza pubblica.

Il prefetto che è competente in ordine a un dato territorio promuove l'accesso al fine di verificare la connivenza con l'associazione mafiosa.

Il prefetto provvede a mettere in atto un procedimento che si basa sulla nomina di una commissione che risulta essere composta da tre funzionari, attraverso i quali viene esercitato sia il potere di accesso che quello di accertamento

Nel momento in cui il Prefetto avvia la procedura finalizzata all'acquisizione delle informazioni, si verifica un accesso a informazioni riservate, per cui si può configurare anche una sorta di deroga alle norme sul segreto investigativo, ai sensi dell'art. 329 del c.p.p., in modo tale da poter rilasciare informazioni da parte della Procura della Repubblica. Si procede allo scioglimento con l'adozione entro tre mesi dalla trasmissione della relazione ministeriale e di un decreto emanato dal Presidente della Repubblica, come si è già precisato nel paragrafo precedente, su proposta del Ministro dell'Interno, su deliberazione del Consiglio dei Ministri. Il decreto viene trasmesso, in un momento successivo, alle Camere. La proposta di scioglimento deve consistere in un'enunciazione molto dettagliata.

Il diritto di accesso ²⁴⁵rappresenta una particolare articolazione del principio di trasparenza, in base al quale le persone devono avere la possibilità di esercitare un controllo sull'azione amministrativa, con l'intento di monitorarne l'efficienza, l'efficacia e l'imparzialità. Un altro obiettivo perseguito dalle disposizioni legislative in materia di accesso è rappresentato dalla necessità di garantire uno svolgimento dell'azione amministrativa che trovi le sue fondamenta nel pieno rispetto delle forme

²⁴⁵ Diritto di accesso e tutela della riservatezza: regole sostanziali e tutela processuale, in Dir. Proc. Ammi. 1996

di trasparenza ed imparzialità. Si tratta di concetti inscindibili che possono essere portati a compimento solo nel momento in cui si seguono correttamente le disposizioni di legge.

Il diritto d'accesso agli atti risulta essere regolamentato dal capo V della legge n. 241 del 1990 (artt. 22-28). Nel D.Lgs 18 agosto 2000, n. 267 è contenuta una specifica disposizione, l'art. 10, inerente all'accesso ai documenti amministrativi atti a registrare, con dovizia di particolari, le attività sostenute dai Comuni e Province.²⁴⁶

Si procede allo scioglimento con l'adozione entro tre mesi dalla trasmissione della relazione ministeriale e di un decreto emanato dal Presidente della Repubblica, come si è già precisato nel paragrafo precedente, su proposta del Ministro dell'Interno, su deliberazione del Consiglio dei Ministri. Il decreto viene trasmesso, in un momento successivo, alle Camere. In seguito allo scioglimento tutti gli amministratori locali non si assumono più gli incarichi esterni che non risultino essere rinnovati in un arco di tempo di 45 giorni dopo l'insediamento della commissione straordinaria a cui è affidato il compito di gestire l'ente fino alle nuove elezioni.

La proposta di scioglimento deve contenere tutte quelle informazioni che risultano determinanti per individuare in modo inoppugnabile tutti quei provvedimenti che consentono di eliminare quegli ostacoli che risultano essere pregiudizievoli per l'interesse pubblico. La relazione prefettizia viene anche trasmessa all'autorità giudiziaria, nel caso in cui emergano elementi concreti e univoci relativi ai collegamenti tra gli amministratori e la criminalità organizzata di tipo mafioso.

L'ente locale i cui organi sono stati sciolti, ex art. 143 D.Lgs 267/2000 può anche procedere alla deliberazione del ricorso a una cosiddetta stazione unica appaltante al fine di procedere allo svolgimento delle procedure che risultano essere di evidenza pubblica

Il decreto atto a prevedere lo scioglimento estende la sua applicabilità per un periodo che oscilla tra i 12 e i 18 mesi, con possibilità di ulteriore proroga fino a 24 mesi, nel caso in cui sussistano serie motivazioni per procedere in tal modo. Il periodo di tempo così determinato è necessario, perché è un lasso di tempo necessario per

²⁴⁶ E. CASSETTA, *Manuale di diritto amministrativo*, Milano, Giuffrè, 2012.

effettuare il risanamento della situazione amministrativa, allo scopo di eliminare tutti i legami diretti e indiretti tra l'ente e le associazioni di criminalità organizzata.

Art. 144 TUEL

1. Con il decreto di scioglimento di cui all'articolo 143 è nominata una commissione straordinaria per la gestione dell'ente, la quale esercita le attribuzioni che le sono conferite con il decreto stesso. La commissione è composta di tre membri scelti tra funzionari dello Stato, in servizio o in quiescenza, e tra magistrati della giurisdizione ordinaria o amministrativa in quiescenza. La commissione rimane in carica fino allo svolgimento del primo turno elettorale utile.

2. Presso il Ministero dell'interno è istituito, con personale della amministrazione, un comitato di sostegno e di monitoraggio dell'azione delle commissioni straordinarie di cui al comma 1 e dei comuni riportati a gestione ordinaria.

3. Con decreto del Ministro dell'interno, adottato a norma dell'articolo 17, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400, sono determinate le modalità di organizzazione e funzionamento della commissione straordinaria per l'esercizio delle attribuzioni ad essa conferite, le modalità di pubblicizzazione degli atti adottati dalla commissione stessa, nonché le modalità di organizzazione e funzionamento, del comitato di cui al comma 2

Ai sensi dell'articolo 144 comma 1 con il decreto di scioglimento dell'Ente locale viene nominata una Commissione straordinaria per la gestione che esercita le attribuzioni conferite con il decreto. La commissione è costituita da membri scelti dai funzionari dello Stato, che risultino in servizio o in quiescenza e tra magistrati che appartengono alla giurisdizione ordinaria e amministrativa in quiescenza. Tale commissione rimane in carica, fino allo svolgimento del turno elettorale unico. La giurisprudenza amministrativa ha posto l'accento in ordine al fatto che la preminente finalità che deve esser perseguita va individuata nel ripristino della legalità, compromessa o pregiudicata dai condizionamenti esercitati dalla criminalità organizzata che, con la sua azione, ha determinato lo scioglimento del Consiglio dell'Ente.

L'ottenimento di una simile esigenza passa attraverso l'affidamento ad un organo composto da persone estranee all'ambiente, condizionato dalla presenza della

componente mafiosa. Le persone designate devono essere in possesso di determinate caratteristiche come una significativa professionalità e una comprovata onestà. Nella maggior parte dei casi l'ente da gestire è affidato a commissari che hanno svolto una funzione di dirigenti del Ministero dell'Interno: due dirigenti della carriera prefettizia, quali possono essere ad esempio, un Prefetto e un viceprefetto Aggiunto, in relazione alle dimensioni dell'Ente. Viene designato, inoltre, un dirigente di seconda fascia che sia in possesso di un requisito importante, vale a dire, competenze inerenti a contabilità, gestione finanziaria e attività contrattuale. Il potere della Commissione straordinaria rientra nella tipologia di un potere extra ordinem. Il Comitato di cui si parla nel secondo comma svolge una funzione diretta all'esame delle problematiche che si presentano e che possono inficiare, in qualche modo, il buon esito dell'azione, per così dire, di decontaminazione dalle ingerenze degli esponenti delle ramificazioni mafiose che confluiscono nella gestione amministrative degli enti locali.

L'attività di monitoraggio mira a fornire strumenti ed elementi che possano avere una ricaduta positiva a sostegno dell'azione delle Commissioni straordinarie e dei Comuni che devono essere riportati a una gestione ordinaria. Inoltre, svolge una funzione determinante ai fini della determinazione dei criteri per la Relazione semestrale in ordine all'attività svolta dalla gestione straordinaria in riferimento ai singoli enti sottoposti al commissariamento, nonché alla relazione che deve essere resa al ministro.

Un ulteriore compito demandato al comitato è quello di determinare le linee di indirizzo che devono essere scelti dagli uffici e dai settori che hanno competenza a prestare assistenza e sostegno agli enti locali. Il Comitato ha anche la funzione di esprimere pareri a richiesta del Ministro e del Direttore Generale dell'Amministrazione Civile (Capo del Dipartimento per gli affari interni e territoriali) allo scopo di diramare le istruzioni generali agli Enti locali interessati.

Ai sensi dell'art. 144, comma 3, le modalità di organizzazione e di funzionamento della Commissione straordinaria per l'esercizio delle attribuzioni che risultano ad essa demandate, unitamente alle modalità di organizzazione e funzionamento del comitato di sostegno e di monitoraggio, sulla base di un regolamento ministeriale ad hoc.

L'adozione di tale regolamento è stata disciplinata dal D.M. interno del 28 luglio 195, n. 523 per cui le sedute della Commissione straordinaria sono convocate e presiedute dal componente più anziano per età. Le delibere relative agli statuti delle aziende speciali devono essere adottate dall'intero collegio a maggioranza.

Lo stesso vale per le delibere che riguardano i programmi, le relazioni previsionali e programmatiche, nonché i piani finanziari e i programmi di opere pubbliche, i bilanci annuali e pluriennali unitamente alle relative variazioni.

Art. 146 Tuel

1. Le disposizioni di cui agli articoli 143, 144, 145 si applicano anche agli altri enti locali di cui all'articolo 2, comma 1, nonché ai consorzi di comuni e province, agli organi comunque denominati delle aziende sanitarie locali ed ospedaliere, alle aziende speciali dei comuni e delle province e ai consigli circoscrizionali, in quanto compatibili con i relativi ordinamenti.

2. Il Ministro dell'interno presenta al Parlamento una relazione annuale sull'attività svolta dalla gestione straordinaria dei singoli comuni.

La situazione che scaturisce dai problemi legati alle infiltrazioni mafiose, risulta particolarmente difficile da sanare, allora, nel caso in cui si venga a determinare tale situazione, nel caso in cui ricorrano contemporaneamente le condizioni che legittimano lo scioglimento legato alla mancata funzionalità dell'organo che il medesimo provvedimento legato alla presenza del fenomeno criminoso, allora è d'obbligo applicare la normativa inerente a quest'ultima fattispecie.²⁴⁷

In base a quanto previsto dall'art. 146 Tuel, la normativa è stata estesa anche ai consorzi, alle aziende locali e ai consigli circoscrizionali.

Lo scioglimento dei Comuni rappresenta una sorta di extrema ratio a cui si fa ricorso solo nel momento in cui ci siano riscontri inoppugnabili dell'esistenza di infiltrazioni mafiose all'interno dei comuni.

La Corte costituzionale si è pronunciata sulla questione, attraverso la sentenza n. 103 del 1993 che fissa i requisiti fondamentali per l'attuazione di detto provvedimento.

Si è difatti sempre affermato il principio che in questo particolare tipo di atti si debba adeguatamente dar conto della sussistenza dei presupposti di fatto, del nesso logico

²⁴⁷Caputo Migliarese, F., *Diritto degli enti locali: dall'autarchia alla sussidiarietà*, Giappichelli editore, 2016

fra questi e le determinazioni che, muovendo da essi, vengono adottate, della congruità dei sacrifici operati in relazione alle finalità da perseguire.

3.4. - Ad escludere che la norma, intesa in modo conforme alla sua struttura complessiva ed agli scopi che si propone, possa dar luogo ad interpretazioni tali da dar corpo ai sollevati dubbi di costituzionalità relativamente ai parametri invocati, soccorre d'altronde il significato che ad essa è stato attribuito dalla circolare esplicativa (n. 7102 M/6 del 25 giugno 1991) del Ministero dell'Interno, sul punto dei presupposti che debbono sorreggere i provvedimenti di scioglimento. In tale circolare si afferma che dagli "elementi" oggetto di valutazione debba emergere "chiaramente il determinarsi di uno stato di fatto nel quale il procedimento di formazione della volontà degli amministratori subisca alterazioni per effetto dell'interferenza di fattori, esterni al quadro degli interessi locali, riconducibili alla criminalità organizzata".

Vi è dunque la piena consapevolezza, da parte dell'autorità che deve applicare la norma, che questa renda possibile lo straordinario potere di scioglimento solo in presenza di situazioni di fatto evidenti e quindi necessariamente suffragate da obiettive risultanze che rendano attendibili le ipotesi di collusioni anche indirette degli organi elettivi con la criminalità organizzata, sì da rendere pregiudizievole per i legittimi interessi delle comunità locali il permanere di quegli organi alla guida degli enti esponenziali di esse.

Lo scioglimento è da considerare come una misura da assumere solo in situazioni di assoluta emergenza, diretta a privare di autonomia l'ente. Una simile strada è percorribile esclusivamente in presenza di Tribunali amministrativi e trova applicazione solo in seguito a evidenze che dimostrino come l'ente locale non sia più a disposizione dei cittadini, ma al servizio della criminalità organizzata.

L'analisi dei recenti orientamenti giurisprudenziali induce a pendere in considerazione quanto contenuto all'interno di una decisione del Consiglio di Stato sez. terza n. 748 del 24 febbraio 2016:

La misura in esame, per come prevista e disciplinata dall'art.143 TUEL, costituisce uno strumento straordinario di prevenzione e di contrasto alla criminalità organizzata, apprestato dall'ordinamento per rettificare situazioni patologiche di compromissione del naturale funzionamento del governo locale, a causa del suo condizionamento da parte di consorterie di stampo mafioso.

Il decreto di scioglimento risulta privo di natura e di valenza sanzionatorie, in quanto sprovvisto di finalità repressive nei confronti dei singoli amministratori dell'ente locale, ma assolve alla diversa funzione di salvaguardare la corretta funzionalità dell'amministrazione pubblica, rivestendo perciò il carattere di atto di alta amministrazione, nella misura in cui resta dotato di forza tale da determinare la prevalenza delle esigenze connesse al contrasto alle mafie rispetto all'interesse (pure costituzionalmente protetto) alla conservazione degli esiti delle consultazioni elettorali.

La natura e la finalità della misura in esame, per come appena descritte, implicano due corollari: a) l'ampiezza della latitudine della potestà discrezionale di apprezzamento nella valutazione degli elementi significativi di collegamenti diretti o indiretti, che, nondimeno, devono rivelare, anche solo secondo un giudizio di plausibilità (purché logico e attendibile), il condizionamento degli amministratori locali da parte delle consorterie mafiose; b) il livello estrinseco e limitato del sindacato del giudice amministrativo sulla legittimità dei provvedimenti in questione, che non può spingersi oltre il riscontro della coerenza logica della valutazione ad essi sottesa e della corretta considerazione dei fatti individuati come significativi del condizionamento mafioso e che, in ogni caso, non può penetrare fino alla disamina del merito della scelta del commissariamento.²⁴⁸

E' necessario, dunque, che siano avvenuti fatti idonei a comprovare l'ipotesi di una soggezione effettiva da parte degli amministratori locali alle consorterie mafiose. Sebbene non si configuri come necessaria la dimostrazione della responsabilità penale degli amministratori locali, è indispensabile, al fine dell'adozione dei provvedimenti in esame, che gli indici che rilevano l'infiltrazione siano circostanziati e concordanti. Il panorama della distribuzione del panorama mafioso è molto cambiato soprattutto in seguito alla scomparsa di boss storici come Provenzano.

La commissione d'indagine è tenuta a depositare entro 45 giorni le conclusioni a cui è pervenuta, in seguito alle operazioni effettuate per poter stabilire l'effettiva sussistenza di elementi che inducano a confermare le supposizioni della presenza di una "presenza riconducibile alle cosche mafiose oppure quando essa abbia diversamente acquisito gli elementi di cui al comma 1, in relazione alla sussistenza di

²⁴⁸ <https://dait.interno.gov.it/territorio-e-autonomie-locali/giurisprudenza/consiglio-di-stato-sez-terza-n-748>

forme di condizionamento di qualsivoglia natura nei confronti dell'ente locale oggetto di interesse dell'indagine. In realtà, il dies a quo (giorno a partire dal quale) bisogna calcolare il termine per stabilire la conclusione del procedimento è la data di deposito delle conclusioni a cui sono approdati i lavori della Commissione di accesso.²⁴⁹

Nel caso in cui l'accesso presso l'ente non avvenga, il prefetto può rassegnare la proposta di scioglimento, nel momento in cui ritenga opportuno farlo.

In base alla riforma, il prefetto deve sentire, nel corso del processo decisionale che lo vede direttamente coinvolto, anche il Comitato provinciale per l'ordine e la sicurezza pubblica con la partecipazione

Del procuratore della Repubblica competente per territorio. Il Comitato, in qualità di organo consultivo del prefetto, è tenuto a informarlo dei vincoli parentali o di altro genere tra i funzionari e quanti appartengono alla criminalità organizzata. La presenza del procuratore della Repubblica mira a garantire al prefetto una conoscenza approfondita della realtà, in modo da consentirgli di discernere tra tutti quei fattori che possono essere atti a inquinare la trasparenza degli enti locali.

La relazione redatta dal prefetto deve indicare in modo chiaro gli elementi atti a suffragare la proposta dello scioglimento, in essa devono essere chiaramente indicati gli appalti, i contratti e i servizi interessati da tutti i fenomeni scaturiti dall'interferenza della criminalità mafiosa.²⁵⁰

Il potere "cautelare" del prefetto prevede che, qualora sussistano motivi di urgente impellente necessità, si possa procedere alla sospensione entro sessanta giorni dei vari organi dalla carica ricoperta nonché da qualsiasi altro incarico con la nomina di uno o più commissari che possano garantire l'amministrazione dell'ente interessato.

L'intento del Legislatore ha mirato ad approntare uno strumento diretto alla tutela avanzata di specifiche situazioni ambientali, allo scopo di scoraggiare ulteriori tentativi di ingerenza mafiosa.

In una tale prospettiva assume particolare rilievo il ruolo del prefetto competente per territorio, in quanto a lui viene affidato il compito di modificare un assetto

²⁴⁹ Ibidem

²⁵⁰ F, RAMACCI, G. SPANGHER, *Il sistema della sicurezza pubblica*, Giuffré editore, 2010

precostituito e stabilito in seguito a elezioni che, a prescindere dai condizionamenti esterni, rende possibile esercitare un diritto.

Il prefetto può desumere il tentativo di infiltrazione mafiosa da provvedimenti di condanna anche non definitiva per reati strumentali all'attività delle organizzazioni criminali con accertamento degli obblighi di tracciabilità dei flussi finanziari.²⁵¹

Lo scioglimento dell'organo assembleare dell'ente locale e la sua sostituzione con un organo straordinario rappresentano azioni necessarie, ma, in alcuni casi, non sono sufficienti a cambiare la forma mentis delle popolazioni locali che rappresenta forse l'aspetto più difficile da modificare, in ragione della passiva acquiescenza nei confronti di consorterie mafiose che ambiscono ad acquisire lo status di istituzioni parallele, per così dire, in grado di gestire la res publica, trasformandola da "cosa pubblica" a "cosa nostra".

Per quanto concerne la definizione di competenza territoriale, essa assume un'accezione di significato molto ampia in relazione al tema generale del contrasto alla capillarizzazione su vasta scala del fenomeno mafioso che, attraverso le infiltrazioni negli enti pubblici esercita il suo dominio spesso senza trovare ostacoli sul suo cammino.

Ai sensi dell'art. 51 comma 1, letta) c.p.p., nella fase inerente alle indagini e ai procedimenti di primo grado, la funzione di pubblico ministero è demandata ai:

“magistrati della procura della Repubblica presso il tribunale>>> territorialmente competente, in base ai criteri espressamente indicati dagli articoli 8, 9, 10 e 16 c.p.p.

All'interno dell'art. 51 comma 3-bis e dall'art. 371-bis c.p.p. si ritrovano i riferimenti a una disciplina specifica per i delitti in materia di associazione di stampo mafioso.

Le attività investigative vengono deferite alle Direzioni distrettuali Antimafia (D.D.A.), non considerando, dunque, l'originario istituto del collegamento delle indagini di cui all'art. 371 c.p.p.²⁵²

²⁵¹ L. ALIBRANDI, P. CORSO, *Codice penale e di procedura penale e leggi complementari*, Prima edizione, Collana Pocket, 2019.

²⁵² M. MIRAGLIA et al., Giappichelli editore, Torino, 2018

Il collegamento extradistrettuale si configura, dunque, in stretta correlazione con l'art. 51 comma 3-bis c.p.p. che ha inteso concentrare le indagini inerenti a fattispecie associative di stampo mafioso facendo capo:

“all’ufficio del pubblico ministero presso il capoluogo del distretto nel cui ambito ha sede il giudice competente”.

Un simile iter investigativo *ad hoc* non si deve considerare come avulso dal procedimento generale, in quanto si configura come una sorta di doppio binario che non è inerente solo all’attribuzione distrettuale come previsto dall’art. 51 comma 3 bis c.p.p., ma estende la sua sfera d’influenza anche ad altri istituti facenti parte del sistema processuale penale, quali possono essere le misure cautelari e le intercettazioni.²⁵³

Ritornando al concetto di competenza territoriale, in riferimento ai delitti associativi di stampo mafioso, le funzioni investigative vengono attribuite all’ufficio del pubblico ministero del capoluogo distrettuale, in questo caso, viene a determinarsi una deroga assoluta alle regole sulla competenza per territorio, ne consegue, perciò che le funzioni esercitate dalla procura distrettuale, oltre a espletare il suo compito per uno di quei reati per i quali è prevista la deroga, si estende a tutti i reati, purché essi rientrino nella competenza di un tribunale che non appartenga al distretto a cui è assegnata *la vis attractiva*.

In base, dunque, all’orientamento giurisprudenziale del criterio di legittimità, in base a quanto previsto dall’art. 51 comma 3 bis, si può affermare che per i reati previsti, nell’ambito del distretto sussiste la deroga a ogni altro criterio di competenza e che, in virtù della distribuzione della competenza del territorio delle Procure dei vari capoluoghi, bisogna rispettare quanto contenuto negli art. 8ss. c.p.p.

In relazione alla competenza per territorio per reati associativi si possono menzionare tre orientamenti principali:

- 1) Il primo, considerato come tradizionale, individua la competenza del giudice che esercita la sua funzione nel luogo in cui si è costituita l’associazione mafiosa. Il reato associativo, di cui la consorte di stampo mafioso rappresenta un esempio acclarato, assume carattere

²⁵³ D. CHINNICI, *Competenza territoriale e indagini collegate in materia di associazioni di tipo mafioso* in AA.VV., *Il doppio binario nell’accertamento dei fatti di mafia*, Giappichelli, Torino, 2013, pag. 345 ss.

permanente e si colloca, a livello spazio- temporale, nel momento e nel luogo in cui è stato stretto il *pactum sceleris*, con cui allo scopo comune viene a sostituirsi il vincolo diretto, a vantaggio non della collettività, ma di una ristretta cerchia di persone. Nel caso in cui non risulti facile individuare la competenza per territorio, allora si attribuisce rilievo al luogo in cui è stato compiuto il primo atto del procedimento.

2) Un altro orientamento fa, invece, riferimento al luogo in cui l'associazione ha iniziato a espletare la sua opera e in cui è diventata chiaramente percepibile la prassi riconducibile a un tipico modo di agire di stampo mafioso.

3) Un orientamento più recente considera, invece, il *locus* in cui sono state realizzate le diverse fasi preposte allo svolgimento di attività criminose, vale a dire l'ideazione, la pianificazione e la direzione delle attività criminose inerenti al sodalizio. In questa particolare accezione il locus si configura come spazio fisico in cui si esteriorizza l'associazione mafiosa, attraverso l'esecuzione dei delitti programmati.

I dati divulgati dalle fonti governative rendono noto che nella maggior parte dei casi sono stati rigettati i ricorsi diretti a contrastare i provvedimenti di scioglimento, come risulta chiaro dalle informazioni contenute nella documentazione ufficiale.

Nel corso del 2014 il Consiglio di Stato ha rigettato i ricorsi avverso i provvedimenti di scioglimento dei consigli comunali di Castello di Cisterna (NA), Gragnano (NA), Samo (RC), Mileto (VV) (in particolare, sentenze n. 2038 del 23.4.14; n. 4845 del 26.9.14; n. 1796 dell'11.4.2014 e n. 727 del 14.2.2014). Significativa, inoltre, la sentenza del Consiglio di Stato n. 3440 del 2 luglio 2014, che ha confermato la pronuncia del TAR Lazio n. 9941 del 12 novembre 2013, relativa al decreto presidenziale di scioglimento del consiglio comunale di Reggio Calabria. Sempre in relazione allo scioglimento di quell'organo consiliare, sia il giudice del lavoro che il giudice amministrativo di primo grado hanno respinto i ricorsi presentati avverso il decreto con il quale era stata disposta la destinazione ad altro ufficio di un dipendente della struttura burocratica, ai sensi del comma 5 dell'art. 143.²⁵⁴

²⁵⁴ Ivi

Risulta ancora non risolto l'appello inoltrato al Consiglio di Stato.

Dal 1991 al 2014 sono stati inoltrati 188 ricorsi, venti dei quali hanno trovato accoglimento e ottenuto il risarcimento del danno.

Un esempio è rappresentato dal TAR Calabria, il quale con sentenza n. 343/2012, ha condannato il ministero dell'interno a risarcire con oltre 2 milioni di euro al comune di Amantea (CS).

Il d.P.R. del 10 ottobre 2012 ha decretato lo scioglimento, ai sensi dell'art. 143 TUOEL, del Comune di Reggio Calabria, capoluogo di 180.817 abitanti.

In considerazione delle dimensioni così vaste del comune, l'organo straordinario di gestione, nella prospettiva di un vantaggioso efficientamento dell'azione di ripristino della legalità, ha previsto l'adozione di strumenti giuridici ed economici più incisivi, in grado di attuare interventi ad hoc per realtà urbane di grandi dimensioni che richiedono azioni incisive e stringenti, al fine di procedere a un processo di risanamento che risulti pienamente in linea con le leggi vigenti e con la volontà di effettuare un cambiamento di rotta rispetto al passato.

Come si è detto, in precedenza, la proposta di scioglimento deve contenere delle indicazioni molto precise che devono essere in linea con una decisione molto grave, quale appunto quella di procedere al provvedimento dissolutorio.

Risulta particolarmente interessante il seguente passaggio:

Gli organi del disciolto ente - come si evince sono risultati contigui alla locale criminalità organizzata, compromettendo il buon andamento e l'imparzialità dell'azione amministrativa e disattendendo i principi di buon andamento e trasparenza, con grave pregiudizio per gli interessi della collettività. Anche l'apparato burocratico dell'ente, secondo le risultanze dell'accesso ispettivo, presentava cointeressenze con la 'ndrangheta, atteso che un cospicuo numero di dipendenti comunali, alcuni dei quali impiegati in uffici di diretta collaborazione del sindaco, risultavano legati da vincoli parentali o frequentazioni con elementi della criminalità organizzata o erano gravati da precedenti e/o pregiudizi di polizia per reati di natura associativa. Inoltre, l'ente, sullo specifico terreno dei rapporti con le società partecipate,

*aveva contravvenuto agli obblighi di controllo e vigilanza necessari ad assicurare una gestione amministrativa funzionale agli interessi della collettività.*²⁵⁵

Nel contesto in oggetto, dunque, l'attività della Commissione ha dovuto svolgere un ruolo particolarmente delicato, anche a causa delle disastrose condizioni economico finanziarie dell'ente, in cui sono state riscontrate irregolarità contabili indicative di una situazione di squilibrio tale da indurre un dissesto economico finanziario.

La Commissione, l'11 dicembre 2012, ha deciso di avvalersi della procedura di riequilibrio finanziario pluriennale, ai sensi dell'art. 243- bis del TUOEL, al fine di procedere, a partire dal febbraio del 2013 all'attuazione di un piano triennale di risanamento economico e di "sanificazione" dell'ente, per usare un termine ampiamente usato attualmente in senso metaforico.

L'adozione dei citati atti ha avuto come effetto immediato la sospensione del procedimento ai sensi dell'art. 6, comma 2, del d.lgs. n. 149/2011 conseguente alle deliberazioni della Corte dei Conti, Sezione regionale di controllo per la Calabria, in considerazione del persistente inadempimento del Comune di Reggio Calabria rispetto alle misure correttive richieste dalla stessa Corte che, di conseguenza, aveva ritenuto sussistenti i presupposti previsti dall'art. 244 TUOEL per la dichiarazione di dissesto finanziario.

L'iter ha richiesto molto tempo, in quanto il piano era stato in un primo momento respinto dalla Corte dei conti, in seguito alla richiesta alle Sezioni Riunite della Corte, da parte dell'organo di gestione straordinaria, l'appello è stato accolto con sentenza n. 26/2014, rendendo così possibile per la Commissione l'avvio di una complessa e delicata attività finalizzata al riequilibrio finanziario dell'ente.

Nell'esercizio delle sue funzioni, l'organo straordinario di gestione ha adottato misure dirette a correggere comportamenti risultati che non risultano congruenti con una gestione finanziaria diretta a favorire la crescita del tessuto economico.

Sono stati evidenziati i fattori di squilibrio con la quantificazione del disavanzo, in modo da pianificare strategie *ad hoc* per modificare l'assetto e prevedere interventi inerenti ai bilanci annuali e pluriennali finalizzati al risanamento dei debiti fuori bilancio.

²⁵⁵https://dait.interno.gov.it/documenti/relazione_ministro_attivita_commissioni_gestione_straordinari_a_anni_2010-2011-2012-2103-2014.pdf

Sono state, inoltre, attivate le procedure dirette alla riduzione della spesa, in riferimento alla riduzione della spesa e prestando particolare attenzione alle prestazioni di servizio, in modo tale da ripristinare lo status quo ante, vale a dire la condizione precedente all'ingresso delle consorterie.

Il potere consiliare acquisito dall'organo straordinario di gestione ha provveduto a emanare ben 505 atti deliberativi diretti alla diffusione della cultura della legalità, della trasparenza e di tutti quegli elementi che rientrano nell'ambito dell'azione amministrativa, in modo tale da evitare, in una prospettiva improntata *a contrario* ai corsi e ricorsi storici vichiani, il ritorno allo stato di oppressione instaurato dal prevalere del condizionamento mafioso.

L'organo straordinario di gestione ha dato impulso a un cambiamento radicale, per cui sono stati incentivati i settori della scuola dello sport, dei servizi sociali, sempre, però, nella prospettiva della legalità che rappresenta l'obiettivo ultimo da raggiungere, in termini di mutamento della mentalità e adozione di comportamenti eticamente corretti. Infatti, in considerazione della particolare permeabilità dell'ente locale in esame ai condizionamenti esercitati dalla mafia e, tenuto conto del grave vulnus arrecato agli interessi della collettività. In applicazione dell'art. 100 del Codice antimafia, è stata disposta l'acquisizione dell'informazione antimafia in via preventiva in riferimento a tutte le tipologie di provvedimenti individuati all'art. 67 del Codice stesso, a prescindere dalla ricaduta a livello economico. Risulta particolarmente significativa anche l'adozione di un protocollo di legalità inerente a commercio e a pubblici esercizi, sempre nella macro-prospettiva della prevenzione di ulteriori tentativi di infiltrazione mafiosa.

La Commissione ha dunque proceduto in primis a:

- 1) *Elaborare misure correttive dei comportamenti difformi dalla sana gestione finanziaria, nonché idonee a garantire il rispetto del patto di stabilità interno;*²⁵⁶
- 2) *evidenziare i fattori di squilibrio, con relativa quantificazione del disavanzo di amministrazione e dei debiti fuori bilancio e ha, di conseguenza, individuato le misure necessarie per ripristinare l'equilibrio*

²⁵⁶https://dait.interno.gov.it/documenti/relazione_ministro_attivita_commissioni_gestione_straordinari_a_anni_2010-2011-2012-2103-2014.pdf

strutturale di bilancio così da ripianare il disavanzo di amministrazione e finanziare i debiti fuori bilancio, entro il periodo massimo di 10 anni;

3) determinare la percentuale di ripiano del disavanzo di amministrazione e gli importi previsti - o da prevedere - nei bilanci annuali e pluriennali per il finanziamento dei debiti fuori bilancio; }

4) attivare le procedure per la riduzione della spesa, con particolare riguardo alle prestazioni dei servizi, ai trasferimenti di risorse e al personale, dell'urbanistica e della cultura, nonché all'utilizzo dei fondi comunitari, statali e regionali.

Nel dettaglio, le iniziative proposte sono state le seguenti:

1) attivazione delle procedure per l'esecuzione dei lavori di adeguamento e messa a norma di impianti sportivi;

2) ripristino della rete viaria comunale, in elevato stato di degrado;

3) predisposizione del piano delle alienazioni e valorizzazioni immobiliari per il triennio 2012-2014;

4) realizzazione, grazie all'impiego di fondi regionali e statali, di interventi in favore dell'infanzia, delle famiglie in difficoltà e dei soggetti non autosufficienti per disabilità gravi e gravissime;

5) lavori di recupero e conservazione volti al superamento di emergenze archeologiche ed architettoniche presenti nel territorio comunale;

6) razionalizzazione delle strutture scolastiche e dismissione di locazioni passive con conseguenti risparmi di spesa.²⁵⁷

Le conseguenze di una predominanza della componente mafiosa all'interno degli enti locali si può evincere in modo chiaro anche dal caso del comune di San Luca in Calabria.

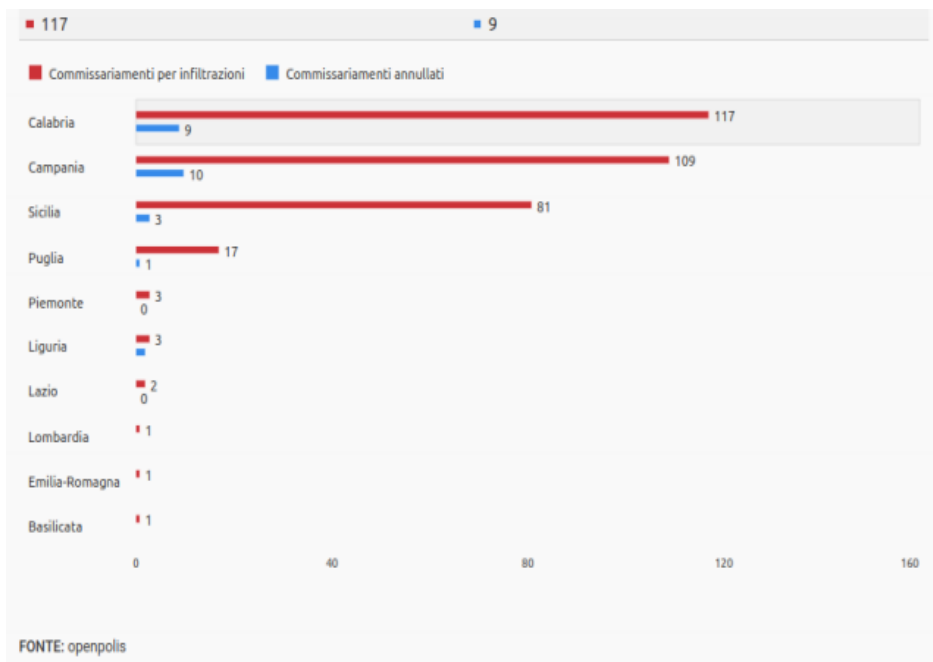
Lo stato di immobilismo in cui versa il paese rende impossibile l'approdo a un cambiamento in grado di recidere ogni legame con il passato, in quanto la mafia ha

²⁵⁷https://dait.interno.gov.it/documenti/relazione_ministro_attivita_commissioni_gestione_straordinaria_anni_2010-2011-2012-2103-2014.pdf

gettato radici troppo profonde per poter promuovere un passaggio epocale tale da eliminare un retaggio atavico che viene tramandato tra le varie generazioni, inquinando la mentalità stessa del territorio e precludendo, in tal modo, ogni possibilità di riscatto sociale ed economico.

Molti comuni del Meridione si trovano in una situazione analoga, soprattutto in Campania e questa difficoltà di svincolarsi da una pesante eredità impedisce di voltare pagina. Non per questo, però, le istituzioni non desistono dalla lotta contro le infiltrazioni mafiose e, alla luce di questo aspetto, il commissariamento rappresenta l'arma più efficace per promuovere il cambiamento nel segno della legalità, come è avvenuto per il Comune di Reggio Calabria.

Grafico 3.1



La Calabria, come emerge chiaramente dai dati riportati presenta un triste primato, in quanto è considerata come la regione in cui si è registrato il maggior numero di casi di commissariamento per infiltrazioni mafiose.

Nel paese che ha dato i natali al grande scrittore Corrado Alvaro, dunque, a causa del peso ingombrante di quel retaggio di cui si faceva menzione, si è venuta a determinare una situazione paradossale, ai limiti dell'inverosimile, in quanto nessuno manifesta la volontà di proporsi come sindaco, poiché, in seguito allo scioglimento per ingerenze della criminalità locale, non si sono create le condizioni per procedere alle elezioni.

Successivamente alla proroga del commissariamento nel 2014, dopo tre tentativi di avviare l'iter dell'azione di voto (l'ultimo risale al 2018) non è stato possibile procedere, a causa della mancata presentazione delle liste elettorali. La situazione rilevata a San Luca è la stessa che si ritrova in altre realtà con caratteristiche simili.

Tra i 99 comuni attualmente commissariati, 4 di essi per ben 2 volte di fila non si sono riusciti a svolgere regolarmente un'elezione. Gli altri comuni sono Austis e Magomadas in Sardegna, e Rodero in Lombardia.

Appare evidente, dunque, alla luce degli esempi riportati, come le radici profonde della mafia riescono ad attecchire e a conservare il loro vigore, perché la *formamentis* di coloro che vivono *in loco* non ha l'energia necessaria per cambiare e per impostare nuove strategie di ricrescita economica.

Lo Stato ha previsto l'erogazione di contributi e di agevolazioni per i comuni commissariati, come riportato nella tabella successiva.

In base, infatti, all'art. 14 c. 33 bis, gli enti commissariati per infiltrazioni mafiose possono usufruire dell'erogazione di capitali destinati a risanare il pesante dissesto finanziario che si è venuto a determinare, a causa della sottrazione delle risorse economico a pieno beneficio delle associazioni mafiose che hanno, in tal modo, implementato in modo consistente il loro patrimonio costruito in modo illecito.

L'aiuto dello Stato diventa fondamentale, se si considera che la mafia può essere considerata alla stregua di una catastrofe naturale, un flagello destinato ad abbattersi sulle popolazioni che vengono così a trovarsi in una condizione di grave emergenza.

I fondi erogati dallo Stato diventano una forma di investimento per il futuro, un modo per non sancire la sconfitta definitiva di quella che gli antichi greci avrebbero definito “legge giusta” che si contrappone a un sofisticato discorso ingiusto che tende a legittimare il dominio mafioso, considerandolo come un’istituzione in cui gli appartenenti a una data realtà territoriale si riconoscono senza neanche sapere il perché.

Tab. 3.2

	Descrizione intervento	Importo	Copertura 2010	Copertura 2011 e successivi
Art. 14 c. 14-ter d.l. 78/2010	Comuni provincia L'Aquila in dissesto escludono dal patto spese investimento deliberati entro il 31.12.2010	2,5 milioni annui triennio 2010-2012	Non identificata	Rideterminazione obiettivo art. 14 c. 1 (ossia riduzione dei trasferimenti)
	Comuni provincia L'Aquila in dissesto erogazione contributo per pag. debiti accertati dalla commissione straordinaria di liquidazione	2 milioni solo anno 2010	Riduzione fondo per gli interventi strutturali di politica economica (art. 10 c. 5 d.l. 282/2004)	Non necessaria, vale solo per il 2010
Art. 14 c. 33-bis	Enti commissariati per infiltrazioni mafiose: cambio base di calcolo ed esclusione dai saldi dei trasferimenti derivanti dal commissariamento e relative spese di investimento	10 milioni dal 2010	Riduzione % sblocco residui passivi 2008 e precedenti da 0,78 a 0,75	Rideterminazione obiettivo art. 14 c. 1 (ossia riduzione dei trasferimenti)

Fonte: Civetta E., Manuale di applicazione delle manovre correttive per gli enti locali. Maggioli editore 2011

L'iter legislativo ripercorso consente di evidenziare l'importanza di eradicare gli anelli di congiunzione tra cosche mafiose ed enti pubblici, attraverso un'azione di capillare contrasto esercitato soprattutto nelle forme del commissariamento che, pur con tutti i provvedimenti che si sono avvicendati nel corso del tempo rimane un istituto temporaneo la cui efficacia dovrebbe essere limitata al periodo che separa lo scioglimento dalle indizioni di nuove elezioni.

Lo stesso l'intervento giudiziario è circoscritto da un *limes*, ovvero un limite che pone un freno alla ricerca dell'infiltrazione mafiosa e alla possibilità di individuare nell'esperienza di svolgimento delle attività consuete un divario tra la condotta illecita di governo e l'apparente liceità delle azioni condotte. La pianificazione di interventi concreti ha, dunque, perseguito l'obiettivo di superare questo ostacolo, in modo da ampliare determinate sfere di azione e perseguire l'obiettivo di smantellare le compagini mafiose insinuatesi nelle strutture governative.

Un altro elemento di criticità può essere individuato nel fatto che il giudice deve sempre attenersi alla specifica attività della persona giuridica a cui si riferisce l'illecito. Il principio vale anche nel caso in cui l'ente privilegi lo svolgimento di un'unica attività .

Nel caso in cui, appunto, la misura sia destinata a una sola attività, essa potrebbe avere come conseguenza l'effetto di mantenere in vita quelle componenti legate a logiche criminali, che perseguono intenzioni non direttamente connesse agli enti pubblici, ma che si configurano in ogni caso come un'azione illecita diretta a rompere un equilibrio, creando un volontario *vulnus* al tessuto economico.²⁵⁸

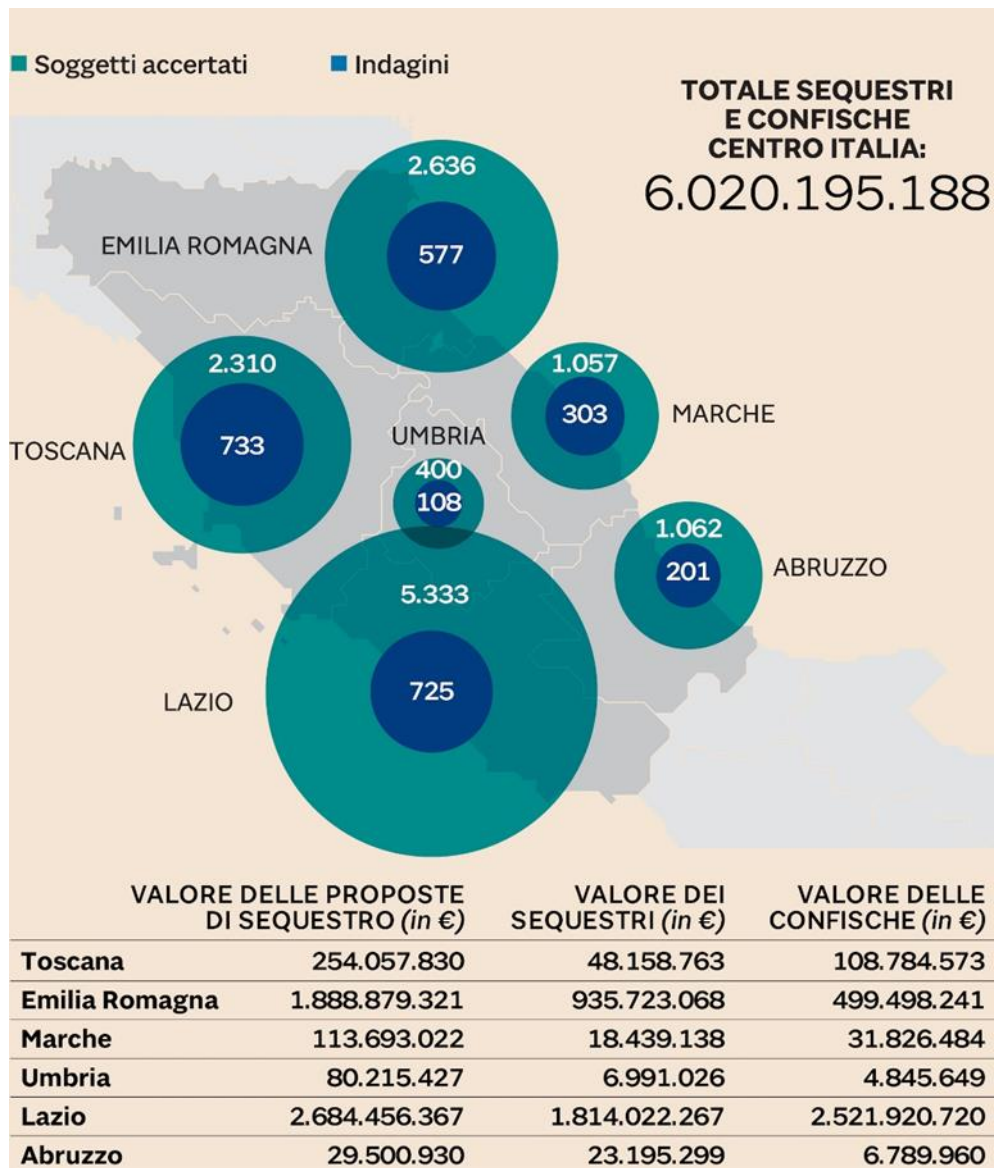
Eppure, il già menzionato caso di San Luca e degli altri comuni costretti a rimanere nel limbo dell'incertezza, a causa della sopraggiunta incapacità di passare al livello successivo delle elezioni induce a fare alcune riflessioni.

L'incapacità di formulare liste elettorali in grado di costituire una valida alternativa al necessario immobilismo del commissariamento evidenzia, in modo chiaro, il permanere di uno stato di soggezione, (se reale o di tipo principalmente psicologico non è dato saperlo) che impedisce di avviare un iter di progettualità rivolto a gettare le basi di un nuovo corso.

²⁵⁸ M.BARILLARO, *Il reato di associazione mafiosa*, Giuffrè editore, Milano, 2011, p.127

La soluzione non potrebbe essere, a mio avviso, la trasformazione dell'istituto del commissariamento da temporaneo a permanente, infatti, se si verificasse un tale stato di cose, non ci sarebbero più i presupposti per la rinascita di un tessuto sociale ed economico epurato dalla contaminazione degli interessi mafiosi.

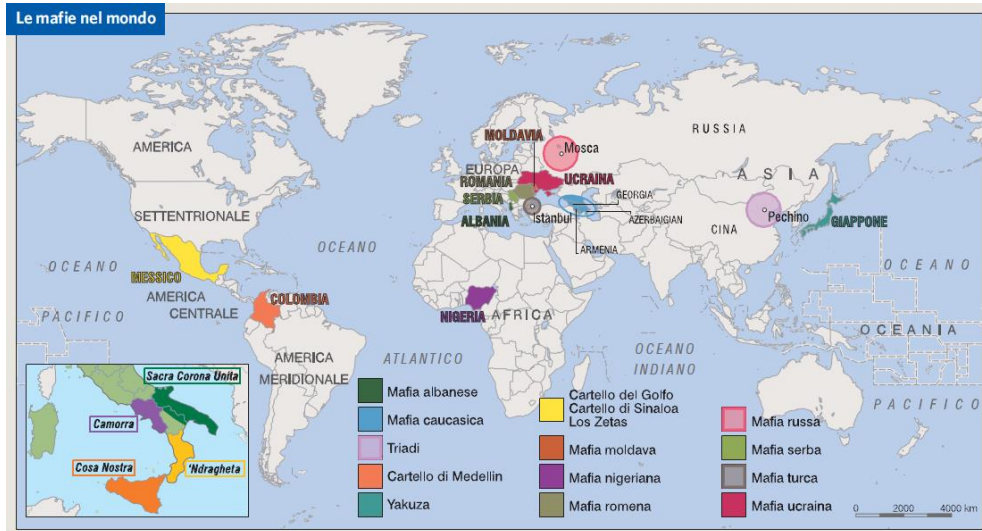
Le confische dei beni effettuate nel corso del tempo gettano luce su un patrimonio immenso che è stato accumulato nel corso degli anni e che è stato incamerato dalle istituzioni come si può evidenziare dalla figura successiva:



Fonte: <https://www.ilsole24ore.com/art/giochi-edilizia-e-appalti-business-mafie-sigilli-6-miliardi-ACRNFyJB>

Emerge chiaramente l'esistenza di risorse ingenti e nascoste che sono state sottratte allo Stato e alle persone attraverso traffici illeciti, usura, transazioni irregolari.

La mafia è un fenomeno difficile da debellare, in quanto essa non riguarda solo l'Italia, ma è dislocata in ogni parte del mondo e ovunque i metodi adottati sono sempre gli stessi e minano alle fondamenta la stabilità di una nazione. Nella mappa di seguito riportata si evidenzia come le consorterie mafiose siano diffuse in tutta l'ecumene.



Fonte:http://www.treccani.it/enciclopedia/le-mafie-dall-italia-al-mondo-e-ritorno_%28Atlante-Geopolitico%29/#gallery-2

La metafora della piovra che estende i suoi tentacoli ovunque esprime alla perfezione le caratteristiche che ha assunto il fenomeno nel corso degli anni e si tratta sicuramente di una tendenza pericolosamente in crescita.

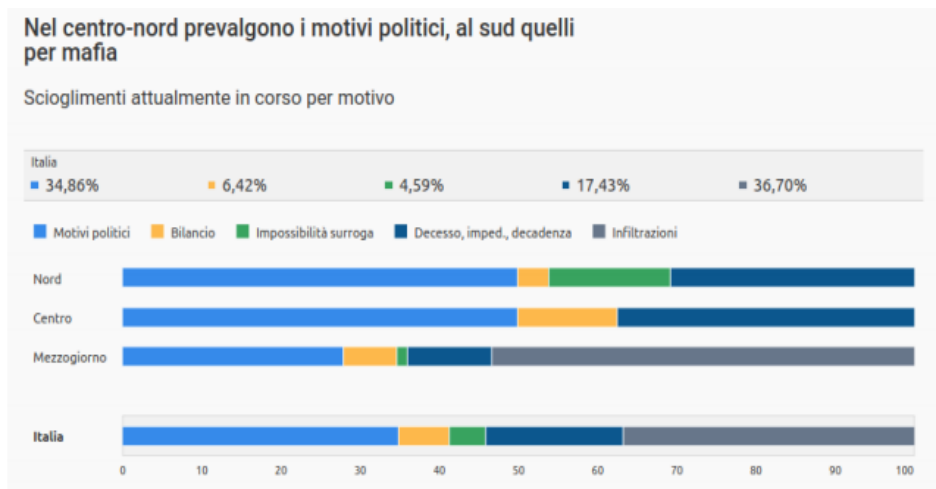
Le prospettive per il futuro non sono molto positive, in quanto non bisogna dimenticare che permangono sacche sommerse di criminalità organizzata, rami collaterali, certo, di quello che era diventato il potere della mafia, prima dell'avvento di persone decise a contrastarla e prima dell'adozione di provvedimenti mirati a restituire la libertà di azione, ma soprattutto di pensiero, a quanti sono stati costretti, per paura o per desiderio di guadagni facili, a piegarsi alle logiche di potere e di conflitto della mafia.

L'analisi dei dati appare dirimente per comprendere come evolve la situazione rispetto al passato.

Lo scioglimento e il successivo commissariamento non riguardano solo le regioni meridionali, ma coinvolgono anche il Centro Nord con la differenza che nel Centro

Nord prevalgono i motivi politici, mentre al Sud lo scioglimento sopraggiunge principalmente a causa della mafia.

Graf. 3.3



Fonte: Open Polis

In effetti, un'analisi eziologica dello scioglimento rimanda a quelli che saranno gli esiti successivi, positivi nel caso dello scioglimento per motivi politici, molto più complessi, invece, per gli enti commissariati in seguito a infiltrazioni mafiose.

Infatti, le indagini statistiche evidenziano un decremento dello scioglimento degli enti per motivi politici a fronte di una crescita ancora sostenuta dei procedimenti diretti alla sostituzione con il commissariamento.

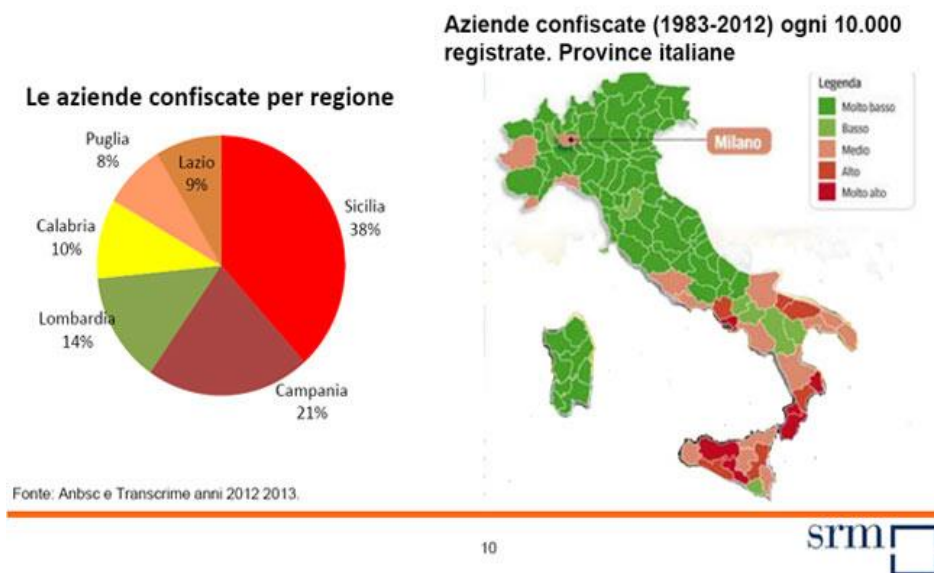
Fig.3.0



Il pericolo maggiore connesso alla presenza della mafia in Italia è rappresentato dal fenomeno dell'inabissamento, già descritto nella documentazione degli anni passati e ancora in atto, non si debba considerare come depotenziamento, ma di una sorta di scelta strategica finalizzata a sfuggire alla pressione dello Stato, in modo tale da operare una gestione non palese, ma caratterizzata dalle consuete infiltrazioni che permettono di adeguarsi costantemente ai mutamenti sociali che caratterizzano le dinamiche societarie e che risultano inerenti agli affari "interni" ed "esterni". In questa prospettiva, l'organizzazione avrebbe ulteriormente accentuato le facoltà di controllo e fornitura di beni e servizi di varia natura, ricorrendo a una "strategia di mercato" selettiva, tendenzialmente mirata a soddisfare le precipue esigenze del mercato criminale, Oltre a questa strategia "evoluta", si può citare una tradizionale prassi, basata sostanzialmente sulla capacità di esercitare un condizionamento molto forte sul territorio in cui viene a radicarsi.

Questo aspetto risulta evidente se si considera come, già negli anni passati fosse stato effettuato un massiccio rastrellamento di aziende che erano gestite dai clan mafiosi.

Fig. 3.4



Cosa nostra può così riuscire non solo a condizionare gli apparati politico-amministrativi locali, ma continua ad avere disponibilità di fruire di consistenti capitali senza ulteriore dispendio, in modo da inevitabilmente il sistema economico-

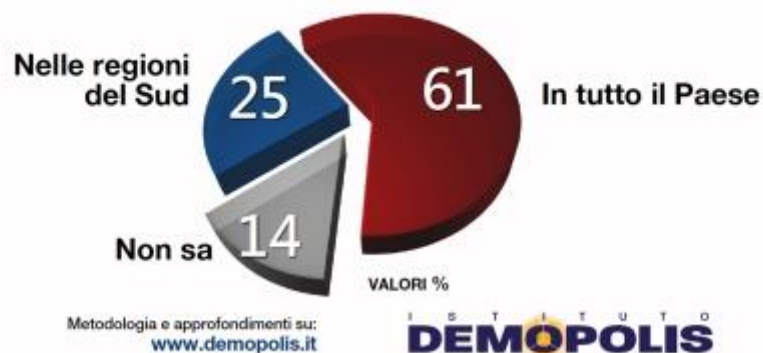
finanziario. L'area palermitana si può considerare come l'epicentro di manifestazioni malavitose di matrice mafiosa: in questo caso parliamo di un vero e proprio hub criminale, in cui si evidenzia la sussistenza di attività illecite, finalizzate all'acquisizione di denaro e al condizionamento del tessuto socioimprenditoriale, all'interno di un contesto molto ampio.

In realtà, una simile situazione non coinvolge solo l'area palermitana, ma sono molti i territori ad essere fagocitati dalla sete di potere delle cosche che perseguono l'obiettivo di implementare il tesoro della mafia, sottraendosi ai tentativi molteplici di tracciamento dei beni che sono stati posti in essere nel corso degli anni, ma che non hanno sortito risultati positivi.

Gli interessi della mafia sono dislocati in vari ambiti e per questo diventa molto difficile riuscire a ricostruire il complicato framework in cui si inserisce l'organizzazione mafiosa.

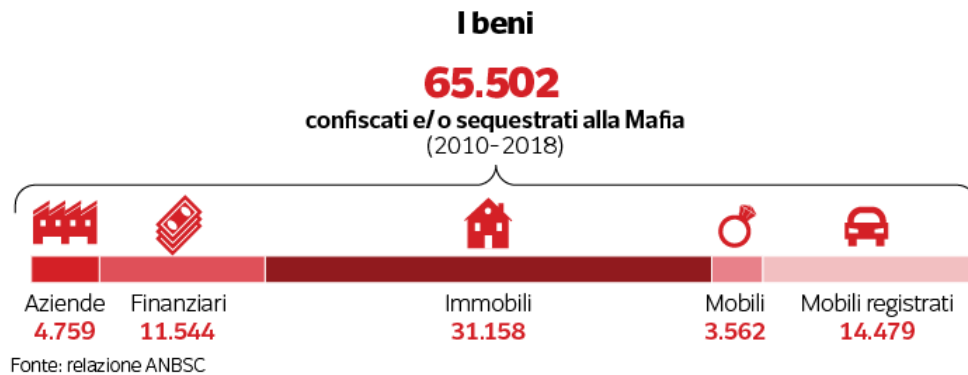
La percezione rispetto al passato è rimasta uguale, in quanto rimane la consapevolezza di una presenza silenziosa, ma diffusa ovunque e non solo nelle regioni del Sud

Gli interessi della criminalità organizzata sono oggi diffusi:



Nell'immagine seguente si può quantificare l'ingente numero di risorse veicolate al predominio economico delle mafie.

Fig. 3.5



Fonte: <https://www.corriere.it/dataroom-milena-gabanelli/criminalita-65mila-beni-sequestrati-confiscati-8-anni-nessuno-sa-quanto-valgano/263cba58-36f4-11ea-8c20-22605>

Ciò che aumenta la complessità della fenomenologia mafiosa, è sicura ente il fatto che non si deve considerarla come “mera” organizzazione criminale dedita al controllo economico e politico, tale da renderla anche un modo particolare di vedere il mondo, di pensarlo e di agirvi, tipicamente inserito nel bacino antropo – culturale di alcune regioni in particolare.

“l’acquiescenza dei suoi adepti, ed il convivere quotidiano e passivo con essa della gran parte dei cittadini — che sconfina spesso nell’omertà e nel disinteresse — trova le sue radici in importanti aspetti culturali presenti nel gruppo sociale” dei siciliani in generale”

La mafia si inserisce nel tessuto societario, determinando la presenza di alcuni elementi che si presentano in modo inequivocabile una struttura assimilabile al contesto che si sta trattando.

I criteri si possono così sintetizzare:

- L’interdipendenza e l’interazione tra i membri;
- Il perseguire uno scopo comune;

La consapevolezza di appartenenza da parte dei membri;

- Il riconoscimento dell’esistenza del gruppo da parte degli altri;

- L'esistenza di sentimenti associati all'appartenenza;
- La presenza di una struttura interna (definita in ruoli, norme, status, comunicazione).

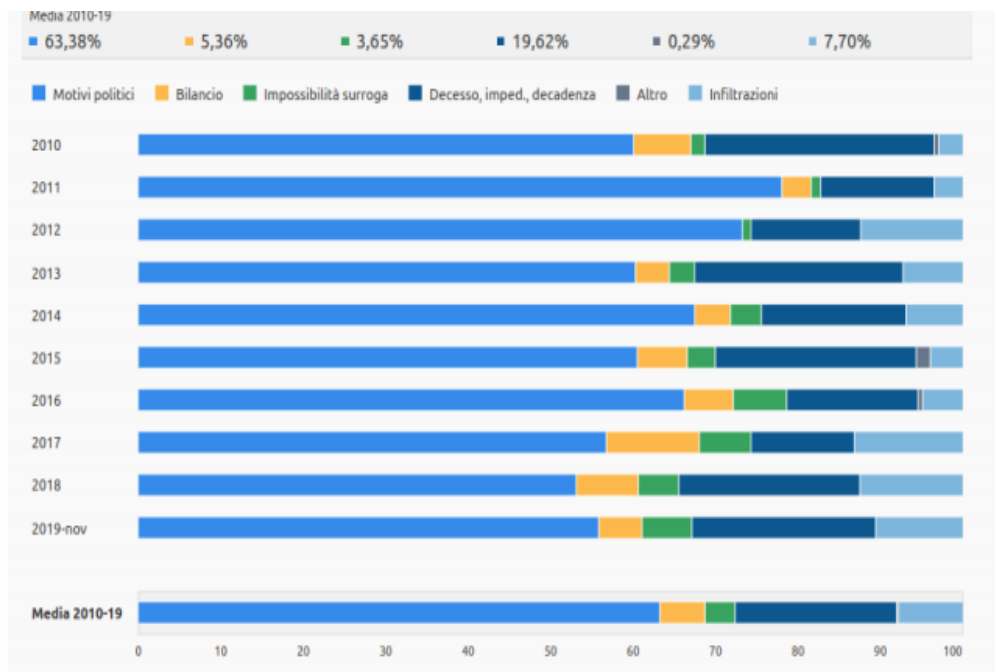
L'evoluzione rispetto al passato potrebbe essere rappresentata dalla progressiva tendenza a quella che invece di inabissamento potremmo definire distanziamento dallo Stato, al fine di sottrarsi alla giustizia, mentre, in passato, la mafia manifestava una tendenza all'ostentazione.

E' innegabile che il panorama legislativo, sebbene sia caratterizzato da un'ampia disponibilità di leggi da applicare e da principi normativi, non risulta adeguato a risolvere problematiche legate all'influenza negativa della mafia sul territorio, come si evince chiaramente dal grafico 3.5 in cui sono riportati tutti i possibili elementi che concorrono allo scioglimento di un ente.

In effetti, le cause possono essere diverse e, in molti casi, è possibile individuare anche una concatenazione di elementi che rendono le istituzioni particolarmente vulnerabili, esponendole al rischio di richiamare gli interessi della mafia che si insinua abilmente, fino a defraudare i legittimi detentori dei poteri deferiti loro dal voto elettorale, assumendo le caratteristiche di un potere nascosto, che controlla ogni aspetto dell'ente, come il Grande Fratello di Orwell che privava anche della capacità di pensare.

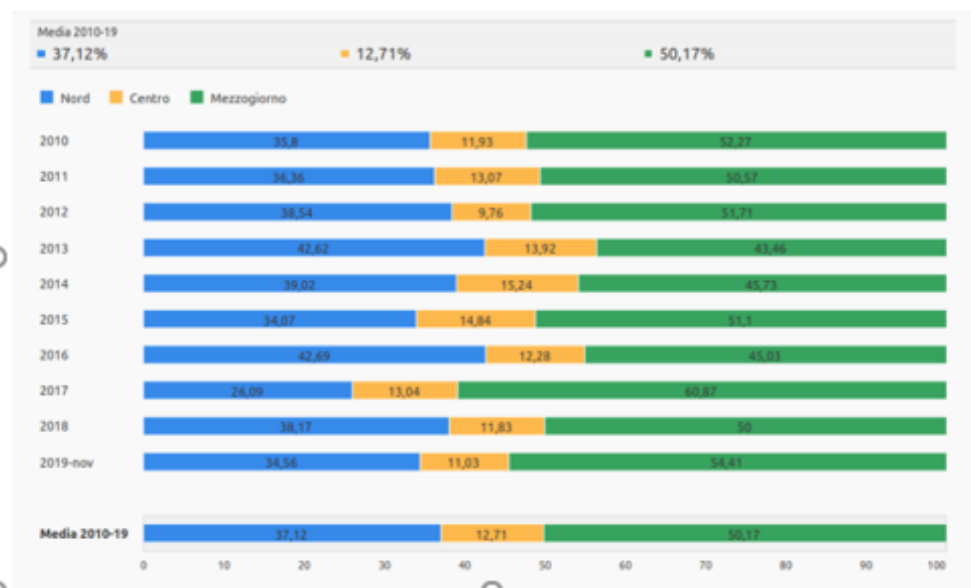
Oltre alle infiltrazioni mafiose, dunque, i motivi che possono determinare lo scioglimento sono il bilancio, l'impossibilità di surroga o qualsiasi altro impedimento che sopraggiunga a inabilitare gli organi a cui è affidato un compito all'interno dell'amministrazione.

Grafico 3.5



Fonte: Open Polis

Grafico 3.6



Fonte: Open Polis

A prescindere dalle motivazioni, è indubbio che la percentuale di scioglimenti più elevati riguarda il Sud e la Campania, alla luce del monitoraggio effettuato e dei dati estrapolati, rappresenta la regione con il maggior numero di scioglimenti.

Grafico 3.7

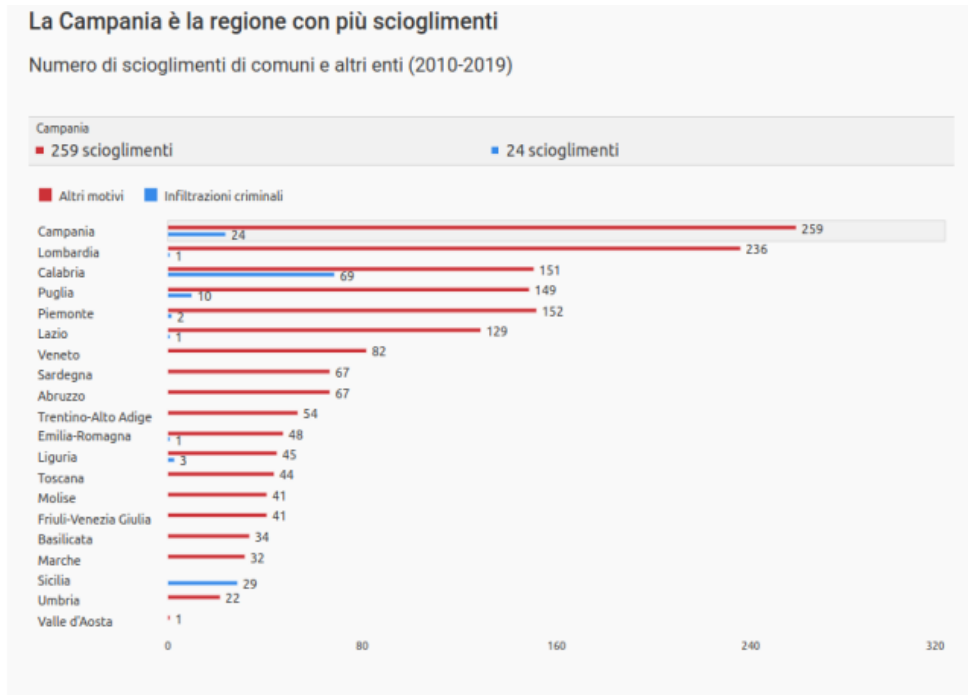
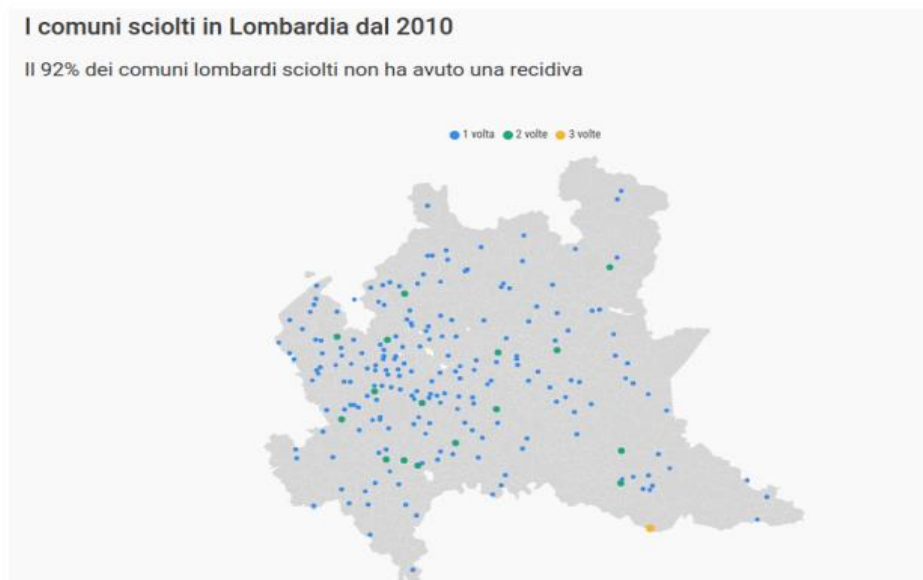


Grafico 3.8



Fonte: Open Polis

Un dato interessante da rilevare è legato al fatto che i comuni commissariati in Lombardia non hanno evidenziato la tendenza alla recidiva, in considerazione del fatto che le cause dell'insediamento dell'organo di gestione commissariale sia da ricercare soprattutto in contrasti politici.

La presenza delle mafie e, in modo particolare, quella calabrese, nel Centro e nel Nord Italia, ma anche in altri Paesi europei e anche in Australia e nel Nord America, era già stata accertata in passato, ma quel che è nuovo è la scoperta del modello di espansione delle strutture di alcune compagini mafiose, riconducibili, in modo particolare, alla 'ndrangheta, che si distingue per il fenomeno della "colonizzazione" che indica il progressivo espandersi al di fuori del territorio.

Il fine è quello di esportare il cosiddetto metodo mafioso, al fine di stabilire un sistema relazionale che consente alle consorterie criminali di coinvolgere rami dell'imprenditoria, delle libere professioni, della politica e della pubblica amministrazione.²⁵⁹

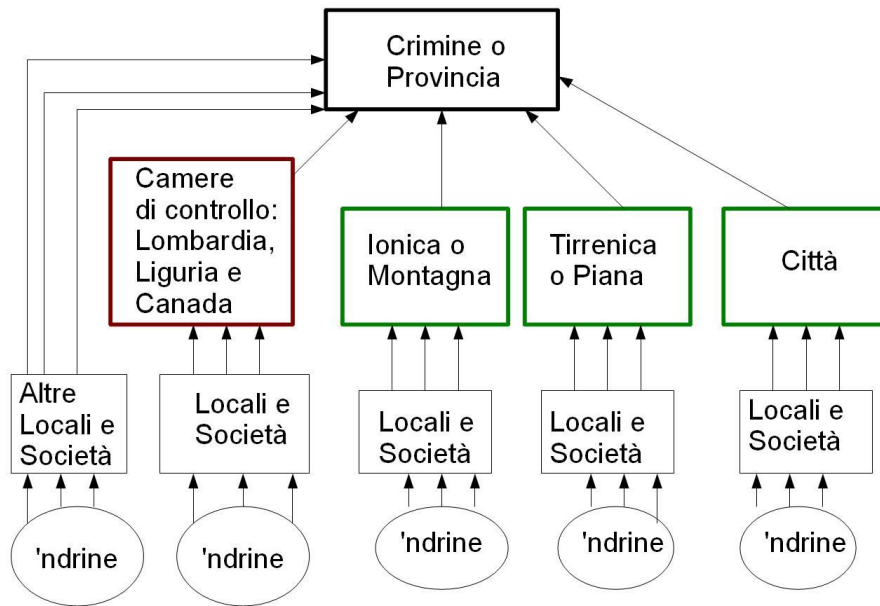
I processi preposti al complicato meccanismo dell'obbedienza criminale determinano un cambiamento nella personalità e fanno sì che il singolo membro possa pensare, avvalendosi degli schemi di riferimento del suo gruppo mafioso. Questi schemi favoriscono l'adozione di una "mentalità" profondamente individualistica che si fa espressione di un pensiero monistico incapace di dialogare con la differenza e con la pluralità.

Una simile forma mentis pseudo- dogmatica impone che venga tributata una cieca obbedienza al gruppo mafioso, che offre garanzie di certezze e di credenze positive. famiglia rappresenta il nucleo fondamentale delle organizzazioni mafiose e un ruolo di primo piano è rappresentato dall'interazione tra i diversi membri del gruppo che interagiscono tra di loro, creando delle reti di potere che perseguono l'obiettivo di dominare.

La struttura della 'ndrangheta risulta essere notevolmente stratificata, come si evidenzia nella tabella riportata:

²⁵⁹ M. PRESTIPINO, G. PIGNATONE, *Modelli criminali: Mafie di ieri e di oggi*, Gius. Laterza & Figli Spa, 2018

Fig. 3.9



Gli elementi di criticità possono essere risolti solo nelle sedi opportune e, anche se molti colpi sono stati inferti alla roccaforte mafiosa, metaforicamente parlando, si tratta di un nemico difficile da espugnare, per cui il rinnovamento deve partire dal senso di responsabilità civica degli abitanti dei luoghi interessati dai provvedimenti legislativi.

La lotta alla mafia deve partire dal singolo ed estendersi alla collettività e non si tratta di luoghi comuni, ma dell'unica arma possibile per impedire che si ripristinino le condizioni ex ante e che si riproponga la prospettiva gattopardesca del: << Bisogna cambiare tutto per non cambiare niente>>.

Capitolo 4 Il ciclo integrato della performance: analisi di alcuni casi di studio

4.1 La normativa di riferimento

La normativa del ciclo integrato della performance è di estrema complessità e coinvolge molteplici aspetti, in modo particolare, possono essere individuati i seguenti riferimenti normativi:

- D. Lgs. n. 150 del 27 ottobre 2009 “Attuazione della legge 4 marzo 2009, n. 15, in materia di ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e di efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni”, così come modificato dal D.Lgs. n. 141/2011 e dal D. Lgs. 74/2017;
- D.P.C.M. del 26 gennaio 2011 “Determinazione dei limiti e delle modalità applicative delle disposizioni del Titolo II e III del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150, al personale docente della scuola e delle istituzioni di alta formazione artistica e musicale nonché ai tecnologi e ai ricercatori degli enti di ricerca”;
- D.L. n. 69/2013, convertito con Legge n. 98/2013, che trasferisce all’Agenzia Nazionale di Valutazione del sistema Universitario e della Ricerca (ANVUR) la competenza, prima assegnata alla CiVIT, per la valutazione delle attività amministrative delle università e degli enti di ricerca nel rispetto dei principi di cui all’art. 3 del D.Lgs. 150/2009 e s.m.i.; – D.Lgs. n. 165 del 30 marzo 2001, con particolare riferimento agli artt. 6, 40, 45 e 55-quater;
- D.Lgs. n. 128 del 4 giugno 2003, "Riordino dell'Agenzia spaziale italiana (ASI)" così modificata dalla successiva Legge n. 7 del 2018;
- D.Lgs. n. 213 del 31 dicembre 2009, “Riordino degli enti di ricerca in attuazione dell'articolo 1 della legge 27 settembre 2007, n. 165”; – Legge n. 190 del 6 novembre 2012, “Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione” e s.m.i.;
- D.Lgs. 14/03/2013, n. 33 di “Riordino della disciplina riguardante il diritto di accesso civico e gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni”, così come modificato dal D. Lgs. n. 97/2016; – D.L. n. 902 del 4 giugno 2014, recante

“Misure urgenti per la semplificazione e la trasparenza amministrativa e per l'efficienza degli uffici giudiziari”, che ha trasferito (vedi l'art. 19, comma 9) le funzioni dell'Autorità Nazionale Anticorruzione in materia di misurazione e valutazione della Performance, di cui agli articoli 7, 8, 9, 10, 12, 13 e 14 del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150, al Dipartimento della funzione pubblica; →

- Decreto del Presidente della Repubblica n. 105 del 9 maggio 2016 che regola le funzioni del Dipartimento della funzione pubblica della Presidenza del Consiglio dei Ministri in materia di valutazione della Performance delle pubbliche amministrazioni;
- DPCM del 26 gennaio 2011, Determinazione dei limiti e delle modalità applicative delle disposizioni del Titolo II e III del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150, al personale docente della scuola e delle istituzioni di alta formazione artistica e musicale nonché ai tecnologi e ai ricercatori degli enti di ricerca;
- Statuto dell'ASI aggiornato alle previsioni del D.L. 12 luglio 2018, n. 86 convertito, con modificazioni, dall'art. 1 della Legge 9 agosto 2018, n. 97, con particolare riferimento agli artt. 3, 7, 10, 11 e 12;
- Delibere CIVIT (per le parti ancora valide): } n. 1/2012 “Linee guida relative al miglioramento dei Sistemi di misurazione e valutazione della Performance e dei Piani della Performance” (esclusi § 3 e 4); } n. 124/2010 “Sistema di misurazione e valutazione della Performance: procedure di conciliazione (articolo 7, comma 3, decreto legislativo n. 150/2009)”; } n. 123/2010 in tema di valutazione della dirigenza;

Si tratta di una documentazione estremamente complessa che consente di identificare la genesi e di comprendere quante diverse direttrici di analisi siano confluite in un disegno di così ampio respiro

4.2 La natura del mandato istituzionale

L'azione condotta nella Pubblica Amministrazione appare complessa e dinamica anche a causa della multidisciplinarietà delle attività che le sono assegnate per mandato

istituzionale; ciò considerato, in sede di definizione degli obiettivi, è opportuna un'attenta valutazione dei rischi collegati al pieno raggiungimento degli stessi al fine di individuare adeguati margini di confidenza entro cui gli output delle azioni e i risultati degli obiettivi possono variare senza una ripercussione negativa sulle performance. Il livello di confidenza può variare nel corso dell'anno in funzione degli eventi (soprattutto esogeni) e delle indicazioni ricevute dai referenti delle azioni. La comunicazione tempestiva del mancato o parziale raggiungimento degli obiettivi per fattori esogeni e/o endogeni non governabili dal valutato e non rilevabili nella fase di individuazione e valutazione dei rischi, consente una loro rimodulazione senza impatto negativo sulle performance. Sono considerati fattori endogeni tutti quegli eventi interni ma non governabili dal responsabile dell'unità di risultato, che impediscono la realizzazione delle azioni pianificate. Sono considerati fattori esogeni tutti quegli eventi esterni all'ente non governabili dal responsabile dell'unità di risultato, che impediscono la realizzazione delle azioni pianificate. La presenza di fattori endogeni e/o esogeni è dichiarata in sede di monitoraggio a cura del responsabile dell'unità di risultato; la presenza di tali fattori va documentata e/o argomentata, così come deve essere individuato, sempre a cura del responsabile, il livello di rischio connesso al raggiungimento dei risultati attesi. Il responsabile dell'unità di risultato in fase di valutazione deve dimostrare, con comportamenti, atti e/o documenti riscontrabili, di aver gestito in modo adeguato la sequenza degli eventi e di aver svolto un'attività di monitoraggio dell'azione di cui era responsabile. Se l'esito della verifica svolta dal superiore gerarchico è positivo, il risultato dell'indicatore non si applica e al dipendente può essere assegnato un punteggio fino al 100% del raggiungimento dell'obiettivo (in funzione della significatività attribuita alla causa). Se dall'esito della verifica risulta che il dipendente non ha svolto un'adeguata attività di monitoraggio o risulta non sussistere nessun fattore endogeno e/o esogeno, si applica la percentuale di raggiungimento dell'obiettivo definita dall'indicatore e sulla base del target.²⁶⁰

²⁶⁰ <https://performance.gov.it/performance/sistemi-misurazione-valutazione/documento/628>

4.3 L'analisi del contesto

Il Sistema di misurazione e valutazione della Performance (di seguito Sistema) è lo strumento attraverso il quale è regolato il processo di misurazione e valutazione delle performance dell'Ente e sono perseguite le politiche di miglioramento della "public governance" dell'Agenzia Spaziale Italiana; per "public governance" si devono intendere le modalità con cui l'Ente combina l'insieme di dinamiche di varia natura (culturale, sociale, organizzativa e gestionale) per lo sviluppo di una serie di regole formali ed informali (strutture, policy, processi e procedure) ed i processi decisionali che tengano conto, in modo sostenibile nel tempo e in una logica di qualità, costi e benefici, dei bisogni e delle aspettative dei diversi attori all'interno del contesto di rete di riferimento, attraverso l'esercizio di una funzione di regia al fine di migliorare e sviluppare la realtà scientifica, tecnologica e imprenditoriale italiana. Il Sistema dell'Agenzia Spaziale Italiana (di seguito ASI o Agenzia) ha lo scopo di: 1) valorizzare e rappresentare la Performance organizzativa e individuale dell'Ente; 2) favorire la realizzazione di attività con elevati standard qualitativi ed economici; 3) promuovere il miglioramento organizzativo e gestionale dell'ente; 4) stimolare e promuovere la crescita delle competenze professionali, il merito e l'erogazione dei premi per i risultati perseguiti dai singoli e dalle unità organizzative, nel rispetto dei principi dettati dalle disposizioni del D. Lgs. n. 150/2009 e s.m.i. (di seguito Decreto) ai quali il presente Sistema di ispira, in un quadro di pari opportunità di diritti e doveri, trasparenza dei risultati e delle risorse impiegate. Il presente documento descrive l'insieme delle regole e modalità per la misurazione e valutazione della performance che l'ente può adottare, previa personalizzazione per l'anno di riferimento, in fase di aggiornamento annuale del Sistema.²⁶¹

4.3.1 Le risorse umane: il motore dell'azienda

Rispetto al passato, ci sono stati notevoli cambiamenti, in quanto, nel 2009, il D.LGS, n. 250 definiva la trasparenza in termini di accessibilità totale, attraverso lo strumento della pubblicazione sui siti istituzionali delle amministrazioni pubbliche, allo scopo di favorire forme diffuse per effettuare il controllo del rispetto dei principi

²⁶¹ Ibidem

di buon andamento e imparzialità. Nel decreto Brunetta, come si evidenzierà anche nel successivo paragrafo, la trasparenza perseguiva l'obiettivo principale di garantire l'efficienza della pubblica amministrazione. Anche il D. Lgs. 33/2013 mirava ad esercitare un'azione di prevenzione nei confronti dell'illegalità, per cui le informazioni dovevano essere pubblicate sulla home page dei siti istituzionali, all'interno della sezione denominata "Amministrazione trasparente". La legge Madia ha permesso al Governo di adottare decreti legislativi inerenti a disposizioni integrative e correttive del decreto precedentemente citato. La legge in esame ha anche incentivato il lavoro a distanza nella Pubblica Amministrazione.²⁶²

Per consolidare la capacità degli enti locali, a febbraio del 2022 è stato istituito il Tavolo di monitoraggio delle misure dirette a rafforzare gli Enti locali, coordinato dal Dipartimento della funzione pubblica e dal Dipartimento degli affari regionali e le autonomie, a cui partecipano i rappresentanti del Ministero dell'Economia e delle finanze.

4.3.2 Valutazione delle disponibilità finanziarie

Bisogna partire dal presupposto che tra l'organizzazione e i rapporti di lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche sussiste un forte rapporto di complementarità. Infatti, proprio attraverso la definizione dell'assetto organizzativo, si sviluppano le competenze inerenti agli organi di vertice politico-amministrativo, che, rivestendo un ruolo riconducibile alla cosiddetta macro-organizzazione, definiscono le competenze dei dipendenti pubblici a cui sono affidate funzioni dirigenziali e che, proprio in virtù di tale ruolo, adottano procedimenti di attuazione della micro-organizzazione con cui dispongono l'utilizzo delle risorse finanziarie, professionali e strumentali necessarie per espletare tutte le mansioni che entrano a far parte della gestione di un ente locale. Gli atti di macro-organizzazione risultano essere regolati da fonti pubblicistiche, in cui rientrano i Regolamenti che si concretizzano in atti amministrativi. Gli atti riconducibili, invece, alla micro-organizzazione, sono regolati dall'applicazione del Codice civile e dei contratti collettivi nazionali e integrativi.

²⁶² Balducci A., Monica A. Amministrazioni e digitalizzazione nella pandemia, Napoli, Key editore, 2021

Gli atti di macro-organizzazione, secondo l'art. 2. Comma 1 del D.LGs n. 165/2001,²⁶³ sono da ricondurre alle linee generali preposte all'organizzazione degli uffici, con l'individuazione di quelli che assumono maggiore rilevanza e nelle procedure di conferimento della titolarità, nonché alla determinazione delle dotazioni organiche complessive. Rientrano, inoltre, in questa tipologia, tutti quegli atti che sono propedeutici all'acquisizione di nuove figure professionali.²⁶⁴ Gli atti di determinazione per organizzare gli uffici e avviare le misure inerenti ai rapporti di lavoro sono assunti dagli organi che hanno incarico di gestione.

Tale attribuzione non ammette interferenze, se si escludono gli organi di controllo interno, Sussiste, quindi, una netta linea di demarcazione tra attività di governo e attività gestionale sulla base della distinzione tra organo politico e quelli che, invece, rimandano alla sfera di competenza della dirigenza amministrativa. La ratio di tale modus operandi deve essere ravvisata nell'art. 97 della Costituzione.²⁶⁵

²⁶³ Per amministrazioni pubbliche si intendono tutte le amministrazioni dello Stato, ivi compresi gli istituti e scuole di ogni ordine e grado e le istituzioni educative, le aziende ed amministrazioni dello Stato ad ordinamento autonomo, le Regioni, le Province, i Comuni, le Comunità montane, e loro consorzi e associazioni, le istituzioni universitarie, gli Istituti autonomi case popolari, le Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura e loro associazioni, tutti gli enti pubblici non economici nazionali, regionali e locali, le amministrazioni, le aziende e gli enti del Servizio sanitario nazionale, l'Agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni (ARAN) e le Agenzie di cui al decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300. Fino alla revisione organica della disciplina di settore, le disposizioni di cui al presente decreto continuano ad applicarsi anche al CONI. in https://www.dt.mef.gov.it/export/sites/sitodt/modules/documenti_it/programmi_cartolarizzazione/patrimonio_pa/Art.1_dlgs_165_2001.pdf

²⁶⁴ Tamassia L., Savazza A.M., Il rapporto di lavoro nelle regioni e negli enti locali, Gruppo 24 ore, p. 4 2020

²⁶⁵ Le pubbliche amministrazioni, in coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea, assicurano l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico.

I pubblici uffici sono organizzati secondo disposizioni di legge [95 c.3], in modo che siano assicurati il buon andamento e l'imparzialità dell'amministrazione.

Nell'ordinamento degli uffici sono determinate le sfere di competenza, le attribuzioni e le responsabilità proprie dei funzionari

Agli impieghi nelle pubbliche amministrazioni si accede mediante concorso, salvo i casi stabiliti dalla legge [51 c.1] in <https://www.senato.it/istituzione/la-costituzione/parte-ii/titolo-iii/sezione-ii/articolo-97#:~:text=Le%20pubbliche%20amministrazioni%2C%20in%20coerenza,disposizioni%20di%20legge%20%5B95%20c.>

4.4 La valutazione strategica nella sua complessità

La valutazione strategica prevede l'individuazione di una strategia adeguata. Il piano di comunicazione è la conseguenza diretta di una lettura coerente e logica degli obiettivi strategici dell'ente e dell'analisi, alla luce di tali obiettivi, delle principali variabili caratterizzanti i contesti socio-economici ed organizzativi in cui si opera. Il fine primario sia della comunicazione pubblica, in generale, che del piano di comunicazione, in particolare, è il sostegno all'implementazione delle politiche pubbliche scelte dall'ente; è la traduzione in termini di azioni comunicative di ciò che l'amministrazione intende attuare e perseguire.

Infatti, nell'ambito del processo delle politiche pubbliche, il piano di comunicazione si colloca nella fase che segue le decisioni e che precede la valutazione dei risultati ottenuti.

Oltre all'individuazione degli obiettivi strategici dell'organizzazione, la stesura del piano di comunicazione richiede la definizione di alcune variabili fondamentali:

- la tipologia di piano che si intende realizzare: il piano di comunicazione può essere finalizzato a comunicare una policy, un settore o evento
- l'analisi del contesto: analizzare il contesto nell'ambito della redazione del piano di comunicazione significa ricercare le fonti e le informazioni necessarie per definire i tratti salienti della comunicazione ed individuare le variabili che possono facilitarla o ostacolarla. Infatti, dal punto di vista del comunicatore, l'analisi del contesto non serve tanto a progettare soluzioni o interventi diretti sui servizi e sui prodotti offerti dal ente, quanto piuttosto a comprendere come gestire le relazioni e strutturare i messaggi di comunicazione. L'analisi del contesto deve essere rivolta sia allo scenario esterno ma anche all'analisi del contesto organizzativo interno all'ente

L'analisi del contesto esterno deve poter consentire:

- la segmentazione dei pubblici di riferimento o destinatari: nella fase di progettazione strategica di un piano, l'operazione di segmentazione dei pubblici corrisponde alla suddivisione dei destinatari di un intervento o azione di comunicazione, prevista dal piano stesso, in gruppi omogenei e significativi, che si

differenziano in base a caratteristiche ritenute rilevanti ai fini della loro realizzazione. L'individuazione e la segmentazione dei pubblici di riferimento sono i processi conoscitivi indispensabili per la traduzione degli obiettivi strategici dell'amministrazione in obiettivi operativi, ciascuno dei quali pensato per un preciso segmento di destinatari. Nella maggioranza dei casi infatti un piano di comunicazione si rivolge ad una pluralità di pubblici differenti che possono essere raggiunti solo tramite azioni di comunicazione costruite ad hoc sulle loro esigenze e modalità, strumenti ed attività comunicative ben precise. Segmentare i destinatari della propria attività di comunicazione significa individuare i target delle proprie azioni comunicative e di conseguenza avvicinarle e calibrarle sulle caratteristiche del segmento di pubblico a cui si rivolgono. Più una comunicazione è basata sui destinatari ed è in grado di ascoltarli e conoscerli, più risulterà efficace ed adeguata.

- la definizione degli stakeholder: per la progettazione strategica del piano è indispensabile considerare anche gli stakeholder, ovvero coloro che possono essere definiti come soggetti "portatori di interesse della comunità". Si tratta di quelle categorie di pubblico che l'amministrazione decide di coinvolgere direttamente nelle diverse fasi di realizzazione ed implementazione del piano, perchè considerati rilevanti in vista del raggiungimento degli obiettivi prefigurati e leve fondamentali di trasmissione dei messaggi di comunicazione. Le opinioni, i comportamenti o gli atteggiamenti di tali soggetti possono favorire od ostacolare il raggiungimento degli obiettivi strategici dell'amministrazione.

L'analisi del contesto interno deve invece essere funzionale:

- alla definizione dei destinatari interni all'organizzazione. Infatti tra i pubblici di riferimento delle azioni di comunicazione che articolano il piano non si possono trascurare i soggetti che, per il ruolo ricoperto e per il grado di informazione sul "prodotto" e sui procedimenti, possono essere identificati come destinatari interni all'organizzazione delle azioni e degli interventi di comunicazione progettati nel piano.
- alla definizione degli attori, ossia del personale interno all'ente che riveste un ruolo fondamentale nell'ambito delle azioni previste dal piano di comunicazione

L'individuazione delle categorie di interlocutori dell'organizzazione rispetto agli obiettivi prefissati, l'esigenza di "fare mente locale" sui pubblici da parte del responsabile del piano di comunicazione deve essere soddisfatta in questa prima fase di progettazione strategica, ma l'esito di tale operazione si ripercuoterà su tutte le successive scelte operative, in particolare sulla scelta dei singoli canali e strumenti di comunicazione.

Tale presupposto è il principio base del modello comunicativo proposto da Grunig, il GOREL (Governo delle Relazioni), che si caratterizza, nella sostanza, per il fatto di far discendere l'efficacia della comunicazione di un'organizzazione dal coinvolgimento dei pubblici destinatari fin dalla fase decisionale, dando luogo ad una relazione simmetrica e bidirezionale.

Si tratta di un modello di governo delle relazioni particolarmente efficace e coerente con il sistema di relazioni tra pubblica amministrazione e cittadini.

Poiché i pubblici di riferimento sono interessati per definizione, per James Grunig ogni pubblico ha diritto ad essere ascoltato e ad interagire con l'organizzazione, sia che si tratti di un pubblico a favore o meno, fin dalla prima fase di programmazione strategica.²⁶⁶

4.5 Le novità introdotte dal decreto 33 del 2013

il D. Lgs. 33/2013 mirava ad esercitare un'azione di prevenzione nei confronti dell'illegalità, per cui le informazioni dovevano essere pubblicate sulla home page dei siti istituzionali, all'interno della sezione denominata "Amministrazione trasparente". La legge Madia ha permesso al Governo di adottare decreti legislativi inerenti a disposizioni integrative e correttive del decreto precedentemente citato. La legge in esame ha anche incentivato il lavoro a distanza nella Pubblica Amministrazione.²⁶⁷

²⁶⁶ <http://qualitapa.gov.it/sitoarcheologico/relazioni-con-i-cittadini/comunicare-e-informare/strumenti-di-comunicazione/piano-di-comunicazione/fase-di-pianificazione-e-redazione/la-progettazione-strategica/index.html>

²⁶⁷ Balducci A., Monica A., Amministrazioni e digitalizzazione nella pandemia, Napoli, Key editore, 2021

Per consolidare la capacità degli enti locali, a febbraio del 2022 è stato istituito il Tavolo di monitoraggio delle misure dirette a rafforzare gli Enti locali, coordinato dal Dipartimento della funzione pubblica e dal Dipartimento degli affari regionali e le autonomie, a cui partecipano i rappresentanti del Ministero dell'Economia e delle finanze. Nei paragrafi successivi, sarà trattato anche il tema del PNRR relativo alla digitalizzazione.

4.6 Obiettivi strategici connessi alle esigenze di economicità e trasparenza

Codice dell'amministrazione digitale ha sancito il ricorso all'innovazione tecnologica, offrendo la possibilità all'utenza di interfacciarsi con l'Amministrazione attraverso Internet, comunicando anche attraverso la posta elettronica.

L'articolo 3 del CAD sancisce il diritto all'uso delle tecnologie, basandosi sul presupposto che i cittadini e le imprese debbano fruire del diritto di richiedere e ottenere l'uso delle tecnologie telematiche per ogni forma di comunicazione, non solo con le amministrazioni centrali, ma anche con quelle regionali e locali, compatibilmente con le risorse tecnologiche disponibili. Il riconoscimento delle ICT nell'economia delle relazioni tra pubblico e PA rappresenta, sicuramente, la condicio sine qua non per raggiungere obiettivi di efficienza, trasparenza ed economicità. Il cittadino ha diritto a esigere che la Pubblica Amministrazione sia dotata di strumenti tecnologici adeguati nell'ottica della partecipazione attiva ai processi decisionali, introducendo, pertanto, l'uso di strumenti tecnologici adeguati nella prospettiva della partecipazione attiva ai processi decisionali, unitamente ai sistemi di valutazione del grado di soddisfazione degli utenti dei servizi.²⁶⁸ Il Codice, fin dalla sua originaria formulazione ha permesso di attuare le prime cinque missioni del programma di governo per la digitalizzazione della Pubblica Amministrazione. Il CAD ha introdotto nuovi diritti per i cittadini le imprese, in modo da sancire le norme per renderli accessibili ai cittadini. Il D.Lgs. n. 159/2006 ha introdotto le disposizioni inerenti all'assetto formativo precedente, introducendo le disposizioni sul Sistema

²⁶⁸ Borghi G. (2008), *City Sensing. Approcci, metodi e tecnologie innovative per la Città Intelligente: Approcci, metodi e tecnologie innovative per la Città Intelligente, Milano, Franco Angeli.*

pubblico di connettività e riconoscendo la capacità satisfattiva del requisito della forma scritta da parte di documenti informatici che sono sprovvisti di firma digitale o di firma elettronica qualificata. Di per sé un maggiore digitalizzazione delle procedure pubbliche è ispirata ai canoni di efficienza ed economicità dell'azione amministrativa.²⁶⁹

Il Codice ha subito, nel corso del tempo, ulteriori integrazioni e modifiche come il d.l.gs n. 235/2010 e il d.P.C.M. del 9 febbraio 2011. Il CAD deve essere considerato come la fonte principale dei processi di informatizzazione della Pubblica Amministrazione come espressione dell'e-government introdotto con il nuovo corso avviato con l'ingresso della digitalizzazione nel mondo della Pubblica Amministrazione. Nel CAD si ritrovano tutte le norme necessarie per conseguire gli obiettivi di economicità, efficienza, trasparenza e semplificazione. Simili obiettivi possono essere raggiunti attraverso la digitalizzazione degli uffici pubblici.

Il Codice dell'Amministrazione digitale ha contribuito a modificare la disciplina, in modo tale da adattare gli orientamenti al framework europeo, anche per quanto riguarda la cybersecurity, fondamentali per proteggere la crescita del Paese.²⁷⁰

Il ricorso agli strumenti informatici ha degli effetti inerenti all'organizzazione delle Amministrazioni Pubbliche, determinando una diminuzione dei costi e, contestualmente, dei tempi, al fine di espletare pratiche e svolgere mansioni inerenti alla realizzazione dei servizi pubblici, migliorando, allo stesso tempo, il processo di semplificazione amministrative. La digitalizzazione, quindi, rappresenta un mezzo utile per migliorare l'efficienza dell'azione amministrativa, ma diventa anche un'occasione di straordinario rinnovamento che permette di avere chiarezza sulle modalità di utilizzo degli strumenti.,

Uno strumento, adottato per migliorare il grado di efficienza della PA è rappresentato dal ricorso a strategie di valutazione diretti a stabilire il livello complessivo della qualità dei servizi in relazione all'efficienza delle azioni di processo intraprese e, soprattutto, in riferimento al livello di soddisfazione mostrato dagli utenti dei servizi

²⁶⁹ Lemmi D.,(2022) Il digitale: dimensione, mezzo e causa del cambiamento giuridico e sociale, Napoli, Key editore

²⁷⁰ Cencetti C., (2014) Cybersecurity: Unione europea e Italia: Prospettive a confronto, Roma, Edizioni nuova cultura

che rappresentano i fruitori principali, in quanto danno la misura della percezione esterna della qualità dei servizi erogati. Il meccanismo della premialità e della progressione di carriera rappresenta un efficace incentivo per migliorare il livello di efficienza delle prestazioni lavorative, senza il rischio di ulteriori problematiche.²⁷¹ Un riscontro concreto di come sono stati individuati i criteri di virtuosità degli enti locali e di come sono considerati i meriti ottenuti si ha attraverso il d.l. 24 gennaio 2012 n.1 che annovera, tra i criteri di virtuosità che sono previsti dalle disposizioni generali, anche l'adeguamento ai principi preposti alla razionalizzazione della economica e la liberalizzazione del commercio.²⁷²

4.7 Definizione dei processi e delle attività correlate

Le attività delle amministrazioni vengono programmate in seguito alla verifica dell'attuazione del Piano triennale per l'informatica e la pubblica amministrazione attraverso l'individuazione dei principali interventi di sviluppo e gestione dei sistemi informativi. La digitalizzazione dell'azione amministrativa è attuata attraverso modalità idonee a garantire la partecipazione dell'Italia alla costruzione delle reti transeuropee per lo scambio elettronico di dati e servizi.²⁷³

Come si è già evidenziato in precedenza un altro strumento che consente di testare l'efficienza di un ente è rappresentato dal sistema dei controlli. Il testo unico degli Enti Locali, il cosiddetto T.U.E.L. entrato in vigore con il D.Lgs.n.267/2000 ripropone i principi generali del controllo inerenti alle Pubbliche Amministrazioni, adattando il sistema dei controlli interni agli enti territoriali.

L'economicità fa riferimento al rapporto tra input (termine che sta ad indicare le risorse impiegate) e le strutture. Il principio dell'efficienza è relativo alla conversione degli input in output, vale a dire i beni e i servizi, l'efficacia, invece, mette in rapporto i risultati ottenuti dalla produzione degli output con i risultati attesi.²⁷⁴

²⁷¹ AA.VV. (2018) Stress, lavoro correlato e benessere lavorativo. Manipolare con cura: Dagli aspetti giuridici a quelli psicologici, corredati da uno studio sul campo, Key editore

²⁷² Salerno M., (2020) Contributo allo studio del principio costituzionale del merito, Torino, Giappichelli editore

²⁷³ Sodano M.R., Codice penale e di procedura penale e leggi complementari, Napoli, Key, 2022

²⁷⁴ Marchi L., (2012) Revisione aziendale e sistemi di controllo interno, Giuffrè

Il grado di efficienza indica la produzione della massima quantità di beni e servizi in riferimento a una precisa quantità di risorse. L'efficacia, invece, prevede che ci sia un confronto tra risultati programmati e risultati raggiunti.

Per la digitalizzazione dell'attività amministrativa è stato dato ampio rilievo all'adozione di standard comuni d'efficienza, anche grazie all'individuazione di una strategia coordinata finalizzata allo sviluppo coerente del processo di digitalizzazione. Un simile cambiamento ha richiesto un'accurata riorganizzazione strutturale e gestionale degli enti coinvolti.

Inoltre, i dati delle pubbliche amministrazioni, nella prospettiva della dematerializzazione risultano gestiti da sistemi informativi automatizzati, per cui sono formati, raccolti, conservati, resi disponibili e accessibili con l'uso delle ICT al fine di renderne possibile la fruizione e la riutilizzazione sia dagli altri enti sia dai privati. Come si è già evidenziato, tuttavia, è necessario rispettare i confini posti dalle disposizioni in materia di protezione dei dati personali e dal rispetto della normativa comunitaria in materia di riutilizzo delle informazioni del settore pubblico.

Il CAD riporta anche le modalità di divulgazione dei dati di tipo aperto e il rispetto dei principi di accessibilità, usabilità e reperibilità, completezza d'informazione, chiarezza di linguaggio, affidabilità, semplicità di consultazione, qualità, omogeneità e interoperabilità.²⁷⁵ Lo stesso Codice garantisce, relativamente all'erogazione dei servizi in rete, una modalità che valuti criteri quali efficacia, economicità e utilità, rispettando i principi d'eguaglianza e non discriminazione, tenendo presenti le caratteristiche dell'utenza e la frequenza dell'uso.

Il *trait d'union* con la prospettiva europea è stato rappresentato dalla Commissione Europea ha adottato la Comunicazione COM (2016) /179 fissato i principi di base cui deve ispirarsi l'azione per l'e-government per il periodo 2016-2020

²⁷⁵ Cherubini M., Perugini F.,(2014) Informatica giuridica e pubblica amministrazione, in G. Peruginelli e M. Ragona (a cura di), "L'informatica giuridica in Italia. Cinquant'anni di studi, ricerche ed esperienze" Collana ITTIG-CNR, Serie "Studi e documenti", n. 12, Napoli, ESI, 2014, pp. 483-49

4.7.1 La corretta individuazione delle aree di rischio

I, nell'ottica mitigare i rischi di distorsioni cognitive (c.d. bias) collegati alla fase di formulazione e rilevazione delle valutazioni da parte degli stakeholder, ha redatto alcune indicazioni operative per i valutatori e previsto alcune misure cautelative. I bias sono errori sistematici che possono inficiare il processo di valutazione. Emergono quando, ad esempio, a causa di errori nella fase di selezione degli stakeholder, importanti categorie, di servizi salienti o aspetti rilevanti di performance sono esclusi dalla valutazione. Anche la fase di elaborazione e interpretazione dei dati raccolti può essere affetta da bias, intenzionali o non. Un bias importante deriva dall'influenza che le caratteristiche personali e le esperienze di vita del valutatore hanno sul suo giudizio (euristiche). Nell'allegato 2) sono riportati, oltre ad alcuni suggerimenti per una corretta valutazione, anche una lista dei più comuni errori da evitare. La valutazione partecipativa, realizzata annualmente prevedendo la partecipazione degli stakeholder di riferimento dell'Ente in ASI: → contribuisce alla individuazione delle aree strategiche di interesse dell'Ente; → alla formulazione degli obiettivi strategici; → alla misurazione e valutazione della performance di Ente. L'esito della valutazione è inserito nei criteri CAF di risultato del modello per la misurazione della performance organizzativa (v. allegato 1). La misurazione è svolta nel rispetto della privacy pur consentendo all'OIV la verificabilità dei dati inseriti nel modello. Il processo è gestito dal sistema informatico gestionale dell'ASI. Le segnalazioni pervenute dai cittadini e dagli utenti finali, sono elementi considerati dal sistema di misurazione e valutazione della Performance organizzativa. L'amministrazione adotta sistemi di rilevazione del loro grado di soddisfazione in relazione alle attività e ai servizi erogati, mediante la misurazione e la valutazione del raggiungimento dei target collegati a uno o più indicatori del criterio risultato 6 del CAF "Risultati orientati al cittadino/cliente". Oltre a ciò, nel rispetto del principio del minor aggravio possibile, l'OIV, anche per il tramite della struttura tecnica permanente, monitora l'effettiva disponibilità ed esaustività, sul sito istituzionale dell'Agenzia, delle seguenti informazioni:

4.7.2 Le conseguenze di un approccio trasparente

Raggiungere risultati soddisfacenti a fronte di risorse sicuramente esigue in confronto agli obiettivi da raggiungere rappresenta una sfida stimolante che accresce il livello di competitività dell'azienda o dell'ente soprattutto in considerazione della ristretta ottica della cosiddetta *spending review*. che, negli anni passati, ha inciso notevolmente sull'adozione di precise scelte gestionali e operative.²⁷⁶

Sulla base di queste premesse, i nuovi controlli gestionali sono stati orientati verso attività di programmazione-controllo-programmazione, all'insegna di una circolarità proficua e trasparente.

Inoltre, i processi organizzativi sono stati improntati a criteri di responsabilizzazione e di conseguente valutazione dei risultati ottenuti, all'insegna di una gestione simil-manageriale, definibile appunto come *new public management*, uno stile di governance della PA che rompe decisamente con i vecchi schemi del passato

Un simile rinnovamento ha determinato dei cambiamenti radicali, nella prospettiva di un nuovo e dinamico pragmatismo che può essere considerato come un aspetto del *new public management* che ha determinato anche l'ingresso degli strumenti legati alle nuove tecnologie nella gestione delle attività.²⁷⁷

La Pubblica Amministrazione è chiamata a interagire costantemente anche con il mondo del lavoro, in quanto la richiesta di nuove professionalità prevede di implementare il personale e di rinnovare strategie di intervento, avvalendosi di un ventaglio diversificato e funzionale di competenze spendibili in un ambito molto ampio.

4.7.3 Interventi mirati inerenti alla gestione nella PA

Il caso di studio a cui si è fatto riferimento all'interno del presente lavoro, è relativo al fatto che in alcuni comuni italiani sono stati avviati interventi che hanno previsto il raccordo con gli stakeholder.

²⁷⁶ Usai S., (2012), *La spending review negli enti locali*, Roma, Maggioli editore

²⁷⁷ Spano A., (2009) *Il sistema di controllo manageriale nella pubblica amministrazione*. Milano, Giuffrè

Gli stakeholder sono individui o gruppi che influenzano o sono influenzati da un'organizzazione e dalle sue attività²⁷⁸, quindi il coinvolgimento risulta necessario e fondamentale. Viene chiamato con termini tecnici, lo stakeholder engagement, processo utilizzato da un'organizzazione per coinvolgere le parti interessate con uno scopo ben definito e per raggiungere un risultato comune. Lo stakeholder engagement permette inoltre ad un'organizzazione di coinvolgere gli stakeholder nell'individuare e comprendere le loro preoccupazioni e aspettative in merito alla sostenibilità, rispondendo delle proprie azioni e decisioni²⁷⁹. Il risultato che si vuole raggiungere in questo caso, dato il sempre più importante coinvolgimento dei cittadini alla vita pubblica, è quello di strutturare una “dimensione civica”, intesa come *civicness*²⁸⁰, che si esprime non solo nella partecipazione politica, ma soprattutto nell'attivismo quotidiano del cittadino, ovvero nella sua trasformazione da soggetto amministrato a soggetto attivo dei processi democratici²⁸¹. Per fare ciò, nelle città in cui sono stati portati sono stati organizzati incontri, in corso di lavorazione, e alla fine dell'illustrazione abbiamo sottoposto agli stakeholder un questionario, in forma anonima, articolato in due fasi. Una prima fase sull'adeguatezza del modello di report scelto, tra le pratiche proposte, e una seconda fase sulla coerenza dei dati inerenti alla situazione economico-finanziaria dei comuni coinvolti nel progetto. Il questionario articolato in domande a risposta multipla, a scala di valutazione (a cui al punteggio 1 è attribuita la valutazione per nulla, mentre al punteggio 5 è attribuita la valutazione moltissimo) e domande con caselle di commento o testo breve. Da una prima analisi sulle risposte fornite dagli stakeholder emerge che alla domanda di quale sia il principale obiettivo di un Popular Financial Report molti hanno risposto come sia importante fornire una conoscenza diffusa delle informazioni e dei dati detenuti dalle pubbliche amministrazioni, con

²⁷⁸Freeman E., *Strategic Management: A Stakeholder Approach*. Boston 1984.

²⁷⁹AA.VV., *Sviluppo di uno Stakeholder Engagement Efficace, strumenti e opportunità per le imprese*, Impronta Etica, 2018

²⁸⁰ Nella letteratura sul capitale sociale (R.Putnam,1993) si fa spesso riferimento al concetto di *civicness* con il quale s'intende un orientamento dei cittadini verso la politica che non è mosso da aspettative particolariste ma da una visione dell'interesse individuale legata ad una concezione del bene comune. La *civicness* è identificata con la diffusione di un'ampia fiducia interpersonale, che facilita la cooperazione tra i cittadini per obiettivi comuni ed il funzionamento delle istituzioni pubbliche.

²⁸¹ La Bella M., Santoro P., *Questioni e forme di cittadinanza*, FrancoAngeli, Milano, 2011

riferimento tanto alla loro organizzazione e funzionamento, che alla loro azione²⁸²; Tra le domande con scala di valutazione ne abbiamo voluto inserire alcune circa l'adozione del Popular Financial Reporting, quali secondo gli stakeholder sono i benefici derivanti dall'adozione di questo documento; quindi è stato chiesto se il documento desse una maggiore accountability e trasparenza sui risultati raggiunti dall'amministrazione, se si disponesse di uno strumento neutrale (apolitico e critico), non utilizzato in maniera strumentale, per innalzare il consenso, se il PFR potesse, in qualche modo rafforzare la partecipazione ed il coinvolgimento attivo della collettività; inoltre se consentisse ai cittadini di avere un impatto sul processo decisionale dell'amministrazione, e dunque sulla futura allocazione delle risorse; se restituisse ai cittadini la fiducia e la legittimazione sull'operato dell'amministrazione pubblica, se riuscisse, inoltre, ad aiutare i cittadini a comprendere meglio come sono state allocate le risorse pubbliche ed infine se facilitasse la comunicazione e il dialogo tra governanti e governati, in questa sezione gli intervistati hanno espresso voti mediamente alti (esprimendo punteggi che variano dal 3 al 5). Successivamente è stato chiesto quale dimensione, legate alla finalità del PFR, debba avere la maggior importanza, tra la dimensione contabile (che serve a dare risposta all'esigenza di integrare e rivitalizzare il sistema della rendicontazione dell'uso delle risorse economico-finanziarie), la dimensione comunicativa (che consente di porre al centro dell'azione amministrativa il governo delle relazioni con l'esterno al fine di garantire una maggiore qualità dei processi di comunicazione e di scambio con i portatori d'interesse) la dimensione politica (che consente di riqualificare e rilegittimare socialmente l'azione amministrativa e il sistema della rappresentanza, attraverso una maggiore trasparenza e visibilità delle scelte politiche e una possibilità di valutazione condivisa della capacità di buon governo) la dimensione di *governance* interna (che fornisce uno strumento al sistema amministrativo nel suo complesso per responsabilizzare le amministrazioni alla sostenibilità della spesa pubblica) la dimensione strategico-organizzativa (che può essere uno strumento efficace per riorientare i processi di pianificazione, programmazione e controllo dell'ente e ripensare l'assetto organizzativo dell'azienda pubblica) e la dimensione professionale (che permette di ridare senso al lavoro pubblico, riorientando l'organizzazione del

²⁸²Ponti B., *La trasparenza amministrativa dopo il d.lgs. 14 marzo 2013, n. 33*, MaggioliEditore, 2013

lavoro alla consapevolezza e al miglioramento dei risultati prodotti per i destinatari, valorizzando e sviluppando le competenze e le professionalità, trovando nuove occasioni di motivazione e di responsabilizzazione degli operatori); tra queste dimensioni, gli stakeholder sembrano aver scelto come più importante la dimensione comunicativa che non si limita a fornire una descrizione delle informazioni, quanto piuttosto a chiarire e spiegare le stesse informazioni²⁸³ economiche-finanziarie. Inoltre, nei questionari somministrati nelle città prima menzionate, è stato chiesto quali fossero le possibili criticità nell'adozione di un PFR, se potesse essere considerato un mero strumento di immagine. In questo caso gli stakeholder sono stati molto chiari, manifestando un alto rischio del PFR, a divenire un puro strumento di immagine, e invece un medio/alto rischio per le altre due fattispecie. Per concludere la parte generale sul PFR, è stato chiesto se questo documento possa essere obbligatorio per gli enti locali e se dovesse avere un format predefinito; sulla prima domanda, molti hanno mostrato un particolare interesse, attribuendo una votazione medio/alta, sulla seconda domanda invece, le risposte sono state discordanti, c'è chi pensa debba avere un format predefinito, e chi pensa che possa variare di anno in anno. Tale sondaggio è stato proficuo, soprattutto, per verificare l'importanza assunta dalla digitalizzazione negli enti pubblici.

4.8 La mappatura degli interventi economici e finanziari

Con la legge 7 agosto 2015, n. 124, nota come riforma Madia, si è perseguito l'obiettivo di fornire un significativo impulso alla realizzazione degli obiettivi e delle strategie inerenti al concetto di e-government.

Ai sensi dell'art. 1 della l. 124/2015 – definito «Carta della cittadinanza digitale» – il Governo è stato delegato ad emanare norme di modifica al CAD dirette a

«garantire ai cittadini ed alle imprese il diritto di accedere a tutti i dati, i documenti ed i servizi di loro interesse in modalità digitale»²⁸⁴ e «la semplificazione

²⁸³ E. GIACOSA, *La comunicazione economico-finanziaria d'impresa, finalità, strumenti e comportamenti attuali e teorici in un modello "ideale" di comunicazione*, Giappichelli editore, 2012; Torino

²⁸⁴ <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2015/08/13/15G00138/sg>

nell'accesso ai servizi alla persona, riducendo la necessità dell'accesso fisico agli uffici pubblici». ²⁸⁵

Fra i i criteri direttivi della delega si può evidenziare per il valore innovativo rispetto ad altri interventi di riforma ed aggiornamento del CAD,

«la ridefinizione e semplificazione dei procedimenti amministrativi, in relazione alle esigenze di celerità dei tempi e trasparenza nei confronti dei cittadini e delle imprese, mediante una disciplina basata sulla loro digitalizzazione e per la piena realizzazione del principio “innanzitutto digitale” (digital first), nonché dell'organizzazione e delle procedure interne a ciascuna amministrazione»²⁸⁶

Le recenti modifiche apportate dal Decreto 179/2016 ha previsto all'art. 14-bis, comma 2, lettera h) che l'AGID ha definito come criteri e modalità per l'esecuzione dei contratti da parte dell'Amministrazione interessata. L'Agenzia ha emanato la circolare attuativa n. 4 del 15 dicembre 2016, approvata con Determinazione n. 374/2016

L'ultimo decreto ha avuto l'obiettivo di armonizzare il CAD con la regolamentazione europea che è stata oggetto di un correttivo disposto dal d.lgs. 13 dicembre 2017, n. 217. Il nuovo decreto ha abrogato le lettere q), q-bis) ed r) dell'art. 1, comma 1 del CAD relativi alla firma elettronica avanzata, alla firma elettronica qualificata, in quanto tali definizioni sono reperibili nel regolamento eIDAS. ²⁸⁷

Il principio della trasparenza rappresenta un altro elemento fondamentale contenuto nell'edizione del 2016 stabilisce che la trasparenza deve intendersi come accessibilità totale dei dati e dei documenti della Pubblica Amministrazione, favorendo il perseguimento delle funzioni istituzionali e delle risorse pubbliche.

In dottrina si dibatte su alcuni punti che richiedono maggiore attenzione, come l'attuazione dell'articolo 17, comma 1 del CAD, il quale dispone che ogni Pubblica Amministrazione

²⁸⁵ Ibidem

²⁸⁶ <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2015/08/13/15G00138/sg>

²⁸⁷ Mancarelli P., (2018), La forma del contratto, Napoli, Key editore

«affida ad un unico ufficio dirigenziale generale, la transizione alla modalità operativa digitale e i conseguenti processi di riorganizzazione finalizzati alla realizzazione di un'amministrazione digitale e aperta».²⁸⁸

Il legislatore, ha introdotto il Responsabile per la transizione al digitale con il Dl n. 179 del 2016, imponendo alle amministrazioni l'inserimento nella struttura organizzativa di una figura cui assegnare mansioni di un certo rilievo quali, come il coordinamento strategico dello sviluppo dei sistemi informativi e dei servizi forniti da questi ultimi, oltre alla pianificazione e monitoraggio della sicurezza informatica inerente ai dati ed alle infrastrutture.

Un altro elemento che necessita di attenzione riguarda l'applicazione dell'articolo 17, comma 1-ter, del Codice dell'amministrazione digitale. Infatti, si dispone che:

«il responsabile dell'ufficio di cui al comma 1 è dotato di adeguate competenze tecnologiche, di informatica giuridica e manageriale»

Negli ultimi anni, a partire dalla Legge Madia, ma soprattutto nel periodo dell'emergenza sanitaria, sono state presentate diverse proposte legislative e il rinnovamento delle competenze nell'amministrazione digitale regolamentari, l'intenzione di porre al centro dell'agenda politica il tema della digitalizzazione delle amministrazioni e la sostanziale revisione del personale amministrativo in una prospettiva di modernizzazione.

A titolo di esempio, LA Legge n. 56 del 2019, «Legge sulla concretezza delle pubbliche amministrazioni», impone a queste ultime di reclutare, in via prioritaria, figure con elevate competenze digitali.²⁸⁹

4.9 La delicata fase della definizione degli obiettivi

Nell'ambito del caso di studio che si è analizzato, inerente ai comuni considerati. La parte centrale del Report è dedicata ad alcune aree di rendicontazione, a differenza del bilancio sociale, quelle che nell'anno preso in riferimento hanno avuto rilievo

²⁸⁸ https://docs.italia.it/italia/piano-triennale-ict/codice-amministrazione-digitale-docs/it/v2018-09-28/_rst/capo1_sezione3_art17.html

²⁸⁹ Acocella C., (2022), Il rinnovamento delle competenze nell'amministrazione digitale, Rivista di Digital Politics (ISSN 2785-0072), Fascicolo 1-2, gennaio-agosto 2022

nell'anno in questione. L'attenzione è stata focalizzata su 4 aree d'intervento: Il sociale, L'istruzione, Cultura e Turismo e le Infrastrutture.

Per il sociale in un arco di tempo compreso tra il 2017 e il 2018 sono stati attivati oltre 400 tirocini per l'inserimento di persone in difficoltà. Il grafico mostra come l'82% (rispettivamente 18% progetto dall'Accoglienza all'autonomia, e 65% per il progetto inserimenti socializzanti per soggetti fragili.) dei tirocini è in capo a Asp che ha attivato due progetti di reinserimento lavorativo. Il restante 18% sono tirocini che ha promosso una holding di Servizi. Il servizio lavoro dall' Azienda Pubblica di Servizi alla Persona (Asp) ha l'intento di caratterizzare interventi che escano dalla logica di puro assistenzialismo, lavorando sulle risorse delle persone per attivare processi di autonomia che riducano i tempi di dipendenza dal servizio pubblico (non ha nulla a che vedere con le agenzie del lavoro)Il comune finanzia i progetti erogando un contributo economico di€ 180.000 annui di cui€ 90.000 per il progetto dall'Accoglienza all'autonomia (50% per costi del personale,50% per finanziare i tirocini) e €90.000 per l'attivazione di tirocini ed inserimenti socializzanti

1)Progetto “Dall'Accoglienza all'Autonomia” Il progetto nasce nel 2005 con l'intenzione di creare nuove opportunità di lavoro per persone svantaggiate e favorire l'inserimento nei luoghi di lavoro. Annualmente i comuni partecipanti al progetto hanno messo a disposizione di ASP risorse da dedicare e utilizzare per questo progetto che si rivolge alle persone in carico al servizio sociale, ma con un'attenzione particolare alle persone svantaggiate ma abili, capaci e produttive sul lavoro, eventualmente già con esperienze positive alle spalle e in procinto di uscire dal servizio di assistenza sociale, ma che necessitano di un aiuto per poter reinserirsi nel mercato del lavoro e raggiungere l'autonomia. Le aziende, in questo modo, non forniscono solo un sostegno economico, ma offrono anche un'occasione alla persona per riacquisire fiducia e motivazione, allargare la propria rete sociale e fare esperienze lavorative positive, un'opportunità formativa da poter poi spendere rimettendosi in gioco in modo autonomo non “gravando” più sul servizio sociale come assistiti. Nel 2017 sono stati presi in carico 72 Persone, dei quali 54% Donne e 46% uomini. Un numero significativo di tirocini (51%) ha trovato la propria fonte di finanziamento nel soggetto promotore (ASP); nel 32% dei casi il finanziamento è stato erogato dall'azienda

ospitante e nel 17% dei casi si è trattato di co-finanziamenti. In questo tipo di progetto prevalgono soggetti compresi nella fascia d'età 30-49 anni, seguono i giovani con meno di 30 anni ma sono comunque presenti gli over 50.

2) Progetti Inserimenti Socializzanti per soggetti fragili: Sono progetti rivolti a persone che hanno esperienze lavorative poco significative o con scarsa prossimità al lavoro, o non inseribili nel mercato del lavoro per età avanzata (fragili). L'obiettivo oltre alla socializzazione è far acquisire qualche competenza in ambito professionale e far conoscere alcune realtà aziendali. Nel 2017 sono state prese in carico 250 persone.

3) Iniziative inerenti ai soggetti fragili; tra le persone prese in considerazione dal seguente progetto il 44% sono persone con disabilità, il 33% sono persone in dissesto economico, il 18% sono genitori di minori in carico ai Servizi Sociali e la parte residuale sono Anziani. Sono stati attivati 100 tirocini per persone con problemi di disabilità, in termini numerici si evidenzia una preponderanza della componente maschile, con percentuale superiore al 60%. Prevalgono soggetti di età compresa tra i 50 e i 67 anni (39%), seguono gli ultra trentenni (23%), ma sono comunque numerose le persone di età compresa tra i 20-30 anni (17%) e tra i 40-50 anni (17%). I giovani sono solo il 4% sul totale.²⁹⁰

4) Tirocini formativi Holding Servizi: Il progetto nasce con l'obiettivo di contrastare la disoccupazione di lungo periodo e supportare i cittadini dei comuni dell'Emilia-Romagna di aiutare persone con difficoltà socio-economiche, facilitando il riavvicinamento al mondo del lavoro. Sono stati finanziati pacchetti contenenti diversi tirocinî formativi, della durata di 6 mesi non ripetibili, attivati con il supporto del Centro per l'Impiego. I tirocinanti hanno ricevuto un'indennità di € 500 mensili, sono stati dotati di vestiario e attrezzature; sono stati impiegati presso società del gruppo o aziende fornitrici di servizi di manutenzione del verde pubblico in affiancamento a tutor aziendali. Oltre a un'occasione di rilancio personale e professionale, i tirocinanti hanno potuto dare un contributo alla comunità e alla città. Il bilancio è abbastanza positivo: 245 domande presentate, 160 ammesse, 75 tirocini attivati, 5 assunzioni presso aziende private. Il percorso dei tirocinanti è stato seguito da tutor

²⁹⁰ Asp- Centro Servizi alla Persona

aziendali che ne hanno coordinato il lavoro, sono stati attivati dei tirocini nelle società gestite direttamente da Holding Servizi.

Per l'Istruzione, l'Istituzione dei Servizi Educativi, Scolastici e per le famiglie è organismo strumentale del Comune per la gestione dei servizi e delle attività riconducibili ai settori organici dell'istruzione infanzia, diritto allo studio e integrazione scolastica e politiche familiari. L'Istituzione è finalizzata a promuovere la cultura educativa nella comunità; infatti, i suoi servizi sono organizzati secondo il criterio della più completa ed efficace soddisfazione delle esigenze dell'utenza, della partecipazione e del coinvolgimento delle famiglie, degli insegnanti e di tutti i soggetti coinvolti. L'Istituzione dei Servizi Educativi, Scolastici e per le famiglie si occupa, inoltre, di diverse attività legate all'integrazione di bambini/ragazzi con disabilità dalla scuola dell'infanzia alla scuola superiore. Si contano la maggior parte degli interventi effettuati sui bambini diversamente abili, nella Scuola Primaria, segue la Scuola Secondaria di II grado, poi la Scuola Secondaria di I grado, poi Scuola d'infanzia e il nido. Tra le diverse attività promosse dall'Istituzione figurano anche dei servizi di supporto per le famiglie. Il numero di famiglie coinvolte riguarda il servizio consulenza primo anno di vita²⁹¹ e il counselling Genitoriale²⁹² seguono poi in maniera più ridotta famiglie che si avvalgono di servizi quali mediazione familiare, affiancamento familiare e consulenza legale.²⁹³ Per quanto riguarda la cultura e il turismo, si è deciso di porre monumenti che hanno trainato l'economia e il turismo locale. Nel 2017, come negli anni passati, è proseguita un'indagine di tipo quantitativo volta ad approfondire la conoscenza del pubblico del museo ed a testarne il gradimento rispetto ai servizi offerti, attraverso la realizzazione di un'analisi sulla soddisfazione dei visitatori al termine del percorso. Si evidenzia come in generale il gradimento del servizio sia buono, i visitatori hanno evidenziato soddisfazione soprattutto per la pulizia degli ambienti e la cortesia del personale. Il

²⁹¹Servizio che viene svolto da operatrici appositamente formate, offre un momento di colloquio riservato per mamme e papà dove trovare aiuto e tanti consigli per la risoluzione dei problemi legati all'allattamento materno, il sonno del neonato, lo svezzamento, il distacco dal seno. Le consulenze possono avvenire in forma telefonica o di persona

²⁹²È un percorso limitato nel tempo (da uno a cinque colloqui) che offre uno spazio di confronto e riflessione sullo stile educativo proprio e dell'altro genitore, un aiuto a riconoscere i bambini nei cambiamenti tipici di ogni età o per agevolare l'elaborazione di eventi traumatici o luttuosi, un sostegno alla coppia per facilitare cambiamenti in situazioni di conflitto o di disagio relazionale, aiutare a prendere decisioni valorizzando le risorse individuali e familiari. .

²⁹³L'Istituzione dei Servizi Educativi, Scolastici e per le famiglie

grado di soddisfazione generale si attesta intorno a 84,3 punti su cento, di media (83,4 nel 2016). Inoltre, viene fornita un'informazione di tipo quantitativo, cioè come i comuni nel tempo siano sempre più in grado di far fronte alla copertura delle spese dei Musei, delle gallerie e delle mostre, partendo dal 2012 in cui il tasso di copertura delle spese con le entrate era del 9.18%, si è arrivati ad un tasso di copertura del 67.15%.²⁹⁴

In modo particolare, in alcune città, sulle Infrastrutture si è scelto di raccontare alcune tra le opere iniziate e concluse nel 2017, si è pensato di riportare le opere più vicine al cittadino quali l'Edilizia Scolastica nel quale sono stati investiti 2.250.000 di euro di lavori per il miglioramento dell'edilizia scolastica, con interventi di manutenzione straordinaria in 14 scuole e altri interventi in ulteriori 30 plessi, questo l'impegno dell'Amministrazione comunale nel corso del 2017. In questo stesso anno, a Ferrara nasce la Cittadella dello Sport con gli interventi al Motovelodromo Fausto Coppi, che riapre nel 2017, dopo 28 anni, è stata rimessa a nuovo la pista per il ciclismo, e demolita la tribuna est. Sono stati attuati anche diversi interventi come il rifacimento della pista di atletica a sei corsie e delle pedane per i lanci e i salti, la sistemazione della tribuna, degli spogliatoi e dei servizi.

La parte più rilevante ai fini dell'essenza stessa del Popular Annual Financial Reporting, è la necessità di fornire un quadro sulla situazione finanziaria ed economica della Città nel complesso del suo Gruppo consolidato. L'analisi è partita col descrivere lo Stato Patrimoniale e il conto economico consolidati, inserendo per chiarire alcuni termini del focus di approfondimento. L'analisi quindi in un primo momento parte con i conti dello stato patrimoniale, quindi le differenze tra attivo e passivo dei due anni (2016 e 2017) consolidati; il focus di approfondimento in questa sezione ha riguardato il Patrimonio Consolidato e l'indebitamento; per il patrimonio è stato specificato quanta parte del patrimonio è demaniale²⁹⁵, e quanta parte non rientra nella proprietà del comune. Mentre il focus sul debito, si riferisce al medio lungo termine (prestiti e mutui), e viene calcolato sia per le singole società del

²⁹⁴Ufficio Bilanci, Comune di Ferrara

²⁹⁵Art. 822 Codice Civile "Fanno allo stesso modo parte del demanio pubblico, ma solamente se appartengono allo stato, le strade, le autostrade e le strade ferrate; gli aerodromi (Cod. Nav. 692 a); gli acquedotti; gli immobili riconosciuti d'interesse artistico, storico, archeologico o etnoantropologico a norma delle leggi in materia; le raccolte dei musei, delle pinacoteche, degli archivi, delle biblioteche; e infine gli altri beni che sono dalla legge assoggettati al regime proprio del demanio pubblico.

gruppo pubblico locale, sia prese nel loro complesso, e messo in comparazione con il debito a lungo termine del comune; viene inoltre calcolato il debito consolidato pro-capite: che passa da 1205 €/anno a 965 €/anno, con una riduzione di quasi 20%.

4.10 Gli indicatori per la valutazione dei risultati del sistema di controllo

Il modello della valutazione della performance, applicato attualmente nel settore pubblico, proviene, in larga misura, dal settore privato-aziendale. In quest'ultimo contesto, il modello funziona in modo abbastanza agevole. A ogni dipendente sono attribuiti determinati obiettivi di performance in base alle caratteristiche della propria attività; il dipendente guadagna al mese un certo importo fisso ma ha la possibilità di incrementare il proprio guadagno sulla base del raggiungimento degli obiettivi, valutati a fine anno o semestralmente (il premio viene erogato sempre a posteriori, sulla base di una precisa rendicontazione curata da un apposito ufficio). La valutazione è preceduta da una misurazione e ha il fine sia di incentivo nei confronti del singolo, sia (soprattutto) di impulso alla produzione, sia di remunerazione. Nel settore pubblico, la valutazione, pur essendo stata sempre principalmente associata al giudizio sui singoli dipendenti (o più correttamente sui dirigenti: si ricorda il d.lgs. 30 luglio 1999, n. 286), assolve finalità, in larga misura, diverse da quelle che caratterizzano il settore privato. La differenza di base, come è noto, riguarda le origini delle risorse: mentre nel settore privato esse vengono create attraverso il lavoro dei dipendenti e costituiscono esse stesse il parametro principale di valutazione, nel settore pubblico le risorse non sono create/prodotte dalle amministrazioni ma sono, per così dire, “calate dall'alto”, in quanto oggetto di una precisa predeterminazione e allocazione stabilita dalla programmazione economico-finanziaria nazionale ed europea.

La valutazione della performance è un controllo gestionale (ben distinto dai controlli di legittimità o di regolarità amministrativa e contabile, che sono controlli di conformità), il cui oggetto corrisponde alla c.d. “performance amministrativa”. Questa espressione, “codificata” per la prima volta con il d.lgs. n. 150/2009 (c.d. riforma Brunetta), indica “il contributo che l'organizzazione (o unità organizzativa o

gruppo di individui o singolo individuo) apporta al raggiungimento delle finalità e degli obiettivi assegnati e, in ultima istanza, alla soddisfazione dei bisogni per i quali l'organizzazione stessa è stata costituita". La nozione di performance non identifica un oggetto preciso del controllo (può essere un atto, un contratto, un conto, un rendiconto, un comportamento, ecc.) ma tende ad includere qualsiasi tipo di attività (generalmente intesa) e comportamento rilevanti sul piano dell'efficienza ed efficacia dell'azione amministrativa. In secondo luogo, mezzi ed effetti del controllo sono molto particolari. I mezzi corrispondono a parametri tecnici e metodi, a loro volta collegati alla predefinitone di obiettivi, indicatori, livelli attesi (ormai contenuti negli atti di programmazione – piani della performance, documenti unici di programmazione, piani esecutivi di gestione, ecc. – ma anche nei sistemi di misurazione e valutazione delle performance). Per quanto riguarda gli effetti, alla valutazione consegue la determinazione di "premierità" da corrispondere ai singoli dipendenti (a partire dalla definizione della componente della retribuzione accessoria correlata alla c.d. "produttività"), ma anche la possibile irrogazione di sanzioni (fino, persino, al licenziamento disciplinare).

Conclusioni

La digitalizzazione ha determinato un rinnovamento che ha indotto un cambio di marcia nella prassi abituale, in modo tale da schiudere nuovi scenari, anche a livello normativo, che hanno favorito una diffusione sempre più ampia, non solo della rete, ma anche di tutte le innumerevoli opportunità offerte dal ricorso sempre più pervasivo all'Intelligenza Artificiale. Alla luce di tali cambiamenti, è stato possibile introdurre sistemi di creazione e riconoscimento dell'identità digitale, all'interno di un circuito che coinvolge tutti i cittadini.

L'Intelligenza artificiale rappresenta il livello più elevato di digitalizzazione e gli obiettivi da raggiungere sono sempre più ambiziosi anche in relazione a quanto contenuto nel piano digitale del 2026 e la situazione che evolve sempre di più in direzione di una transizione completa al digitale ha sollevato un dibattito molto importante. Molti si chiedono, infatti, se questa sostituzione delle macchine e degli algoritmi alle azioni compiute per decenni dagli uomini si possa considerare positiva o debba essere, in qualche modo, ritenuta negativa, in quanto l'azione degli esseri umani non può, in alcun modo, essere sostituita dalla macchina, perché il pensiero e le decisioni che si assumono in determinati frangenti non possono essere solo il frutto di un'elaborazione algoritmica, ma devono scaturire da un ragionamento che solo la mente umana è in grado di compiere. Indubbiamente, i vantaggi della digitalizzazione sono innumerevoli in rapporto, soprattutto, ai criteri di economicità e di efficienza che, come si è evidenziato rappresentano principi strettamente connessi alle buone prassi degli enti locali.

Un altro aspetto importante e sicuramente positivo è rappresentato dall'impossibilità di sottrarsi all'obbligo della trasparenza, rafforzato da strumenti abilitati ai pagamenti e al rilevamento di tutte le informazioni connesse all'identità digitale.

Il sistema del controllo interno si configura come una delle conseguenze della rivoluzione copernicana che ha trasformato la Pubblica Amministrazione in un organismo istituzionale caratterizzato da meccanismi molto simili a quelli della gestione aziendale.

Il mutamento di prospettiva ha costretto a prendere le distanze da una tipologia organizzativa caratterizzata dal prevalente adempimento a obblighi burocratici per passare a una struttura in cui acquista forte rilevanza il lavoro in team che mira a raggiungere obiettivi che non possono essere avulsi dal contesto in cui ci si trova ad operare. Il New public management ha imposto un nuovo corso alle azioni della PA, imponendo un rafforzamento del sistema di comunicazione interno ed esterno che sicuramente può rappresentare un punto di forza nel momento in cui questo processo viene condiviso e diventa mezzo non solo di trasmissione di informazioni, ma strumento per rafforzare il senso di appartenenza a un organismo istituzionale che non può più considerarsi come una struttura isolata e chiusa a ogni rapporto con il mondo esterno, ma si configura come una sorta di *res publica*, cosa pubblica, che appartiene a tutti e, per questo motivo, non solo ha l'obbligo di rendere conto alla comunità di tutto ciò che si fa, ma deve anche attivarsi in tutti i modi possibili per contribuire all'implementazione delle opportunità di crescere e a un incremento delle risorse disponibili per tutti. Per raggiungere gli obiettivi prefissati e per ottenere l'auspicata ricaduta positiva sul territorio è indispensabile anche trasmettere la giusta motivazione ai dipendenti, in modo tale che il contributo dato dai singoli, seppur all'interno di un gruppo, venga riconosciuto attraverso un sistema di incentivi diretti a premiare l'impegno profuso non solo nello svolgimento dei propri compiti, ma anche nell'individuare azioni strategiche efficaci e tali da accrescere il livello di affidabilità di un ente pubblico agli occhi della comunità. In questa prospettiva, acquista una sua particolare ragion d'essere il sistema dei controlli, inteso non come un mezzo per controllare i dipendenti, ma come uno strumento diretto a indirizzare, orientare e a stimolare l'impegno, per raggiungere esiti positivi. La gestione della *res publica*, dunque, richiede un'attenzione particolare non solo legata al presente e al passato, ma anche dipendente dall'andamento del bilancio nel futuro. Non è possibile pianificare delle azioni esclusivamente in rapporto alle circostanze presenti, ma è indispensabile programmare sempre a lungo termine, per cui, si rende necessario il ricorso a strumenti di efficientamento che abbiano una comprovata validità ed efficacia. Il sistema della balanced scorecard consente di adottare un procedimento di misura della *performance* in rapporto alla *mission* e alla *vision* non di un'azienda qualsiasi, ma della PA i cui stakeholder sono veramente tanti e ripongono aspettative

ben precise in ordine a un programma approvato e condiviso non da pochi, ma da tutti. A conclusione di questo percorso, alla luce degli studi citati e delle considerazioni fatte, si può dire che, sicuramente, la strategia più importante per rafforzare la solidità della PA e degli altri enti locali è la chiarezza nel definire gli obiettivi da raggiungere e la trasparenza nel divulgare le informazioni. Un altro elemento fondamentale è rappresentato sicuramente dal monitoraggio che permette di verificare la validità delle azioni poste in essere sul campo, non soltanto in linea teorica. Il monitoraggio consente di intervenire in tempo, per sanare eventuali discrepanze a livello finanziario o organizzativo, in modo tale da raggiungere comunque l'obiettivo, individuando le criticità e rafforzando i punti di forza.

Si può affermare, quindi, che i sistemi di controllo hanno la funzione di motivare il personale, di incentivare la ricerca di strategie dirette a migliorare le condizioni di partenza e, infine, di favorire il ricorso a interventi correttivi, nel caso in cui la rilevazione dei risultati intermedi non risultasse soddisfacente.

Il principio dell'accountability trova il necessario supporto proprio negli strumenti informatici che rendono possibile immagazzinare una grande quantità di dati, accessibili da diversi canali in tempo reale, condivisibili con altri enti e importanti per rendere ancora più affidabile un'amministrazione che si interfaccia con un bacino di utenza che richiede un raccordo stretto e operativo con le istituzioni. In definitiva, dunque, si può affermare che l'avvento della digitalizzazione, nel contesto degli enti locali, ha contribuito al miglioramento dell'interazione tra cittadini e istituzioni, grazie alle risorse della rete, fruibile a diversi livelli dagli stakeholder degli enti locali.

L'elemento che meglio esprime la portata innovativa della digitalizzazione è rappresentata sicuramente dalla possibilità di avere accesso alla documentazione della Pubblica amministrazione dell'ottica della trasparenza.

In questo modo, tutti i cittadini sono diventati potenziali stakeholder, in grado di interagire con la PA di far avvertire il peso significativo del proprio contributo, in modo da evidenziare le criticità e i punti di forza. Grande importanza ha assunto anche il concetto di trasparenza che si esprime in primo luogo attraverso la pubblicità di una serie di dati inerenti alle pubbliche amministrazioni, al fine di promuovere il

controllo sociale, un'ulteriore dimensione della trasparenza si ricollega al concetto di performance. Pubblicizzare i dati relativi all'organizzazione e all'erogazione dei servizi pubblici rientra nella prospettiva di miglioramento continuo della performance, obiettivo che può essere raggiunto solo grazie al contributo di quanti ripongono interesse in una determinata azione. La pubblicazione online dei dati pubblici consente ai cittadini di conoscere le dinamiche interne delle pubbliche amministrazioni, in modo tale da rendere possibile un maggiore coinvolgimento e una più attiva partecipazione.

Operare all'insegna della trasparenza diventa condizione indispensabile per trasmettere l'idea dell'affidabilità e della credibilità a livello politico, perché i cittadini avvertono l'esigenza sempre più forte di non essere semplici spettatori delle azioni intraprese dallo staff dirigenziale a livello locale, ma mirano a diventare parte integrante di un processo univoco che unisce tutti, in quanto gli obiettivi perseguiti dall'amministrazione degli enti locali e della pubblica amministrazione in genere coincidono con quelli della collettività.

Bibliografia

AA.VV. Stress, lavoro correlato e benessere lavorativo. Manipolare con cura: Dagli aspetti giuridici a quelli psicologici, corredati da uno studio sul campo, Key editore, 2018

AA.VV. Stress, lavoro correlato e benessere lavorativo. Manipolare con cura: Dagli aspetti giuridici a quelli psicologici, corredati da uno studio sul campo, Key editore, 2018

AA.VV. Balanced Scorecard rafforza il risanamento aziendale, Ipsoa, 2014

AA.VV., (2008) Codice del lavoro nelle Pubbliche Amministrazioni, Milano, Wolters Kluwer,

AA.VV., BPR. Approccio metodologico al reengineering dei processi, E-formazione by ConsulmanSpA, 2011

AA.VV., Deontologia e buon andamento della pubblica amministrazione, Franco Angeli, 2014

AA.VV., Gestire e valutare le performance nelle PA, Maggioli editore, 2010

AA.VV., Il nuovo Codice dell'amministrazione digitale, Ipsoa, 2011

AA.VV., La mafia come impresa: Analisi del sistema economico criminale e delle politiche di contrasto, Franco Angeli, Milano, 2017

AA.VV., La responsabilità sociale delle imprese: un percorso verso lo sviluppo sostenibile: Profili di governance e di accountability, Giappichelli editore, Social Science, 2017

AA.VV., La valutazione della dirigenza pubblica dopo le Riforme Brunetta, Franco Angeli, 2010

AA.VV., La valutazione delle performance in ambito sanitario: Profili teorici ed evidenze empiriche, Torino, Giappichelli, 2013

AA.VV., Lo stato digitale: Come l'innovazione rivoluziona il rapporto con i cittadini, Milano, Il Corriere della Sera, 2014

- AA.VV., Primo bilancio di genere dell'Ateneo Fridericiano, Fedoa, 2016
- AA.VV., Principi di revisione. Documento 315. La comprensione dell'impresa e del suo contesto e la valutazione dei rischi di errore significativi, Giuffrè editore, 2007
- AA.VV., Programmazione e Controllo: Estratto da Sistemi di pianificazione e controllo, Giappichelli editore, 2017
- AA.VV., Sviluppo di uno Stakeholder Engagement Efficace, strumenti e opportunità per le imprese, Impronta Etica, 2018
- Acocella C., Il rinnovamento delle competenze nell'amministrazione digitale, Rivista di Digital Politics (ISSN 2785-0072), Fascicolo 1-2, gennaio-agosto 2022
- Alibrandi L., Corso P., Codice penale e di procedura penale e leggi complementari, Prima edizione, Collana Pocket, 2019.
- Associazione Italiana Internal Auditors, Il ruolo dell'Internal Audit nell'ambito del processo di gestione dei Fondi strutturali per il periodo 2007-2013, Milano, 2007, 14.
- Astegiano G., D'Aries C. Padovano E., Il nuovo sistema dei controlli interni, Ipsoa, 2014
- Astegiano G., Ordinamento e gestione contabile-finanziaria degli Enti locali, Ipsoa, 2012
- Balducci A., Monica A. Amministrazioni e digitalizzazione nella pandemia, Napoli, Key editore, 2021
- Balducci A., Monica A., Amministrazioni e digitalizzazione nella pandemia, Napoli, Key editore, 2021
- Bandera A., Kalchschmidt M., Management pubblico e competenze nell'era dell'incertezza, Maggioli editore, 2016
- Barillaro M., Il reato di associazione mafiosa, Giuffrè editore, Milano, 2011, p.127
- Bartolini F., (2017) Codice amministrativo, Celt, p. 227
- Barzanò G., Leadership per l'educazione. Riflessioni e prospettive dal dibattito globale, Maggioli, 2012

Belluchi F., Le valutazioni delle performance socio ambientali: indicatori e modelli interpretativi, Giappichelli, 2015

Bhimani A., Caglio A., Ditillo A., Morelli M., Performance Management: Controllo di gestione: modelli e strumenti per competere oggi, Egea, 2011

Bizzarri G., Dario C., Iseppi R., Roberti G., Lo sviluppo del sistema di controllo interno nelle aziende sanitarie. Come ridurre i rischi amministrativo-contabile e migliorare le performance. F. Angeli, 2014

Bonollo C., La rendicontazione della regione, op. cit., pag.12

Bonollo E., La rendicontazione della regione. Verso una nuova informativa economico-finanziaria e sociale, Franco Angeli, 2011

Borghi A., Criso P., Farneti G., Modulo Bilanci - Gestione - Controlli – Servizi, Ipsa, 2014

Borghi G. City Sensing. Approcci, metodi e tecnologie innovative per la Città Intelligente: Approcci, metodi e tecnologie innovative per la Città Intelligente, Milano, Franco Angeli, 2008

Borghi G. City Sensing. Approcci, metodi e tecnologie innovative per la Città Intelligente: Approcci, metodi e tecnologie innovative per la Città Intelligente, Milano, Franco Angeli. 2008

Borgonovi E. I, Rusconi G., La responsabilità sociale delle istituzioni di pubblico interesse, Milano, Franco Angeli, 2008

Borgonovi E., Gli studi di economia aziendale applicati alla PA e il NPM, Rivista Italiana di Public Management – Studi e proposte per innovare la Pubblica Amministrazione, Studiare sviluppo S.r.l, Vol. 1, n.1 Pag 26-27-28, 2018

Borgonovi E., Gli studi di economia aziendale applicati alla PA e il NPM, Rivista Italiana di Public Management – Studi e proposte per innovare la Pubblica Amministrazione, Studiare sviluppo S.r.l, Vol. 1, n.1, Gennaio 2018

Borgonovi E., Rusconi G., La responsabilità sociale delle istituzioni di pubblico interesse, Franco Angeli, 2008, Italia, 30 Trattato scientifico.

Bouckaert G., J. Halligan, *Managing Performance. International Comparisons*, Routledge, Oxon 200

Bracci E., Vagnoni E., *Sistemi di programmazione e controllo*, Maggioli, 2011

Brondoni S.M., (1999) *La comunicazione nell'azienda pubblica, i paradigmi di efficacia ed efficienza*, Giappichelli, Torino,

Bruno D., Sarti M., *Rendicontazione e partecipazione sociale: dal bilancio sociale al bilancio partecipativo*, FrancoAngeli, Milano, 2009.

Butera F. e Dente B. , *Change management nelle pubbliche amministrazioni: una proposta*, FrancoAngeli, 2009

Butera F. e Dente B., *Change management nelle pubbliche amministrazioni: una proposta*, Franco Angeli, 2009

c) rapporti tra la Repubblica e le confessioni religiose;

Cainelli G., De Liso N., *Organizzazioni, conoscenze e sistemi locali*, Franco Angeli, 2006

Calderoni F. (a cura di), *Metric 2, Monitoraggio dell'Economia Trentina contro il rischio criminalità*, TRANSCRIME, Joint Re-search Centre on Transnational Crime, marzo 2013

Campedelli B., *Reporting aziendale e sostenibilità: i nuovi orizzonti del bilancio sociale*, Franco Angeli, 2005

Cantino V., *Corporate governance, misurazione della performance e compliance del sistema di controllo interno*, Giuffrè, 2007

Cappello M., *Guida ai fondi europei, 2014-2020*, Maggioli editore, 2015

Caputi Migliarese. F., *Diritto degli enti locali: dall'autarchia alla sussidiarietà*, Giappichelli Editore, 2016

Caputo Migliarese, F., *Diritto degli enti locali: dall'autarchia alla sussidiarietà*, Giappichelli editore, 2016

Carpino E. *Testo Unico degli enti locali commentato*, Maggioli editore, 2009.

- Casetta E., Manuale di diritto amministrativo, Milano, Giuffrè, 2012.
- Cassano R., Fra Accountability e stakeholder relationship nelle aziende pubbliche, Franco Angeli, 2014
- Cavaliere E., Gianfrancesco E., Lineamenti di diritto costituzionale della Regione del Veneto, Giappichelli, 2013
- Cencetti C., Cybersecurity: Unione europea e Italia: Prospettive a confronto, Roma, Edizioni nuova cultura, 2014
- Cencetti C., Cybersecurity: Unione europea e Italia: Prospettive a confronto, Roma, Edizioni nuova cultura, 2014
- Cherubini M., Perugini F.,(2014) Informatica giuridica e pubblica amministrazione, in G. Peruginelli e M. Ragona (a cura di), "L'informatica giuridica in Italia. Cinquant'anni di studi, ricerche ed esperienze" Collana ITTIG-CNR, Serie "Studi e documenti", n. 12, Napoli, ESI, 2014
- Chinnici D., Competenza territoriale e indagini collegate in materia di associazioni di tipo mafioso in AA.VV., Il doppio binario nell'accertamento dei fatti di mafia, Giappichelli, Torino, 2013, pag. 345 ss.
- Cormier I., Gordon D., "An examination of social and environmental reporting strategies", Accounting, Auditing & Accountability journal, 14, 5:587-616
- Cristiano E., Il sistema dei controlli e la valutazione nella Pubblica Amministrazione, Pellegrini, 2006
- D'Onza G., L'internal auditing: profili organizzativi, dinamica di funzionamento e creazione del valore, Giappichelli editore, 2013
- De Matteis F., I contributi della letteratura internazionale e nazionale in tema di social accounting: quali criticità e quali spazi per un Bilancio per il cittadino negli enti locali?" in Rivista italiana di Ragioneria e di Economia aziendale,n.2, 2011
- De Matteis F., Preite D., Il ciclo della sostenibilità negli enti locali: Teorie e strumenti per il management pubblico, Giappichelli, 2015

Deegan C. "The Legitimizing Effect of Social and Environmental Disclosures- A Theoretical Foundation" Accounting, Auditing and Accountability Journal, 2002, Vol. 15, No. 3

Fabbrini G., Montrone A., Economia aziendale. Ricerche e profili evolutivi: Ricerche e profili evolutivi, Franco Angeli, 2015

Fidone G., L'azione per l'efficienza nel processo amministrativo: dal giudizio sull'atto a quello sull'attività, Giappichelli Editore 2012

Fiorentini, Calò, Impresa sociale & innovazione sociale. Imprenditorialità nel terzo settore e nell'economia sociale: il modello IS&IS: Imprenditorialità nel terzo settore e nell'economia sociale, Franco Angeli, 2013

Forte F., Robotti L., La gestione manageriale nella pubblica amministrazione, Milano, Franco Angeli, 2007

Freeman E., Strategic Management: A Stakeholder Approach. Boston 1984.

g) ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali;

G.G. La swot analysis quale strumento di pianificazione strategica, Glauco Giacobbe, 2016

Giacosa E., La comunicazione economico-finanziaria d'impresa, finalità, strumenti e comportamenti attuali e teorici in un modello "ideale" di comunicazione, Torino, Giappichelli editore, 2012; Torino

Gori E., Pozzoli S., Il sistema dei controlli negli Enti Locali, Maggioli, 2012

Guerini T., Diritto penale ed enti collettivi: L'estensione della soggettività penale tra repressione, prevenzione e governo dell'economia, Giappichelli, 2018 p.122

Ippoliti M., Professione controller: Dall'esperienza alla Norma UNI, Egea, 2017

Panico L. Partecipo dunque sono, Cavinato editore Internatio, Social Science, 2016

Saccone L., Ottone S., Beni comuni e cooperazione, Il Mulino, 2015

La Bella M., Santoro P., Questioni e forme di cittadinanza, FrancoAngeli, Milano, 2011

Lazzara S. , La valutazione della dirigenza pubblica dopo la riforma Brunetta. Attuali assetti e criticità emergenti nelle Agenzie fiscali. Il caso dell’Agenzia del Territorio, in Amministrazione in cammino, Centro di ricerche sulle amministrazioni pubbliche “Vittorio Bachelet”, 2012

Lemmi D. Il digitale: dimensione, mezzo e causa del cambiamento giuridico e sociale, Napoli, Key editore, 2022

Lupo N., Tivosecchi G., Le incandidabilità alle cariche elettive e i divieti di ricoprire cariche di governo, in Giorn. Dir, amm., 6/2013.

Marcuccio M., I . Steccolini, G.Valotti, La rendicontazione sociale per gli enti locali in ottica strategica: un modello di riferimento” in Azienda pubblica n.3

Perano M., Cerrato R., Il bilancio sociale tra pianificazione strategica e co-creazione di valore:Il caso dell’Università di Salerno, Giappichelli editore, 2017

Macrì I. Digitalizzazione, innovazione e sicurezza nella P.A., Milano, Ipsoa, 2022

Mancarelli P.,La forma del contratto, Napoli, Key editore, 2008

Maragon M.,La rendicontazione sociale nelle RSA. Il bilancio sociale nei servizi alla persona, Maggioli editore, 2013, pag. 19

Marchi L., Revisione aziendale e sistemi di controllo interno, Giuffrè, 2012

Marzano F., Montemagno F.M, Le policy per favorire il lavoro agile nella PA grazie alla trasformazione digitale. La PA che vogliamo in L’impresa, 2015, 6, 55

Maurini G., Il controllo della gestione degli enti locali e la misurazione dell’attività, Giuffré editore, 2008

Menegus G., La sospensione di diritto ex”legge Severino” supera ancora una volta il vaglio delle corti, Nota a margine della sent. 276/2016 in riv. AIC, 2017

Mete V. Fuori dal Comune. Lo scioglimento delle amministrazioni locali per infiltrazioni mafiose, Bonanno, Catania 2009, p. 59.

Mete V., Fuori dal Comune. Lo scioglimento delle amministrazioni locali per infiltrazioni mafiose, Bonanno, Roma 2009.

Monteduro F., Evoluzione ed effetti dell'accountability nelle amministrazioni pubbliche, Maggioli editore, 2012

Morigi P., Il controllo di gestione nella Pubblica Amministrazione locale, Maggioli, 2009

Morigi P., Scheda A., Il nuovo controllo di gestione negli enti locali, Maggioli, 2016

Ongaro E., Ferré F., Galli D., Longo F., Public sector reform in Italy: views and experiences from senior executives, www.cocops.eu, 2013.

Biancone P.P., S. Secinaro, Popular financial reporting. Un nuovo strumento di rendicontazione per le municipalità. Giappichelli, Torino, 2015

Pascuzzi G., Il diritto nell'era digitale, il Mulino, Bologna, 2016

Patten D.M., "Exposure, legitimacy, and social disclosure", Journal of Accounting and Public Policy, Vol. 10, 1991

Pertici A. La prevenzione della corruzione. Giappichelli, Torino, 2015

Pessina Anessi P., Sicilia M., Steccolini I., Bilanci pubblici tra riforme e prassi: quali sfide per il futuro, Egea, Milano, 2011

Pezzani F. (a cura di) L'accountability delle amministrazioni pubbliche, Milano, Egea, 2003

Pinto E. Diritto degli enti locali, Giappichelli, 2012

Pollit C., Bouckaert G. , Public Management Reform, Oxford Press, Oxford – 2004, Public Management Reform, Second Edition, Oxford Press, New York, 2000

Pollitt C., The Essential Public Manager, London: Open University Press/McGraw-Hill, 2003

Ponti B., La trasparenza amministrativa dopo il d.lgs.14 marzo 2013, n. 33, Edizione 33.

Ponti B., La trasparenza amministrativa dopo il d.lgs. 14 marzo 2013, n. 33, MaggioliEditore,2013

Preite D., Misurare la performance nelle amministrazioni pubbliche: Logiche, metodi, strumenti ed esperienze, Egea, 2010

Prestipino M., Pignatone G. Modelli criminali: Mafie di ieri e di oggi, Gius. Laterza & Figli Spa, 2018

Ramacci F., Spangher G., Il sistema della sicurezza pubblica, Milano Giuffr  editore, 2010

Rolle L., Risorse umane e benchmarking. Prassi eccellenti in aziende innovative: Prassi eccellenti in aziende innovative, Franco Angeli, 2010

Romzek B., Dubnick N. 1998, 'Accountability'. In: J. M. Shafritz (ed.), International Encyclopedia of Public Policy and Administration. Volume 1: A-C. Westview Pres

Rota S., Sicilia M., Steccolini I., Bilancio e misurazione della performance nelle amministrazioni pubbliche, Maggioli editore, 2012

Ruffini R., La valutazione della performance individuale nelle pubbliche amministrazioni, Franco Angeli, 2013

Ruffini R., L'evoluzione dei sistemi di controllo nella pubblica amministrazione. Linee operative per lo sviluppo dell'audit e della gestione delle performance nelle pubbliche amministrazioni, Franco Angeli, 2010

Ruggieri M., Gli strumenti del controllo direzionale: activity-based information e catena del valore.

S. Secinaro. Pietro Biancone, Popular financial reporting, Giappichelli, 2015
Sacconi L., Ottone S., Beni comuni e cooperazione, Il Mulino, 2015

Salerno M. Contributo allo studio del principio costituzionale del merito, Torino, Giappichelli editore, 2020

Salvatore C., Il processo di trasformazione dei sistemi di controllo contabile e gestionale nelle aziende pubbliche, Franco Angeli, 2013 pag.66

Saponaro F., Il futuro di una delusione: La parabola delle Regioni in Italia, Milano, Franco Angeli, 2019

Sciarrone R. Mafia e comitati d'affari. Edilizia, appalti e energie rinnovabili in Provincia di Trapani, in Alleanze nell'ombra. Mafie ed economie locali in Sicilia e nel Mezzogiorno, Rocco Sciarrone (a cura di), Fondazione RES, Donzelli Editore, Isola del Liri (Fr), 2011

Siboni B., La rendicontazione sociale negli Enti Locali- Analisi dello stato dell'arte, FrancoAngeli, Milano 2007.

Sodano M.R., Codice penale e di procedura penale e leggi complementari, Napoli, Key, 2022

Solari L., Zanon A., La quasi fine della gerarchia. Organizzazioni come vantaggio competitivo nella new economy, Franco Angeli, 2001, p. 106

Spano A., Il sistema di controllo manageriale nella pubblica amministrazione Giuffrè 2009

Spano A., Il sistema di controllo manageriale nella pubblica amministrazione, Giuffrè, pag.200 e sgg.

Spano A., Il sistema di controllo manageriale nella pubblica amministrazione. Milano, Giuffrè, 2009

Stame N., Fare più e meglio con meno, e in modo democratico, in Rassegna Italiana di Valutazione, numero 53-54, FrancoAngeli, 2012

Tamassia L., Savazza A.M., Il rapporto di lavoro nelle regioni e negli enti locali, Gruppo 24 ore, 2020

Tullio A., Dall'analisi del bilancio al budget, Wolters Kluwer Italia, 2009

Urbani G. La valutazione delle performance nella pubblica amministrazione italiana: dalla stagione dei controlli alla spending review, in Rassegna Italiana di Valutazione, numero 53-54, FrancoAngeli, 2012

Usai S., Il responsabile del procedimento amministrativo. Roma, Maggioli, 2014

Vecchi G. Spending review: governance senza capacità di governo. Dell'assenza di tecnostutture pubbliche in grado di presidiare i processi di riforma amministrativa in Rassegna Italiana di Valutazione, numero 53-54, FrancoAngeli, 2013

Vecchi G. Valutazione delle performance e valutazione delle risorse umane. Proposte per l'utilizzo della riforma Brunetta, paper al convegno AIV 2010

Vecchi G., La valutazione della performance negli uffici giudiziari come strumento di politica pubblica, Franco Angeli, 2018

Zilli A., Autonomia e modelli negoziali per il lavoro pubblico locale: Dalla legge quadro alla riforma Madia, Torino, Giappichelli, 2017

Sitografia

<https://www.forumpa.it/riforma-pa/valutazione-e-ciclo-delle-performance-nel-settore-pubblico-una-guida-completa/>

<https://performance.gov.it/linee-guida-il-sistema-di-misurazione-e-valutazione-della-performance>

<https://www.formez.it/notizie/valutare-le-performance-delle-pubbliche-amministrazioni-tra-organizzazione-e-individuo.html>

https://www.diritto.it/wp-content/uploads/2016/12/pdf_38911-1.pdf

<https://performance.gov.it/performance/sistemi-misurazione-valutazione/documento/628>

http://www.gazzettaufficiale.it/atto/serie_generale/caricaDettaglioAtto/originario?atto.dataPubblicazioneGazzetta=2005-05-16&atto.codiceRedazionale=005G0104&elenco30giorni=false

https://dait.interno.gov.it/documenti/relazione_ministro_attivita_commissioni_gestione_straordinaria_anni_2010-2011-2012-2103-2014.pdf

https://dait.interno.gov.it/documenti/relazione_ministro_attivita_commissioni_gestione_straordinaria_anni_2010-2011-2012-2103-2014.pdf

https://dait.interno.gov.it/documenti/relazione_ministro_attivita_commissioni_gestione_straordinaria_anni_2010-2011-2012-2103-2014.pdf

<https://dait.interno.gov.it/territorio-e-autonomie-locali/giurisprudenza/consiglio-di-stato-sez-terza-n-748>

https://docs.italia.it/italia/piano-triennale-ict/codice-amministrazione-digitale-docs/it/v2018-09-28/_rst/capo1_sezione3_art17.html

<https://performance.gov.it/performance/sistemi-misurazione-valutazione/documento/628>

<https://www.cortecostituzionale.it/>

https://www.dt.mef.gov.it/export/sites/sitodt/modules/documenti_it/programmi_cartolarizzazione/patrimonio_pa/Art.1_dlgs_165_2001.pdf

<https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2015/08/13/15G00138/sg>

<https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2015/08/13/15G00138/sg>

<https://www.politicasemplice.it/capire-politica/passato-presente/crisi-economica-italiana-2008-2014/>

<https://www.qualityi.it/abc-activity-based-costing.html>

https://www.senato.it/1025?sezione=131&articolo_numero_articolo=97

https://www.senato.it/1025?sezione=131&articolo_numero_articolo=97