

CORTE DEI CONTI

Sezione di controllo per la Regione Siciliana

RELAZIONE
SULL'ESITO DEL CONTROLLO SULLA GESTIONE
IN TEMA DI ATTUAZIONE
DELLA LEGGE REGIONALE N. 10 DEL 2000
I DIPARTIMENTI REGIONALI E GLI UFFICI SPECIALI

Relazione approvata con deliberazione n. 13/2004
Depositata il 21 giugno 2004

Responsabile dell'indagine

Cons. Maurizio Graffeo

Personale amministrativo che ha partecipato all'istruttoria:

nelle prime due fasi – Guiducci Fabio, Vullo Donatella, Borgia Saveria, Casamichele Rita, Ficalora Piera (funzionari amministrativi), Foraci Antonino, Vincenti Gianfranco, Faraci Maria Teresa, Battiloro Giuseppe (collaboratori amministrativi), D'Ippolito Giuseppina (assistente amministrativo), Arone di Bertolino Luigi (funzionario tributario), Grigliè Salvo (Collaboratore)

nella terza fase – Guiducci Fabio, Vullo Donatella, Borgia Saveria (funzionari amministrativi), Ammirata Maurizio (assistente informatico), Noto Giovanna (assistente amministrativo), Russo Liliana (Collaboratore)

N.B. – LE PRINCIPALI DEDUZIONI DELLE AMMINISTRAZIONI SONO RIPORTATE IN CARATTERE
CORSIVO NEL PARAGRAFO 1 (SINTESI) E, SE HANNO COMPORTATO MODIFICHE ALLA
RELAZIONE DISCUSSA IN ADUNANZA, ANCHE NEL CORPO DELLA STESSA.

I N D I C E

NOTIZIE SULL'INDAGINE.....	1
1. SINTESI DELLE PRINCIPALI OSSERVAZIONI DELLA CORTE DEI CONTI E DELLE DEDUZIONI DELLE AMMINISTRAZIONI	2
2. I DIPARTIMENTI REGIONALI E GLI UFFICI EQUIPARATI	15
2.1. ORGANIZZAZIONE DEGLI APPARATI	15
2.1.1. PARAMETRI UTILIZZATI PER I CONTROLLI	15
2.1.2. ESITI DEI CONTROLLI	15
2.2. DEFINIZIONE DI OBIETTIVI E PROGRAMMI	23
2.2.1. <i>CONSIDERAZIONI DI CARATTERE GENERALE</i>	23
2.2.2. <i>ESITI DEI CONTROLLI</i>	24
2.3. IL SISTEMA DI CONTROLLO INTERNO	28
2.3.1. <i>PARAMETRI UTILIZZATI PER I CONTROLLI</i>	28
2.3.2. <i>IL CONTROLLO DI GESTIONE</i>	29
2.3.2.1. <i>CONSIDERAZIONI DI CARATTERE GENERALE</i>	29
2.3.2.2. <i>ESITI DEI CONTROLLI</i>	31
2.3.3. <i>IL SISTEMA DI VALUTAZIONE DELLA DIRIGENZA</i>	42
3. GLI UFFICI SPECIALI	46
3.1. <i>PROFILI ORGANIZZATIVI</i>	46
3.2. <i>OBIETTIVI E PROGRAMMI</i>	47
3.3. <i>CONTROLLI INTERNI</i>	48
ALLEGATI	48

NOTIZIE SULL'INDAGINE

Programmazione dell'indagine

deliberazioni n. 9/2001 (paragrafo 1.G), n. 2/2002 (paragrafo 1.E) e 12/2002 (paragrafo 1.C)

Oggetto dell'indagine

- Dipartimenti regionali ed Uffici equiparati (n. 32)
- Uffici speciali (n. 15)

Periodo di riferimento

Anni 2001, 2002 e 2003 (fino al 31.7)

Obiettivi dell'indagine

- 1) verifica del nuovo assetto degli anzidetti apparati (artt. 2, 3, 4 e 16 della legge regionale 15 maggio 2000 n. 10 e successive modificazioni);
- 2) accertamento delle modalità di definizione di obiettivi e programmi gestionali da parte della dirigenza preposta alle strutture in questione;
- 3) verifica dei sistemi di controllo interno implementati presso le strutture sottoposte ad indagine.

Considerato che gli anzidetti temi finiscono per incidere trasversalmente sull'intera organizzazione regionale, l'indagine ha avuto per oggetto tutte le strutture regionali interessate, e, in particolare, gli Uffici di diretta collaborazione del Presidente della Regione e degli Assessori regionali, i Dipartimenti regionali e gli Uffici speciali.

La Corte, avendo già esitato, in merito ai primi, un'apposita relazione (deliberazione n. 4/2003), riferirà in questa sede sull'esito dei controlli effettuati nei confronti delle due ultime tipologie di strutture organizzative innanzi indicate, ferma restando, comunque, l'esigenza di unitaria considerazione delle fenomenologie trattate alla luce dei principi generali che emergono dal complessivo disegno di riforma dell'apparato pubblico regionale.

Ciò premesso, occorre segnalare che le verifiche nei confronti, sia dei Dipartimenti regionali, sia degli Uffici speciali, sono stati avviati dalla Corte nel mese di marzo 2002 mediante specifiche richieste tendenti ad ottenere notizie e documenti in merito agli anzidetti temi: il notevole numero di strutture interessate e la complessità delle problematiche trattate, nonché la constatata evoluzione applicativa della riforma hanno imposto aggiornamenti istruttori richiesti agli Uffici regionali nei mesi dicembre 2002 e luglio 2003.

1. SINTESI DELLE PRINCIPALI OSSERVAZIONI DELLA CORTE DEI CONTI E DELLE DEDUZIONI DELLE AMMINISTRAZIONI

Nel disegno riformatore recato dalla legge regionale 15 maggio 2000, n. 10 i dipartimenti regionali sono stati concepiti come strutture con funzioni riferite a grandi aree di materie omogenee (o macrofunzioni) per l'esercizio organico ed integrato dei compiti necessari all'attuazione delle politiche pubbliche in cui si identificano le missioni della Presidenza della Regione e di ciascun Assessorato.

In altri termini i dipartimenti avrebbero dovuto riunire il complesso organico delle attività che compongono ciascuna macrofunzione, compresi la gestione delle risorse disponibili (finanziarie, umane, materiali), i poteri organizzativi necessari al miglior esercizio della funzione, la responsabilità per i servizi realizzati e le attività svolte. E tale assetto risulta ulteriormente rafforzato dalla contemporanea riforma della normativa contabile (art. 52 della legge regionale 3 maggio 2001, n. 6) che ha configurato i dipartimenti come centri di responsabilità amministrativa ai quali è, infatti, affidata la gestione finanziaria delle risorse previste in bilancio per il perseguimento di specifiche funzioni-obiettivo, corrispondenti alle politiche pubbliche di settore. Ma proprio l'esame dei documenti di bilancio mette in luce una dilatata compresenza di attività disomogenee e stridenti con il principale nucleo di competenze proprie di ciascun dipartimento. In sede di consuntivo per l'esercizio finanziario 2002, infatti, si è registrata una diffusa frammentazione delle medesime funzioni-obiettivo tra diversi centri di responsabilità, circostanza che in definitiva dimostra una forte ed incongrua sovrapposizione delle ripartizioni organizzative per lo svolgimento di gestioni che, essendo riconducibili a materie analoghe ed omogenee, dovrebbero essere accorpate presso un unico centro di responsabilità amministrativa.

Sotto altro profilo si deve notare come i principi generali sui quali si fonda la nuova organizzazione per dipartimenti dovrebbero escludere la possibilità di istituire specifiche strutture di massima dimensione dedicate alla gestione del personale, in quanto le relative competenze devono far capo ai singoli dipartimenti titolari di ciascuna macrofunzione. L'ordinamento regionale, invece, appare in atto orientato diversamente, ma senza alcuna logica applicativa uniforme. Ed invero, fermo restando che la legge regionale n. 10 del 2000 ha espressamente individuato tra i dipartimenti regionali quello del personale, v'è da segnalare come con la delibera di Giunta regionale n. 366 del 2001 sia stato previsto che i servizi di detto dipartimento competenti in materia di gestione giuridica ed economica del personale regionale (in servizio ed in quiescenza), nonché di formazione e qualificazione delle risorse umane, si articolassero in unità operative di base, aventi sede presso ogni ramo di amministrazione e dipendenti organicamente dagli anzidetti servizi. Senonchè, non solo in atto tale modello risulta inattuato in quanto i compiti in questione sono svolti da strutture intermedie dei singoli

dipartimenti, ma per di più presso alcune unità di massima dimensione sono stati costituiti appositi servizi del personale.

Sulla base di tali osservazioni la Corte ritiene di dover sollecitare al Governo regionale l'assunzione di una linea univoca in materia, valutando soluzioni definitive che possano coniugare le esigenze di buon andamento e di necessario coordinamento dell'attività amministrativa in una materia cruciale come quella relativa alla gestione del personale, con quelle altrettanto rilevanti connesse al principio della responsabilità dei dirigenti generali per i risultati operativi ad essi affidati, nonché per le "decisioni organizzative" e la "gestione del personale loro assegnato" (art. 10, comma 1, della legge regionale n. 10 del 2000).

Altro aspetto che merita adeguati approfondimenti ed eventuali soluzioni normative è quello relativo all'assetto dell'amministrazione forestale. Le nuove norme di organizzazione dettate dalla legge regionale n. 10 del 2000, infatti, prevedendo accanto al Dipartimento regionale delle foreste anche quello dell'Azienda regionale delle foreste demaniali, hanno fatto emergere tutta una serie di complesse problematiche attuative, in particolare sotto il profilo dell'attribuzione del personale all'Azienda, nonché della ripartizione delle risorse finanziarie e logistiche tra le due strutture. Le soluzioni delineate dopo defatiganti attività appaiono, comunque, provvisorie in quanto il quadro di fondo è pur sempre caratterizzato da confusione gestionale e da incertezze normative. In particolare la Corte è dell'avviso che occorra coordinare il nuovo assetto organizzativo con precisi criteri di ripartizione delle competenze tra le due strutture, ferma restando l'esigenza di operare definitive scelte di campo circa la configurazione giuridica, anche sotto il profilo contabile, dell'Azienda e la sua collocazione ordinamentale rispetto al Dipartimento.

In sede di prima applicazione, mentre i dipartimenti regionali (e gli uffici equiparati), come si è già riferito, sono stati individuati direttamente dalla legge regionale n. 10 del 2000, per la determinazione delle strutture intermedie e dei relativi ambiti di competenza il legislatore ha invece rinviato alle previsioni di un successivo, apposito regolamento. La disciplina è completata dalle norme che affidano ai dirigenti generali l'adozione degli atti relativi all'organizzazione degli uffici di livello dirigenziale ed agli organi preposti alla gestione (cioè ai dirigenti), con la capacità ed i poteri del privato datore di lavoro, le determinazioni per l'organizzazione degli uffici. In altri termini, la normativa innanzi citata, nel suo complesso, sembra realizzare quell'"equilibrato dosaggio di fonti regolatrici" al quale alludeva la Corte Costituzionale (sentenza n. 309/1997) nel dichiarare conforme all'art. 97 della Costituzione la riforma dell'apparato amministrativo statale alla quale in definitiva si ispira quella regionale. La determinazione della macro-organizzazione, infatti, è stata affidata alla sede propria della legge regionale, mentre, sulla base delle linee fondamentali dettate da quest'ultima, la regolazione della micro-organizzazione è stata attribuita ai regolamenti ed a provvedimenti

amministrativi non normativi, nonché ad atti in regime privatistico. L'armonico quadro d'insieme è stato, però, turbato dall'art. 57, comma 3, della legge regionale 30 aprile 2001, n. 6 col quale è stato stabilito che "le strutture intermedie dell'Amministrazione regionale e le norme applicative sono provvisoriamente quelle individuate dalla Giunta regionale". Pur volendo considerare positivamente lo scopo che si prefiggeva la disposizione in questione ("garantire l'immediato e coerente rispetto dei principi funzionali" della legge regionale n. 10/2000), tuttavia l'assenza di talune fondamentali garanzie obiettive (parere del Consiglio di Giustizia amministrativa e controllo di legittimità della Corte dei conti) nella procedura sostituiva del regolamento consigliano il pronto ripristino dell'originaria previsione contenuta nella legge regionale n. 10/2000. La Corte, peraltro, non ritiene neppure soddisfacente la soluzione recentemente adottata con l'art. 11, comma 2, della legge regionale 3 dicembre 2003, n. 20 in quanto il potere di individuare le strutture intermedie dei dipartimenti regionali è stato meramente trasferito in capo al Presidente della Regione i cui decreti, invero, soffrono degli stessi limiti innanzi illustrati per i provvedimenti deliberati dalla Giunta regionale.

La Corte non ritiene, sotto il profilo dell'economicità, di poter valutare positivamente l'attuale assetto organizzativo regionale accertato alla fine del mese di luglio 2003.

Come hanno sottolineato le Sezioni regionali riunite di questa Corte nel referto reso nel mese di giugno 2003 sul rendiconto generale della Regione per l'esercizio finanziario 2002, i "costi di apparato" nel triennio 2000-2002 sono, infatti, lievitati a livello di pagamenti da 1.425 a 1.613 milioni di euro (+ 13,2 %). Tale andamento mette in luce che nel 2000 - periodo ante riforma - le retribuzioni del personale ammontavano a 911 meuro, mentre gli altri costi (per funzionamento degli uffici, per affitti di immobili e per acquisto di beni e servizi) erano pari a 514 meuro. Nel 2001, anno di primo avvio applicativo della legge regionale n.10, le spese del personale sono, invece, aumentate a 989 meuro e le altre a 570 meuro, comportando un incremento totale dei costi di apparato (1.559 meuro) del 9,5 %. Nel 2002 il loro aumento è stato all'apparenza più contenuto in quanto i relativi pagamenti ammontavano a 1.613 meuro (+ 3,5 %); tale importo, però, è la risultante di una forte impennata delle retribuzioni (1.115 meuro; + 13 %) attenuata dalla contrazione degli altri costi (498 meuro; - 12,6 %).

Tale situazione finanziaria è da porre in relazione, oltre che con gli effetti economici indotti dall'applicazione del contratto collettivo dei dipendenti regionali per il biennio 2000-2001 e dall'inquadramento nella terza fascia dirigenziale del personale con qualifica di dirigente amministrativo, tecnico ed equiparato in servizio alla data di entrata in vigore della legge, anche con un'eccessiva frammentazione ed una consistente espansione delle strutture amministrative regionali avvenuta in occasione dell'applicazione "organizzativa" della riforma che, invero, è sembrata più orientata all'esigenza di assicurare comunque un incarico al personale dirigenziale, piuttosto che ispirata a sani criteri gestionali di funzionalità, efficienza ed efficacia.

L'assetto dell'Amministrazione regionale antecedente all'applicazione della legge regionale n. 10 era basato su circa 588 unità organizzative (gruppi di lavoro e uffici periferici) le quali, in quello attuale, articolato in 407 strutture intermedie (91 aree e 316 servizi) e 1.188 unità operative di base, lievitano ad un totale complessivo di 1.595.

Emerge in altri termini un quadro complessivo preoccupante caratterizzato da una forte dilatazione dell'organizzazione e, di conseguenza, della spesa regionale, circostanze che inducono la Corte a dover richiamare la responsabile attenzione del Governo regionale sull'esigenza di intraprendere le iniziative ritenute più opportune per fronteggiare l'attuale situazione ed i possibili incrementi dei costi che ne potrebbero ulteriormente conseguire.

Con riferimento alla particolare strutturazione data alla Segreteria generale ed all'Ufficio legislativo e legale presso i quali, accanto alle tipiche strutture intermedie, vengono previste apposite "postazioni di collaborazione e coordinamento", la Sezione è ben consapevole del disposto dell'art. 16, commi 1 e 2, della legge regionale n. 10 del 2000, ma non ritiene che detta normativa consenta deroghe alla configurazione tipologica data alle strutture operative dall'art. 4 della stessa legge. In altri termini, fermo restando che anche i dipartimenti in questione non possono che articolarsi nelle sole unità organizzative espressamente previste dalla legge (aree, servizi ed unità operative di base), è da ritenere che la normativa in questione abbia voluto semplicemente disporre che in linea di principio la loro organizzazione dovrà conformarsi alla "specificità delle rispettive funzioni connesse alla realizzazione dell'attività d'impulso, di indirizzo e di coordinamento, nonché alla tutela dei diritti e degli interessi della Regione, allo svolgimento dell'attività legislativa e di governo".

Con riferimento alle deduzioni svolte, peraltro oralmente, dall'Avvocato generale nel corso della adunanza pubblica, la Sezione deve preliminarmente rilevare come appaia assolutamente erroneo l'assunto del deducente nel ritenere ascrivibili al controllo di merito alcune osservazioni formulate dalla Corte nella presente relazione. Va in questa sede stigmatizzato che, come rilevato dalla stessa Corte Costituzionale nella sentenza n. 29 del 1995, il controllo successivo sulla gestione, intestato dall'ordinamento alla Corte dei conti, differisce sostanzialmente da tutte le categorie previste dalla Costituzione e dalla legge, risolvendosi in un controllo dei risultati della gestione che "è, prima di tutto, diretto a stimolare nell'ente o nell'amministrazione controllati processi di autocorrezione sia sul piano delle decisioni legislative, dell'organizzazione amministrativa e delle attività gestionali, sia sul piano dei controlli interni. Ed invero, perché questo obiettivo possa essere efficacemente perseguito, è determinante l'attribuzione di tale funzione di controllo a un organo, la Corte dei conti, la cui attività contrassegna un momento di neutralizzazione rispetto alla conformazione legislativa (politica) degli interessi." E proprio in tal senso le osservazioni formulate dalla Sezione nella presente relazione, ben lungi dal sindacare la convenienza/opportunità di singoli atti o dal

direttamente incidere sull'efficacia giuridica degli stessi, sono immediatamente rilevanti soltanto al fine di attivare processi di autocorrezione della pubblica amministrazione controllata nei comportamenti, nelle tecniche di gestione e, per quanto riguarda la fattispecie concreta, nell'organizzazione, processi che, comunque, rientrano nella piena responsabilità e competenza dei relativi organi gestionali regionali.

Nel caso concreto, peraltro, le osservazioni della Sezione muovono dall'accertata costituzione presso l'Ufficio legislativo e legale, al contrario di quanto avvenuto per la Segreteria Generale, di ben 8 posizioni di collaborazione e coordinamento, strutturazione intermedia, questa, che continua a non apparire congruente con sani criteri organizzativi e finanziari.

Altro profilo che merita espressa segnalazione è quello relativo all'organizzazione degli uffici periferici in quanto il modello generalmente utilizzato e consistente nella configurazione degli stessi quali distinti servizi dei competenti dipartimenti, articolati, a loro volta, in unità operative di base, soffre di vistose eccezioni presso i dipartimenti regionali dei beni culturali e dei trasporti. Le nove Soprintendenze uniche provinciali per i beni culturali ed ambientali, infatti, sono state qualificate quali "aree" che poi si articolano ciascuna in quattro servizi ed in ulteriori unità operative di base. Pur tenendo conto delle peculiarità funzionali di tali organi periferici, si deve tuttavia osservare che detto assetto appare incompatibile con le vigenti previsioni normative in base alle quali, come rilevato anche dall'Ufficio legislativo e legale, "le aree ed i servizi costituiscono strutture di dimensione intermedia paritarie, distinte in relazione alle funzioni e compiti ascritti che, qualora serventi, connotano le aree, mentre, se riguardati quale prodotto o servizio erogato dal dipartimento, identificano i servizi".

Ad analoghe considerazioni si presta l'organizzazione del dipartimento dei trasporti presso il quale sono state istituite due specifiche aree per gli uffici della motorizzazione di Catania e Palermo suddivise in unità operative di base.

In considerazione anche degli oneri finanziari che derivano dall'anzidetto assetto, ritiene la Corte che occorra attentamente valutare la compatibilità di una tale strutturazione organizzativa con il vigente quadro normativo, assumendo ogni iniziativa, anche legislativa, ritenuta utile per assicurare non solo la funzionalità dei servizi, ma anche il rispetto dei parametri normativi.

Gli esiti dell'aggiornamento istruttorio operato dalla Corte con riferimento alla data del 31 luglio 2003 testimoniano un discreto impulso impresso dall'amministrazione regionale nel corso del 2003 per il completamento attuativo del ciclo di programmazione e controllo.

A tale risultato ha prioritariamente contribuito l'attività svolta dal Presidente della Regione in tema di coordinamento e di razionalizzazione degli atti di programmazione strategica dei vari rami di amministrazione regionale. Contrariamente a quanto avvenuto nel 2002 quando la direttiva d'indirizzo era stata emanata solamente a fine anno, nel 2003, invece, gli "indirizzi

per la programmazione strategica e la formulazione delle direttive generali degli Assessori per l'attività amministrativa e la gestione" sono stati approvati il 6 marzo. Tali progressi si sono riflessi sui tempi e sui contenuti delle direttive assessoriali: tutte, tranne quattro, sono state approvate entro il primo semestre del 2003 e nei contenuti appaiono congruenti con quelli delineati nella direttiva presidenziale.

I miglioramenti realizzati in sede di programmazione strategica sotto i profili della tempistica e dei contenuti, soprattutto mediante la formulazione di specifici piani d'azione, hanno consentito alla Corte di accertare presso la maggior parte delle strutture controllate la formale assegnazione degli obiettivi operativi ai dirigenti dei vari dipartimenti.

Tale risultato, se va valutato positivamente in relazione allo status quo ante, deve essere, tuttavia, considerato come il primo passo per lo sviluppo di un sistema evoluto di assegnazione di obiettivi e di controllo di gestione.

A tal fine la Corte ritiene di dover richiamare l'attenzione dei dirigenti generali responsabili dei Dipartimenti regionali sulle seguenti aree critiche di carattere orizzontale che, ancora permanendo, richiedono idonei interventi correttivi:

1. in numerosi casi si è constatato che gli obiettivi assegnati, anziché costituire risultati gestionali specifici e misurabili da conseguire in un arco di tempo determinato, avevano, invece, natura meramente descrittiva di attività da porre in essere da parte dei dirigenti. E' perciò necessario affinare ulteriormente le tecniche di determinazione degli obiettivi per la dirigenza sub-dipartimentale, utilizzando a tal fine le strutture addette al controllo di gestione le quali, invece, in materia non hanno finora svolto alcun ruolo;
2. a detta situazione ha anche concorso il mancato utilizzo, in sede di assegnazione degli obiettivi dirigenziali, di uno strumento operativo essenziale a tal fine, quale il programma di gestione (o budget), circostanza che in definitiva ha provocato una netta divaricazione tra la gestione amministrativa e quella economico-finanziaria. Si deve, infatti, porre in evidenza che l'assegnazione di obiettivi rappresenta non un mero programma di attività, bensì un piano di responsabilità nel senso che gli obiettivi e le dotazioni finanziarie devono essere assegnate ai dirigenti che ne assumono la responsabilità rispettivamente di risultato e di gestione. Non deve sussistere, come, invece, avviene attualmente presso tutti i Dipartimenti, alcuna soluzione di continuità tra fase di assegnazione degli obiettivi ai dirigenti ed operatività del controllo di gestione. E, al fine di garantire detto risultato, appare necessario predisporre appositi programmi di gestione attraverso i quali in definitiva il sistema di controllo possa essere utilizzato a supporto del processo di definizione degli obiettivi. Il che ovviamente postula un'articolazione del bilancio sulla base di centri di costo con l'identificazione di specifiche funzioni, programmi d'azione e responsabilità di gestione, a sostegno delle

analisi dei costi sopportati e dei risultati conseguiti anche al fine di valutare in termini di efficienza, efficacia ed economicità l'azione amministrativa e la correlata gestione della spesa.

Relativamente al sistema di controllo di gestione, la Corte ha preliminarmente proceduto ad accertare se presso i singoli dipartimenti regionali si fosse provveduto ad individuare le unità responsabili. Sotto tale profilo si deve segnalare che, mentre all'inizio dell'indagine risultavano privi di strutture dedicate al controllo in questione ben 11 dipartimenti su 32, tale numero al mese di luglio 2003 si era ridotto a 7. Detta situazione, anche se appare leggermente ridimensionata dal punto di vista quantitativo rispetto agli esiti istruttori iniziali, mette tuttavia in luce un certo disinteresse della dirigenza generale per la funzione in questione, unitamente ad obiettive carenze, soprattutto presso i dipartimenti tecnici, di personale in genere, oltre che di unità professionalmente preparate, da adibire ai compiti connessi al controllo di gestione. In considerazione di ciò, la Corte sollecita ogni iniziativa utile, anche a livello di amministrazione del personale, affinché si possano colmare i vuoti organici evidenziati e, così, avviare il controllo di gestione anche presso gli anzidetti dipartimenti. In ogni caso il problema delle risorse umane destinate ai compiti in questione appare comune a tutte le amministrazioni controllate sotto il profilo sia quantitativo che qualitativo, talchè si rende necessario intensificare gli sforzi per dotare le strutture in questione di personale adeguato, numericamente e professionalmente, alle effettive esigenze.

Altro aspetto verificato riguarda la collocazione organizzativa dell'unità competente ad effettuare il controllo di gestione in quanto la stessa deve essere posta in posizione tale da rispondere in via esclusiva al dirigente generale del dipartimento. Al riguardo il panorama rilevato dalla Corte presso le amministrazioni controllate risulta in genere polarizzato su due tipologie di soluzioni organizzative. Tredici dipartimenti hanno optato, infatti, per la costituzione di specifiche strutture collocate in posizione di staff rispetto al dirigente generale, mentre altri dodici hanno provveduto ad istituire apposite unità operative di base all'interno, in genere, dell'area degli affari generali. Tale ultima scelta comporta, non solo un incoerente e promiscuo esercizio di compiti di linea e di controllo, ma anche una collocazione dell'anzidetta unità nell'ambito dell'organigramma dipartimentale che non consente alla stessa di interagire con tutti i dirigenti su un piano perlomeno paritetico. Tenuto conto che con la soluzione adottata si mette, peraltro, a repentaglio l'affidabilità degli esiti del controllo di gestione relativamente alla struttura intermedia nel cui ambito è incardinata gerarchicamente l'unità operativa di base a tal fine dedicata, la Corte è dell'avviso che presso i dipartimenti in questione occorra rivedere l'assetto organizzativo innanzi delineato.

Si prende atto delle iniziative in tal senso in corso presso i Dipartimenti regionali del turismo e della cooperazione.

Si è, infine, proceduto all'analisi delle attività concretamente svolte dalle unità addette al controllo di gestione ove costituite, il che ha consentito di accertare un panorama regionale estremamente variegato. In un quadro di fondo pur sempre caratterizzato dalla sperimentazione di tale forma di controllo, accanto a situazioni in cui esso non è stato ancora neppure progettato, si verificano, infatti, esperienze di buon livello.

Tra quelle maturate all'interno della stessa amministrazione regionale si segnala positivamente l'esperienza del Dipartimento regionale per gli interventi strutturali in agricoltura.

Occorre in questa sede segnalare, invece, gli effetti negativi che la mancata introduzione in ambito regionale della contabilità analitica per centri di costo ha indotto sull'attivazione generalizzata del controllo di gestione del quale, invero, costituisce basilare strumento operativo. Consapevole di tale forte raccordo, invero, il legislatore, con la legge regionale 3 maggio 2001, n. 6 (art. 52, comma 10), aveva previsto l'introduzione della contabilità analitica a decorrere dal 2002, cioè proprio in concomitanza con l'avvio operativo delle unità di controllo di gestione. Sennonché, solamente nel mese di maggio 2002 il competente Dipartimento del bilancio approvava uno studio di fattibilità sui controlli interni e di gestione, mentre per la determinazione del budget lo stesso provvedeva quasi contemporaneamente ad insediare una Commissione che ha concluso i lavori a fine ottobre 2002. In considerazione di tali ritardi si è reso necessario un nuovo intervento legislativo (art. 89, comma 2, della legge regionale n. 4 del 2003) che ha previsto per il solo Dipartimento del bilancio l'adozione in via sperimentale ed a decorrere dal 2003 della contabilità economico-patrimoniale da estendere successivamente ad altri dipartimenti. Tale rimodulazione dei tempi d'introduzione della contabilità analitica ha finito per ritardare ulteriormente la completa attuazione del controllo di gestione ove si consideri la previsione meramente eventuale dell'estensione del nuovo sistema contabile agli altri dipartimenti a decorrere dal 2004. Poiché non risulta, invero, che ciò sia avvenuto nel corrente anno, la Corte, riservandosi ulteriori accertamenti in merito alla metodologia posta a base del sistema ed alla sua concreta operatività anche sotto il profilo informatico, ritiene di dover fortemente sollecitare il competente Dipartimento a concludere celermente le attività propedeutiche per l'adozione generalizzata del sistema contabile in questione, dedicando un forte impegno per portare a termine tale processo nel più breve tempo possibile.

Ben 12 dipartimenti hanno ritenuto di non poter affrontare la complessa ed impegnativa opera di progettazione e d'implementazione del sistema di controllo di gestione con le sole risorse umane e professionali disponibili presso le stesse strutture, talchè hanno fatto ricorso ad apposite consulenze esterne. Occorre in effetti considerare che le attività in questione, almeno nella fase di impostazione, richiedono professionalità specifiche che, in assenza di competenze "interne", non si possono facilmente improvvisare. D'altra parte il controllo di gestione non rappresenta uno strumento "appaltabile" ad esterni in quanto si basa sulla conoscenza dei processi e delle attività che avvengono nell'amministrazione; è necessario, pertanto, il coinvolgimento delle risorse interne sia in fase di progettazione sia, soprattutto, in fase di

gestione. Tutti i Dipartimenti interessati, in effetti, non hanno proceduto alla esternalizzazione della funzione, ma hanno ritenuto utile nella fattispecie coinvolgere delle competenze "esterne" all'amministrazione che, oltre a provvedere alla prima impostazione del sistema, potessero concorrere anche all'attività di formazione tecnica del personale interno destinate a gestirlo.

All'avanguardia in tale esperienza si pone il Dipartimento regionale dei beni culturali per il livello di diffusione e di attuazione complessiva del progetto.

In disparte le situazioni gravemente patologiche in cui versano i dipartimenti presso i quali l'apposita unità di controllo di gestione, o non è stata addirittura costituita, o si trova ancora inattiva, la Corte è dell'avviso che i sistemi di controllo di gestione attuati presso i vari dipartimenti regionali, ferma restando l'esigenza di salvaguardarne la specificità in relazione al contesto amministrativo in cui operano, richiedano comunque una forte ed univoca opera di ricalibratura ed assestamento per ritrovare un "minimo comune multiplo" tra tutte le esperienze finora maturate.

A tal fine si segnalano le seguenti significative problematiche di carattere generale:

1. uno degli aspetti più critici appare quello legato alla circostanza che presso le unità addette al controllo di gestione in genere non sono presenti figure professionali adatte allo scopo. Il più delle volte le assegnazioni a tali funzioni hanno avuto carattere residuale o hanno interessato dipendenti che già svolgevano altre funzioni, talvolta anche di rilievo. A ciò si deve aggiungere che la quantità di risorse umane assegnata a dette unità si è rivelata in alcuni casi assolutamente insufficiente ed in altri elevata. I competenti direttori generali, in altri termini, non sembra che abbiano seguito alcun criterio generale per l'assegnazione del personale alle unità in questione. In considerazione di ciò, la Corte deve segnalare l'esigenza che, prima di procedere al necessario ulteriore incremento dell'attività di formazione del personale addetto a tali compiti, venga effettuata una precisa ricognizione dei fabbisogni organici in materia di controllo di gestione. Solamente dopo tale opera e la successiva ed integrale copertura degli organici, il competente dipartimento del personale potrà intensificare la propria attività formativa con azioni particolarmente mirate nei confronti delle risorse umane così assegnate;
2. l'attività delle unità di controllo di gestione che hanno operato nel corso del biennio 2002-2003 è apparsa prevalentemente orientata a privilegiare il campo del monitoraggio e del controllo in senso stretto, trascurando, invece, l'esercizio dell'altra funzione del pari essenziale consistente nel supporto all'attività di programmazione operativa propria della dirigenza generale. Tale impostazione, oltre a non apparire metodologicamente corretta, ha, peraltro, comportato presso molte realtà dipartimentali le già rilevate difficoltà in punto di corretta conduzione del processo di definizione degli obiettivi delle strutture operative. In altri termini appare necessario che le unità addette al controllo di gestione concentrino in futuro la loro attività sulla progettazione di un adeguato sottosistema di budget. Tale

strumento, infatti, appare essenziale per la realizzazione del controllo direzionale in quanto solamente attraverso lo stesso è possibile avviare quel monitoraggio (delle attività, dei prodotti, dei progetti) che consente di individuare gli scostamenti tra risultati conseguiti ed i costi preventivati, nonché di verificarne le cause al fine di approntare i necessari interventi correttivi;

3. particolare impegno dovrà inoltre essere profuso per definire la struttura tecnico-contabile del controllo di gestione. Per la sua completa e generalizzata operatività, infatti, tale elemento appare indispensabile in quanto rappresenta l'insieme di strumentazioni, anche di natura non esclusivamente contabile, che consentono di acquisire ed elaborare i dati elementari al fine di generare informazioni a supporto della struttura organizzativa di controllo. A tal fine si è già rappresentata l'esigenza che il competente Dipartimento del bilancio e del tesoro renda al più presto pienamente operativa presso tutte le amministrazioni regionali la contabilità analitica per centri di costo attraverso l'emanazione di una apposita direttiva sulla struttura del piano dei conti specifico per la Regione siciliana;
4. tenuto conto che l'elaborazione dei dati per ottenere informazioni rilevanti a supporto delle decisioni rappresenta la motivazione fondamentale della stessa introduzione del controllo di gestione nella pubblica amministrazione, la Corte in questa sede ritiene di dover fortemente sollecitare ai vertici politici e amministrativi regionali ogni iniziativa utile al fine di risolvere il nodo dei relativi sistemi informativi automatizzati che, in atto, presenta soluzioni assolutamente insufficienti ed incoerenti.

Pur prendendo atto che il Presidente della Regione ha posto come obiettivo strategico intersettoriale da realizzare nel corso del 2003 quello della piena operatività del sistema dei controlli interni presso ogni singolo dipartimento ed ufficio speciale, la Corte, a fronte della situazione innanzi illustrata e che certamente non può consentire di affermare che tale risultato sia stato appieno raggiunto, deve tuttavia rilevare come tale azione si sia dimostrata insufficiente al fine di assicurare la piena e completa operatività del controllo di gestione. Per riprendere il governo complessivo del sistema e colmare i vuoti organizzativi e metodologici che caratterizzano l'attuale situazione regionale, si ribadisce l'esigenza, già manifestata nelle Osservazioni formulate dalla Sezione con l'ordinanza n. 9 del 2002, di un deciso intervento di coordinamento e di standardizzazione della materia. In altri termini appare necessario che il Presidente della Regione proceda al più presto ad emanare nei confronti di tutti i dipartimenti ed uffici speciali una specifica direttiva nella quale vengano stabiliti "in maniera tendenzialmente omogenea i requisiti minimi cui deve ottemperare il sistema dei controlli di gestione". E a tal fine sarebbe sufficiente utilizzare l'apposito studio in materia curato dall'Ufficio speciale per l'elaborazione di sistemi di controllo che in effetti, integrato con le eventuali indicazioni e proposte sulla sistematica generale dei controlli interni formulate dai Servizi di valutazione e controllo strategico, costituisce idonea e metodologicamente valida base di partenza per la predisposizione della direttiva in questione. Ulteriori apporti sulla

tematica potranno, inoltre, essere forniti dall'Osservatorio previsto dall'art. 13, comma 3, della legge regionale 3 dicembre 2003, n. 20, il quale, quando sarà costituito, potrà, infatti, elaborare anche "indicazioni e suggerimenti per l'aggiornamento e la standardizzazione dei sistemi di controllo interno."

La valutazione del personale alle dipendenze della pubblica amministrazione costituisce uno degli elementi più rappresentativi delle politiche di modernizzazione degli apparati pubblici. Per quanto riguarda i dirigenti, in particolare, la relativa responsabilizzazione e l'introduzione di meccanismi di valutazione del loro operato vengono assunti come strumenti fondamentali per migliorare il funzionamento degli organismi pubblici.

Sulla base delle notizie acquisite in sede istruttoria fino al mese di luglio 2003 e tenuto comunque conto che le informazioni possedute non sono complete, la Corte deve rilevare che a quella data 6 dipartimenti avevano provveduto a costituire appositi uffici di staff al dirigente generale per le operazioni di valutazione della dirigenza, mentre per i rimanenti è da presumere che sia stata effettuata la scelta monocratica per l'individuazione dei valutatori di prima e seconda istanza. Sotto il profilo operativo, poi, occorre segnalare che solamente 16 strutture di massima dimensione sulle 32 esistenti avevano approvato, in genere nel periodo ricompreso tra marzo e giugno 2003, specifici criteri valutativi per la valutazione della dirigenza sub-dipartimentale, criteri che per altre tre la relativa elaborazione a quella data risultava ancora in corso.

In relazione a tale quadro di sintesi, si viene a delineare in definitiva un assetto del sistema ancora incompiuto sotto il profilo della effettiva ed obiettiva valutazione dei dirigenti, nonché, seppure in parte, di quello organizzativo. E tale constatazione trova autorevole conferma negli indirizzi presidenziali per la formulazione delle direttive generali sull'attività amministrativa per gli anni 2002 e 2003, nei quali, in maniera lapidaria, si riconosce, infatti, che "l'amministrazione regionale fino ad oggi non dispone di un sistema validato e funzionante per la valutazione della dirigenza". Per il 2003 ed a titolo sperimentale si suggerisce alle amministrazioni di adottare il sistema di valutazione messo a punto sulla base del documento d'indirizzo emanato con direttiva del Presidente della Regione del 30 settembre 2002, documento che pur era stato oggetto di specifiche osservazioni da parte della Corte in sede di relazione approvata con deliberazione n. 4 del 2003 alle quali, pertanto, si rinvia. Per il 2002, invece, è stato addirittura necessario un apposito intervento normativo (art. 14 della legge regionale n. 20 del 2003) per definire il percorso di verifica del raggiungimento degli obiettivi operativi ai fini della corresponsione della retribuzione di risultato.

L'insieme di tali circostanze, unitamente alla incompletezza delle informazioni possedute, inducono la Corte a non esprimere ulteriori valutazioni in merito al sistema di valutazione della dirigenza ed a riservarsi una analisi più approfondita tramite una nuova indagine da

programmare nel 2005.

La Giunta regionale fino al mese di luglio del 2003 aveva istituito 14 Uffici speciali: di questi, comunque, alla data di conclusione dell'indagine due non erano ancora operativi, mentre per un altro si era provveduto alla soppressione.

Tenuto conto della specialità che dovrebbe caratterizzare l'istituto in questione, il suo utilizzo da parte della Giunta regionale è risultato, invero, alquanto ampio, seppur concentrato in un periodo, il 2001, di incertezza organizzativa di fondo legata al primo avvio della ristrutturazione dell'intera amministrazione regionale.

Ritiene, pertanto, la Corte di dover richiamare l'attenzione del Governo regionale sull'esigenza che il quadro organizzativo degli Uffici speciali venga al più presto rivisto in modo da valutare in quella sede più adeguatamente alcuni fattori di indubbio rilievo tra i quali si segnalano i seguenti:

1. compatibilità di alcune scelte organizzative operate tramite gli Uffici speciali con l'assetto delle strutture dipartimentali. Emblematiche, infatti, appaiono le posizioni di alcuni Uffici speciali i quali in effetti sono stati chiamati a svolgere funzioni e attività già attribuite ordinariamente e permanentemente ad altre amministrazioni regionali;
2. congruità della rilevata diffusa istituzione di uffici speciali con la situazione di scarsità di risorse umane e professionali presso i dipartimenti regionali, nonché con i maggiori oneri di funzionamento che dette strutture finiscono per arrecare alla finanza regionale.

Relativamente alla tematica degli assetti interni degli Uffici in questione, si è accertato che presso alcuni di questi sono stati adottati moduli organizzativi consistenti in unità operative di base o uffici a queste assimilate. Al riguardo, oltre a porre in evidenza che, invece, la legge regionale n. 10 del 2000 prevede detta tipologia di articolazione organizzativa esclusivamente per le strutture di massima dimensione, la Corte è dell'avviso che nella fattispecie non siano stati adeguatamente ponderati anche altri profili, in punto di modalità di conferimento degli incarichi dirigenziali e di attribuzione del relativo trattamento economico, relativamente ai quali, invece, è auspicabile una pronta riconsiderazione.

L'istruttoria svolta dalla Corte in tema di definizione degli obiettivi e dei programmi da parte degli Uffici speciali ha consentito di accertare risultati in gran parte analoghi a quelli già illustrati per i dipartimenti regionali. In sintesi, anche presso gli anzidetti Uffici, a causa della diffusa confusione tra obiettivi gestionali e funzioni istituzionali, aggravata nella fattispecie dal contestuale riferimento che è stato effettuato alle motivazioni delle delibere istitutive degli stessi, si è verificata una iniziale e generalizzata situazione di mancanza di qualsiasi forma di programmazione che solamente a metà del 2003 ha registrato alcuni miglioramenti a seguito dell'avvenuta emanazione delle direttive generali per l'attività amministrativa e la gestione da parte dei competenti organi d'indirizzo politico-amministrativo. Destano viva preoccupazione,

inoltre, gli accertamenti istruttori in base ai quali si è constatato come non risulti attuata presso gli Uffici speciali alcuna forma di programmazione operativa mediante piani d'azione o budget, né, d'altra parte, si sia proceduto al "ribaltamento" degli obiettivi strategici sugli eventuali dirigenti in forza agli stessi.

Gli Uffici in questione non sembrano possedere alcuna consapevolezza della rilevanza che la tematica dei controlli interni riveste nell'attuale contesto amministrativo: alcuni, infatti, non hanno neppure preso in considerazione la specifica richiesta della Corte di trasmettere notizie in merito al sistema di controllo adottato o progettato, mentre altri dichiarano che detto sistema verrà attuato in un futuro non meglio precisato.

2. I DIPARTIMENTI REGIONALI E GLI UFFICI EQUIPARATI

2.1. ORGANIZZAZIONE DEGLI APPARATI

2.1.1. PARAMETRI UTILIZZATI PER I CONTROLLI

La Corte, per le proprie valutazioni in merito al nuovo sistema organizzativo dell'amministrazione pubblica regionale, ha preso in considerazione i seguenti elementi:

1. disposizioni di leggi regionali inerenti l'assetto organizzativo degli uffici, nonché altre fonti regolatrici previste dalla vigente normativa;
2. criteri gestionali ai quali deve essere informata l'attività organizzativa nell'amministrazione pubblica regionale.

2.1.2. ESITI DEI CONTROLLI

La legge regionale 15 maggio 2000, n. 10 (art. 4, comma 1) ha disciplinato la nuova organizzazione amministrativa della Regione (prima basata su direzioni regionali e gruppi di lavoro) articolandola in strutture di dimensione massima (dipartimenti), intermedia (aree e servizi) ed unità operative di base.

A) Nel disegno riformatore ¹ i dipartimenti regionali sono stati concepiti (art. 4, comma 1) come strutture con funzioni riferite a grandi aree di materie omogenee (o macrofunzioni) per l'esercizio organico ed integrato dei compiti necessari all'attuazione delle politiche pubbliche in cui si identificano le missioni della Presidenza della Regione e di ciascun Assessorato.

In altri termini i dipartimenti dovevano riunire il complesso organico delle attività che compongono ciascuna macrofunzione, compresi la gestione delle risorse disponibili (finanziarie, umane, materiali), i poteri organizzativi necessari al miglior esercizio della funzione, la responsabilità per i servizi realizzati e le attività svolte. E tale assetto risulta ulteriormente rafforzato dalla contemporanea riforma della normativa contabile (art. 52 della legge regionale 3 maggio 2001, n. 6) che ha configurato i dipartimenti come centri di responsabilità amministrativa; a questi, e non più ai singoli assessorati è, infatti, affidata la gestione finanziaria delle risorse previste in bilancio per il perseguimento di specifiche funzioni-obiettivo, corrispondenti alle politiche pubbliche di settore.

Ma proprio l'esame dei documenti di bilancio mette in luce una dilatata compresenza di attività disomogenee e stridenti con il principale nucleo di competenze proprie di ciascun dipartimento. Come, infatti, risulta dall'apposito riassunto contabile elaborato dalla Corte

¹ Sostanzialmente ispirato ai principi fondamentali di cui all'art. 11 della legge 15 marzo 1997, n. 59.

relativamente all'esercizio finanziario 2002 (allegato 1), si è registrata una diffusa frammentazione delle medesime funzioni-obiettivo tra diversi centri di responsabilità ², circostanza che in definitiva dimostra una forte ed incongrua sovrapposizione delle ripartizioni organizzative per lo svolgimento di gestioni che, essendo riconducibili a materie analoghe ed omogenee, dovrebbero essere accorpate presso un unico centro di responsabilità amministrativa.

- B) Sotto altro profilo si deve notare come i principi generali sui quali si fonda la nuova organizzazione per dipartimenti dovrebbe escludere la possibilità di istituire specifiche strutture di massima dimensione dedicate alla gestione del personale, in quanto le relative competenze devono far capo ai singoli dipartimenti titolari di ciascuna macrofunzione. L'ordinamento regionale, invece, appare in atto orientato diversamente, ma senza alcuna logica applicativa uniforme. Ed invero, fermo restando che la legge regionale n. 10 del 2000 ha espressamente individuato tra i dipartimenti regionali quello del personale, v'è da segnalare come con la delibera di Giunta regionale n. 366 del 2001 sia stato previsto che i servizi di detto dipartimento competenti in materia di gestione giuridica ed economica del personale regionale (in servizio ed in quiescenza), nonché di formazione e qualificazione delle risorse umane, si articolassero in unità operative di base, aventi sede presso ogni ramo di amministrazione e dipendenti organicamente dagli anzidetti servizi. Senonché, non solo in atto tale modello risulta inattuato in quanto i compiti in questione sono svolti da strutture intermedie dei singoli dipartimenti ³, ma per di più presso alcune unità di massima dimensione sono stati costituiti appositi servizi del personale ⁴.

Sulla base di tali osservazioni la Corte ritiene di dover sollecitare al Governo regionale l'assunzione di una linea univoca in materia, valutando soluzioni definitive che possano coniugare le esigenze di buon andamento e di necessario coordinamento dell'attività amministrativa in una materia cruciale come quella relativa alla gestione del personale, con quelle altrettanto rilevanti connesse al principio della responsabilità dei dirigenti generali per i risultati operativi ad essi affidati, nonché per le "decisioni organizzative" e la "gestione del personale loro assegnato" (art. 10, comma 1, della legge regionale n. 10 del 2000).

- C) Altro aspetto che merita adeguati approfondimenti ed eventuali soluzioni normative è quello relativo all'assetto dell'amministrazione forestale. Le nuove norme di organizzazione dettate dalla legge regionale n. 10 del 2000, infatti, prevedendo accanto al Dipartimento regionale delle foreste anche quello dell'Azienda regionale delle foreste demaniali, hanno fatto emergere tutta una serie di complesse problematiche attuative, in particolare sotto il

² Ciò avviene, sia in senso orizzontale (ad esempio i dipartimenti dei beni culturali, della famiglia e dei lavori pubblici hanno ciascuno in carico risorse relative a ben 7 funzioni-obiettivo) che verticale (la funzione-obiettivo "affari economici, è "spalmata" su 22 centri di responsabilità, quelle relative a "protezione sociale" e "abitazione ed assetto territoriale" su 11).

³ O da unità interdipartimentali.

⁴ Come previsto, ad esempio, dalla deliberazione di Giunta regionale n. 15 del 15 gennaio 2002 per il dipartimento dei beni culturali ed ambientali e dell'educazione permanente.

profilo dell'attribuzione del personale all'Azienda, nonché della ripartizione delle risorse finanziarie e logistiche tra le due strutture. Il tentativo di risolvere tali tematiche ha di fatto provocato nel corso del 2002 un forte dispendio di energie da parte di entrambi i dipartimenti in defatiganti attività di studio, di concertazione e di collaborazione. Le soluzioni delineate, comunque, appaiono provvisorie in quanto sembrano innestarsi in un quadro di fondo pur sempre caratterizzato da confusione gestionale e da incertezze normative. In particolare la Corte è dell'avviso che occorra coordinare il nuovo assetto organizzativo con precisi criteri di ripartizione delle competenze tra dipartimento ed Azienda, ferma restando per quest'ultima l'esigenza di operare definitive scelte di campo circa la sua configurazione giuridica, anche sotto il profilo contabile, e la sua collocazione ordinamentale rispetto al Dipartimento.

- D) In sede di prima applicazione, mentre i dipartimenti regionali (e gli uffici equiparati) sono stati indicati direttamente (art. 4, comma 2) nella tabella A allegata alla stessa legge regionale n. 10 del 2000, per l'individuazione delle strutture intermedie e dei relativi ambiti di competenza il legislatore ha invece rinviato alle previsioni di un successivo, apposito regolamento (art. 4, comma 4). La disciplina è completata dalle norme che affidano ai dirigenti generali l'adozione degli atti relativi all'organizzazione degli uffici di livello dirigenziale (art. 7, comma 1, lett.d) e agli organi preposti alla gestione (cioè ai dirigenti), con la capacità ed i poteri del privato datore di lavoro, le determinazioni per l'organizzazione degli uffici (art. 3, comma 2).

In altri termini, la normativa innanzi citata, nel suo complesso, sembra realizzare quell'"equilibrato dosaggio di fonti regolatrici" al quale alludeva la Corte Costituzionale⁵ nel dichiarare conforme all'art. 97 della Costituzione la riforma dell'apparato amministrativo statale alla quale in definitiva si ispira quella regionale. La determinazione della macro-organizzazione, infatti, è stata affidata alla sede propria della legge regionale⁶, mentre, sulla base delle linee fondamentali dettate da quest'ultima, la regolazione della micro-organizzazione è stata attribuita ai regolamenti ed a provvedimenti amministrativi non normativi, nonché ad atti in regime privatistico.

L'armonico quadro d'insieme è stato, però, turbato dall'art. 57, comma 3, della legge regionale 30 aprile 2001, n. 6. Con tale disposizione, infatti, viene stabilito che "le strutture intermedie dell'Amministrazione regionale e le norme applicative sono provvisoriamente quelle individuate dalla Giunta regionale". Pur volendo considerare positivamente lo scopo che si prefiggeva la disposizione in questione ("garantire l'immediato e coerente rispetto dei principi funzionali" della legge regionale n. 10/2000), tuttavia l'assenza di talune fondamentali garanzie obiettive (parere del Consiglio di Giustizia amministrativa e controllo di legittimità della Corte dei conti) nella procedura sostitutiva del regolamento⁷ consigliano

⁵ Cfr. sentenza n. 309/1997.

⁶ Stante la riserva relativa di legge disposta dall'art. 97, comma 1, della Costituzione.

⁷ Oltre la sua precarietà ("nelle more dell'adozione del regolamento relativo alle strutture intermedie e fino a quando non saranno definite le relative procedure").

il pronto ripristino dell'originaria previsione contenuta nella legge regionale n. 10/2000. D'altra parte, la norma in questione è stata interpretata come se avesse operato un rinvio dinamico a qualsiasi determinazione in materia da parte della Giunta regionale, e non già, come più correttamente, un rinvio statico alla deliberazione n. 366 del 2001, talchè con il procedimento innanzi indicato sono state apportate numerose modificazioni alle strutture intermedie.

La Corte, peraltro, non ritiene neppure soddisfacente la soluzione recentemente adottata con l'art. 11, comma 2, della legge regionale 3 dicembre 2003, n. 20 in quanto il potere di individuare le strutture intermedie dei dipartimenti regionali è stato meramente trasferito in capo al Presidente della Regione ⁸ il cui decreto, invero, soffre degli stessi limiti innanzi illustrati per i provvedimenti deliberati dalla Giunta regionale.

E) Un fondamentale criterio-guida gestionale per il nuovo assetto organizzativo dell'apparato pubblico regionale si trae dalla disposizione contenuta nell'art. 3, comma 1, lett. a), della legge regionale n. 10/2000. Il potere di organizzazione, infatti, deve assicurare, tra l'altro, l'attuazione del principio della "funzionalità rispetto ai compiti ed ai programmi di attività nel perseguimento degli obiettivi di efficienza, efficacia ed economicità". In tal modo si potranno realizzare i fini dichiarati della legge regionale n. 10 (art. 1, lett. a) e b) di "accrescere l'efficienza dell'Amministrazione regionale" e di "razionalizzare il costo del lavoro pubblico, diretto ed indiretto, entro i vincoli di finanza pubblica regionale".

Tenuto conto dei parametri innanzi indicati, la Corte non ritiene, sotto il profilo dell'economicità, di poter valutare positivamente l'attuale assetto organizzativo regionale accertato alla fine del mese di luglio 2003 e riassunto nel prospetto allegato n. 2 ed in quelli analitici.

Come hanno sottolineato le Sezioni regionali riunite di questa Corte nel referto reso nel mese di giugno 2003 sul rendiconto generale della Regione per l'esercizio finanziario 2002 ⁹, i "costi di apparato" nel triennio 2000-2002 sono, infatti, lievitati a livello di pagamenti da 1.425 a 1.613 milioni di euro (+ 13,2 %). Tale andamento mette in luce che nel 2000 - periodo ante riforma - le retribuzioni del personale ammontavano a 911 meuro, mentre gli altri costi (per funzionamento degli uffici, per affitti di immobili e per acquisto di beni e servizi) erano pari a 514 meuro. Nel 2001, anno di primo avvio applicativo della legge regionale n.10, le spese del personale sono, invece, aumentate a 989 meuro e le altre a 570 meuro, comportando un incremento totale dei costi di apparato (1.559 meuro) del 9,5 %. Nel 2002 il loro aumento è stato all'apparenza più contenuto in quanto i relativi pagamenti ammontavano a 1.613 meuro (+ 3,5 %); tale importo, però, è la risultante di una forte impennata delle retribuzioni (1.115 meuro; + 13 %) attenuata dalla contrazione degli altri costi (498 meuro; - 12,6 %).

⁸ Seppure delineando un procedimento basato sulla proposta dell'Assessore competente, sentito il dirigente generale interessato e previa delibera della Giunta regionale.

⁹ Approvato con deliberazione n. 3 del 2003.

Tale situazione finanziaria è da porre in relazione, oltre che con gli effetti economici indotti dall'applicazione del contratto collettivo dei dipendenti regionali per il biennio 2000-2001¹⁰ e dall'inquadramento nella terza fascia dirigenziale, disposto dall'art. 6, comma 1, della legge regionale n. 10 del 2000, del personale con qualifica di dirigente amministrativo, tecnico ed equiparato in servizio alla data di entrata in vigore della legge¹¹, anche con un'eccessiva frammentazione ed una consistente espansione delle strutture amministrative regionali avvenuta in occasione dell'applicazione "organizzativa" della riforma che, invero, è sembrata più orientata all'esigenza di assicurare comunque un incarico al personale dirigenziale, piuttosto che ispirata a sani criteri gestionali di funzionalità, efficienza ed efficacia.

L'assetto dell'Amministrazione regionale antecedente all'applicazione della legge regionale n. 10 era basato su circa 588 unità organizzative (gruppi di lavoro e uffici periferici) le quali, in quello attuale, articolato in 407 strutture intermedie (91 aree e 316 servizi) e 1.188 unità operative di base, lievitano ad un totale complessivo di 1.595¹².

Il quadro preoccupante che emerge è in altri termini caratterizzato da una forte dilatazione dell'organizzazione e, di conseguenza, della spesa regionale, circostanze che inducono la Corte a dover richiamare la responsabile attenzione del Governo regionale sull'esigenza di intraprendere le iniziative ritenute più opportune per fronteggiare l'attuale situazione ed i possibili incrementi dei costi che ne potrebbero ulteriormente conseguire¹³. Al fine di correggere tali andamenti si potrebbe agire sul versante delle prossime trattative per il rinnovo del contratto collettivo di lavoro per il personale regionale, formulando all'ARAN Sicilia opportune direttive in merito¹⁴, nonché attraverso una revisione periodica¹⁵ e complessiva di tutte le strutture regionali (e non solo di quelle intermedie) in modo da monitorare costantemente il rapporto tra assetto organizzativo e funzionalità dello stesso "rispetto ai compiti ed ai programmi di attività nel perseguimento degli obiettivi di

¹⁰ Recepito con il D. P. Reg. 22 giugno 2001, n. 10.

¹¹ Alla data di entrata in vigore di tale disposizione (17 maggio di tale anno) i direttori regionali erano 25, mentre i funzionari di carriera direttiva erano rappresentati da 290 dirigenti superiori e 2.484 dirigenti. Al 31.12.2001 il personale con qualifica dirigenziale era pari a 2.451 unità (24 dirigenti di prima fascia, 269 di 2[^] e 2.158 di 3[^]), al 31.12.2002 diminuiva a 2.418 unità (18 dirigenti di 1[^] fascia, 249 di 2[^] e 2.151 di 3[^]), mentre al 31.12.2003 la situazione si è assestata a 2.247 unità di cui 12 di 1[^] fascia, 152 di 2[^] e 2.083 di 3[^]. Tale situazione rappresenta un unicum nel panorama regionale considerato che, in base ai dati del Dipartimento RGS – IGOP riportati nella Relazione sul costo del lavoro pubblico nell'anno 2000 curata dalle Sezioni riunite centrali di questa Corte, la consistenza totale dei dirigenti nell'intero comparto delle regioni a statuto ordinario era pari a 3.482 unità, registrando punte massime di 636, 390 e 301 dirigenti, rispettivamente, nelle regioni Campania, Puglia e Lombardia.

¹² A queste occorre peraltro aggiungere le 34 articolazioni degli uffici speciali e le 52 degli uffici alle dirette dipendenze del Presidente della Regione e degli Assessori regionali.

¹³ A tal fine occorre segnalare che la norma contenuta nell'art. 11, comma 2, della legge regionale 3.12.2003, n. 20, fissando il tetto massimo di 600 per il numero complessivo delle strutture intermedie, non sembra possedere alcun effetto calmieratore della situazione innanzi evidenziata, ma addirittura potrebbe provocare l'aumento delle aree e servizi che, in base ai dati rilevati dalla Corte a fine luglio 2003, ammontavano a 407 unità.

¹⁴ Procedendo, ad esempio, alla modifica del primo periodo dell'art. 13 del vigente CCRL –area dirigenza il quale prevede che tutti i dirigenti abbiano diritto ad un incarico. Tale clausola, infatti, ha determinato di fatto incrementi consistenti di posti dirigenziali (e di spesa).

¹⁵ Tale revisione era originariamente prevista dall'art. 4, comma 4, della legge regionale n. 10 del 2000, norma che, però, è stata abrogata con l'art. 11 della legge regionale n. 20 del 2003.

efficienza, efficacia ed economicità” come in effetti prevede l’art. 3, comma 1, lett. a), della legge regionale n. 10 del 2000 ¹⁶.

- F) Si ritiene, infine, di dover segnalare alcune specifiche incongruenze tra il dato normativo e quello applicativo che, data la rilevanza ed il loro grado di diffusione, la Corte ritiene che vadano attentamente riesaminate ed eventualmente eliminate.

Si deve, innanzitutto, far riferimento alla particolare strutturazione data alla Segreteria generale ed all’Ufficio legislativo e legale presso i quali, accanto alle tipiche strutture intermedie, vengono previste apposite “postazioni di collaborazione e coordinamento” ¹⁷. A tal proposito la Sezione è ben consapevole del disposto dell’art. 16, commi 1 e 2, della legge regionale n. 10 del 2000, ma non ritiene che detta normativa consenta deroghe alla configurazione tipologica data alle strutture operative dall’art. 4 della stessa legge. In altri termini, fermo restando che anche i dipartimenti in questione non possono che articolarsi nelle sole unità organizzative espressamente previste dalla legge (aree, servizi ed unità operative di base), è da ritenere che la normativa in questione abbia voluto semplicemente disporre che in linea di principio la loro organizzazione dovrà conformarsi alla “specificità delle rispettive funzioni connesse alla realizzazione dell’attività d’impulso, di indirizzo e di coordinamento, nonché alla tutela dei diritti e degli interessi della Regione, allo svolgimento dell’attività legislativa e di governo”. E in tal senso si è dell’avviso che l’anzidetto art. 16, se consente deroghe ai criteri organizzativi “interni” alle strutture ¹⁸, non abiliti, invece, il Presidente della Regione o la Giunta regionale ad istituire strutture operative, quali le citate postazioni”, non espressamente previste dalla legge. Né, peraltro, nel “normale” assetto previsto dalla riforma sono ravvisabili elementi strutturali tali da rendere incompatibile tale disegno con la tipicità funzionale dei dipartimenti in questione ¹⁹.

Con riferimento alle deduzioni svolte, peraltro oralmente, dall’Avvocato generale nel corso della adunanza pubblica, la Sezione deve preliminarmente rilevare come appaia assolutamente erroneo l’assunto del deducente nel ritenere ascrivibili al controllo di merito alcune osservazioni formulate dalla Corte nella presente relazione. Va in questa sede stigmatizzato che, come rilevato dalla stessa Corte Costituzionale nella sentenza n. 29 del 1995, il controllo successivo sulla gestione, intestato dall’ordinamento alla Corte dei conti, differisce sostanzialmente da tutte le categorie previste dalla Costituzione e dalla legge, risolvendosi in un controllo dei risultati della gestione che “è, prima di tutto, diretto a stimolare nell’ente o nell’amministrazione controllati processi di autocorrezione sia sul piano delle decisioni legislative, dell’organizzazione amministrativa e delle attività

¹⁶ La norma in questione dispone, peraltro, che si proceda, sentiti i dirigenti generali, a specifica verifica e ad eventuale revisione dell’organizzazione “periodicamente e comunque all’atto della definizione dei programmi operativi e dell’assegnazione delle risorse”.

¹⁷ Presso la Segreteria Generale, comunque, non risultano attivate le posizioni organizzative in questione.

¹⁸ Quali i parametri di accorpamento di funzioni strumentali e di attività serventi nell’ambito delle aree, o quelli di organicità, completezza ed omogeneità dei compiti e delle funzioni che devono caratterizzare i servizi.

gestionali, sia sul piano dei controlli interni. Ed invero, perché questo obiettivo possa essere efficacemente perseguito, è determinante l'attribuzione di tale funzione di controllo a un organo, la Corte dei conti, la cui attività contrassegna un momento di neutralizzazione rispetto alla conformazione legislativa (politica) degli interessi." E proprio in tal senso le osservazioni formulate dalla Sezione nella presente relazione, ben lungi dal sindacare la convenienza/opportunità di singoli atti o dal direttamente incidere sull'efficacia giuridica degli stessi, sono immediatamente rilevanti soltanto al fine di attivare processi di autocorrezione della pubblica amministrazione controllata nei comportamenti, nelle tecniche di gestione e, per quanto riguarda la fattispecie concreta, nell'organizzazione, processi che, comunque, rientrano nella piena responsabilità e competenza dei relativi organi gestionali regionali.

Nel caso concreto, peraltro, le osservazioni della Sezione muovono dall'accertata costituzione presso l'Ufficio legislativo e legale, al contrario di quanto avvenuto per la Segreteria Generale, di ben 8 posizioni di collaborazione e coordinamento, strutturazione intermedia, questa, che continua a non apparire congruente con sani criteri organizzativi e finanziari.

Altro profilo che merita espressa segnalazione è quello relativo all'organizzazione degli uffici periferici in quanto il modello generalmente utilizzato e consistente nella configurazione degli stessi quali distinti servizi dei competenti dipartimenti, articolati, a loro volta, in unità operative di base, soffre di vistose eccezioni presso i dipartimenti regionali dei beni culturali e dei trasporti. Nella deliberazione di Giunta regionale n. 366 del 2001, infatti, le nove Soprintendenze uniche provinciali per i beni culturali ed ambientali vengono qualificate quali "aree" che poi si articolano ciascuna in quattro servizi ed in ulteriori unità operative di base. Pur tenendo conto delle peculiarità funzionali di tali organi periferici, si deve tuttavia osservare che detto assetto appare incompatibile con le vigenti previsioni normative in base alle quali, come rilevato anche dall'Ufficio legislativo e legale ²⁰, "le aree ed i servizi costituiscono strutture di dimensione intermedia paritarie, distinte in relazione alle funzioni e compiti ascritti che, qualora serventi, connotano le aree, mentre, se riguardati quale prodotto o servizio erogato dal dipartimento, identificano i servizi".

Ad analoghe considerazioni si presta l'organizzazione del dipartimento dei trasporti presso il quale sono state istituite due specifiche aree per gli uffici della motorizzazione di Catania e Palermo suddivise in unità operative di base.

¹⁹ Per l'Ufficio legislativo e legale, ad esempio, sarebbe stato sufficiente costituire due servizi, uno per l'attività normativa e consultiva, e l'altro per quella giurisdizionale, all'interno dei quali si poteva poi prevedere l'istituzione di apposite unità operative di base competenti in relazione alle varie materie da trattare.

²⁰ Con nota prot. 18355 del 6.11.2001 in sede di relazione sullo schema regolamentare di cui alla delibera n. 366 del 2001.

In considerazione anche degli oneri finanziari che derivano dall'anzidetto assetto ²¹, ritiene la Corte che occorra attentamente valutare la compatibilità di una tale strutturazione organizzativa con il vigente quadro normativo, assumendo ogni iniziativa, anche legislativa, ritenuta utile per assicurare non solo la funzionalità dei servizi, ma anche il rispetto dei parametri normativi.

²¹ Ulteriori incrementi di spesa, peraltro, potrebbero verificarsi in futuro a causa di preventivabili effetti di "trascinamento" di tale modello sugli altri Uffici periferici.

2.2. DEFINIZIONE DI OBIETTIVI E PROGRAMMI

2.2.1. CONSIDERAZIONI DI CARATTERE GENERALE

In sede d'indagine ²² è stata prestata particolare attenzione alle tematiche connesse alla "definizione degli obiettivi e dei programmi" in quanto le stesse assumono un forte rilievo nell'ambito del complessivo disegno riformatore delineato dalla legge regionale n. 10 del 2000. In applicazione, infatti, del fondamentale nuovo principio organizzativo consistente nella distinzione tra le funzioni politiche e quelle dirigenziali, l'anzidetta legge regionale n. 10 dispone che:

1. Il Presidente della Regione e gli Assessori esercitano le funzioni di indirizzo politico-amministrativo, definiscono gli obiettivi ed i programmi da attuare, adottano gli atti rientranti nello svolgimento di tali funzioni Ad essi spettano, in particolare:...

b) la definizione di obiettivi, priorità, piani, programmi e direttive generali per l'azione amministrativa e per la gestione... (art. 2, comma 1);

2. I dirigenti di struttura di massima dimensione comunque denominata, nell'ambito di quanto stabilito dal comma 1 dell'articolo 2, esercitano fra gli altri i seguenti compiti e poteri:...

b) curano l'attuazione dei piani, programmi e direttive generali definiti dal Presidente della Regione e dagli Assessori regionali...;

c) attribuiscono ai dirigenti gli incarichi e la responsabilità di specifici progetti e gestioni, definiscono gli obiettivi che i dirigenti devono perseguire e attribuiscono agli stessi le necessarie risorse umane, finanziarie e materiali... (art. 7, comma 1);

3. I dirigenti...

b) curano l'attuazione dei progetti e le gestioni ad essi assegnati dai responsabili degli uffici dirigenziali generali... (art. 8, comma1).

Con la normativa innanzi citata, integrata dalle altre specifiche disposizioni relative ai controlli interni ²³, si è proceduto a delineare una serie di processi e strumenti operativi, facenti parte del complessivo sistema regionale di pianificazione, programmazione e controllo, attraverso i quali:

- si provvede alla formalizzazione delle politiche pubbliche (generali e di settore) mediante piani e programmi, nonché all'assegnazione dei relativi obiettivi strategici e priorità ad ogni centro di responsabilità (i dipartimenti di ogni assessorato e gli uffici speciali);

- vengono definiti gli obiettivi operativi di competenza delle strutture in cui si articola il centro di responsabilità, assegnando ad esse progetti e gestioni.

²² Come già fatto presente relativamente agli Uffici di diretta collaborazione del Presidente della Regione e degli Assessori regionali nella relazione approvata con deliberazione di questa Sezione n. 4/2003.

²³ Art. 4 della legge regionale n. 20 del 2001.

Mentre la prima funzione (di pianificazione strategica) è attribuita agli organi di indirizzo politico-amministrativo (Presidente ed Assessori regionali), la seconda (di programmazione operativa) spetta alla dirigenza delle strutture di massima dimensione. I due livelli, comunque, sono strettamente collegati fra di loro in quanto l'operatività del sistema presuppone, a monte delle gestioni dirigenziali, la previa determinazione delle politiche pubbliche, dei relativi obiettivi, dei programmi e piani da attuare. D'altra parte, la programmazione operativa dei dirigenti non solo deve essere coerente ex post con le direttive generali per l'azione amministrativa e per la gestione elaborate dal livello politico, ma dovrà anche fornire dal basso informazioni qualificate, iniziative di innovazione ed opportunità operative utili alla struttura di vertice per meglio definire gli indirizzi strategici.

Ciò premesso in linea generale, si segnala che, al fine di accertare l'applicazione data dalle amministrazioni regionali alle anzidette disposizioni, la Corte ha richiesto di far conoscere, da una parte, gli obiettivi, le priorità, i piani, i programmi e le direttive generali per l'azione amministrativa e per la gestione affidati per l'attuazione dal Presidente della Regione e dagli Assessori regionali a ciascuno dei dirigenti posti al vertice dei dipartimenti regionali, nonché gli obiettivi, i progetti ed i programmi attribuiti da questi ultimi ai dirigenti del relativo dipartimento.

2.2.2. ESITI DEI CONTROLLI

Sulla base delle notizie acquisite in sede di primo avvio dell'istruttoria (periodo antecedente al mese di giugno 2002), la Corte aveva riscontrato una situazione caratterizzata da diffuse criticità.

Tutti gli Uffici interpellati, infatti, per obiettivi "strategici" avevano fatto generale riferimento a quelli contenuti nei contratti stipulati nel 2001 dai dirigenti di strutture di massima dimensione, obiettivi che in realtà costituivano generalmente mere parafrasi delle attività istituzionali e/o delle funzioni di competenza dei singoli dirigenti, oppure semplici elencazioni di compiti da svolgere in relazione alla preposizione a capo del dipartimento. Relativamente, poi, al connesso tema delle priorità individuate dall'organo di vertice politico amministrativo, era emerso che tali elementi non risultavano in genere indicati negli anzidetti contratti.

Ed analogamente, per quanto riguarda gli obiettivi operativi assegnati ai dirigenti preposti alle relative strutture sub-dipartimentali, nelle risposte pervenute si effettuava un mero rinvio al contenuto dei contratti stipulati con i singoli dirigenti, nei quali, invece, risultava reiterata la confusione tra attribuzione delle funzioni istituzionali ed assegnazione di obiettivi chiari, precisi e misurabili.

In altri termini, i primi accertamenti compiuti dalla Corte avevano messo in luce, unitamente all'assenza presso l'Amministrazione regionale di qualsiasi forma di programmazione strategica, la mancata introduzione presso i dipartimenti di forme strutturate di programmazione operativa e di nuove modalità gestionali basate su progetti ed obiettivi. E

dette negative circostanze sono state oggetto di specifiche osservazioni approvate dalla Sezione di controllo con l'ordinanza n. 9/2002.

La seconda fase dell'istruttoria esperita dalla Corte, avendo riguardato il periodo giugno-ottobre 2002, è coincisa con il periodo di prima implementazione della programmazione strategica da parte degli organi di indirizzo politico-amministrativo. In effetti, l'emanazione del D. P. Reg. n. 135 del 5 luglio 2002²⁴ e della direttiva presidenziale del 15 ottobre 2002 d'indirizzo per la programmazione strategica²⁵, nel tentativo di colmare gli evidenziati vuoti a monte della programmazione operativa, hanno comunque consentito una evoluzione, seppure tardiva²⁶ ed incompleta²⁷, del relativo quadro applicativo.

In base agli accertamenti espletati dalla Corte, infatti, è risultato che in detto periodo presso alcuni dipartimenti²⁸, nella consapevolezza della connessione esistente tra gli obiettivi assegnati alla dirigenza generale e quelli dei dirigenti delle strutture sub-dipartimentali, si era provveduto quanto meno a comunicare a questi ultimi le strategie fissate nei provvedimenti del Presidente della Regione o le relative schede tecniche. In modo più confacente alla logica del nuovo ciclo di programmazione-controllo, per i dirigenti della Segreteria Generale e dei Dipartimenti della programmazione, della cooperazione, commercio ed artigianato, nonché del lavoro si era, invece, attuato un vero e proprio ribaltamento di obiettivi formalizzato con apposito provvedimento del competente dirigente generale; analogo risultato si era ottenuto presso i Dipartimenti per gli interventi strutturali ed infrastrutturali, nonché presso l'Ispettorato veterinario, mediante l'utilizzo, però, di strumenti incongrui quali i piani di lavoro o la stipula di contratti integrativi con i dirigenti.

Il 2002 ha indubbiamente rappresentato un periodo di transizione nel modo di gestire gli apparati pubblici regionali, per di più connotato da forti cambiamenti culturali ancora non del tutto fatti propri da dirigenti e sfera politica: da ciò sono derivati le incertezze ed i rallentamenti procedurali di cui si è fatto cenno. La Corte, sebbene l'arco temporale controllato possa apparire, pertanto, non paradigmatico di un sistema a regime, ritiene, tuttavia, di dover formulare alcune osservazioni in merito, soprattutto per profili attinenti a problematiche di carattere generale non ancora risolte nelle fasi successive a quella presa in considerazione.

Ed invero, poiché l'assegnazione degli obiettivi ai dirigenti dei dipartimenti ha riguardato, in genere, quelli prioritari individuati dal Presidente della Regione ex art. 38 della legge regionale n. 2 del 2002, risulta evidente come siano rimasti esclusi dalla programmazione operativa gli

²⁴ Con detto provvedimento il Presidente della Regione, ai sensi dell'art. 38 della legge regionale n. 2/2002, ha individuato le priorità che, nell'ambito del programma di Governo, ciascun ramo d'amministrazione è chiamato a realizzare nel corso dell'anno.

²⁵ Con la stessa, infatti, il Presidente della Regione ha provveduto a fornire alle Amministrazioni regionali gli indirizzi per la formulazione delle direttive generali sull'attività amministrativa per l'anno 2002.

²⁶ La fase di assegnazione degli obiettivi gestionali alla dirigenza generale è, infatti, avvenuta solamente a fine anno 2002.

²⁷ A parte le 7 strutture dipartimentali che non hanno fornito alcuna risposta alle specifiche richieste in merito formulate dalla Corte, ben 9 dipartimenti, infatti, hanno continuato a far riferimento nelle loro risposte agli obiettivi (cioè alle funzioni istituzionali) individuati nei contratti individuali dei dirigenti generali e degli altri dirigenti

²⁸ Dipartimento regionale del personale, dei servizi generali, di quiescenza, previdenza ed assistenza del personale; enti locali (ora della famiglia); industria; Ufficio legislativo e legale.

“altri obiettivi generali dell’azione amministrativa” che la direttiva presidenziale d’indirizzo del 15 ottobre 2002 pur indicava tra quelli relativi al normale ciclo di bilancio da associare ai singoli centri di responsabilità amministrativa.

Il ribaltamento in capo ai dirigenti dei dipartimenti degli obiettivi strategici affidati al dirigente generale, laddove effettuato, si è rivelato, poi, completamente avulso dalla gestione delle risorse finanziarie. In altri termini, l’assegnazione degli obiettivi ai dirigenti è avvenuta con modalità meramente descrittive degli interventi e delle attività attese, e non ha realizzato quel modello di processo budgetario delineato dalla riforma della contabilità pubblica regionale.

Le modalità operative seguite, infine, hanno finito per generare notevoli difficoltà anche in sede di valutazione della dirigenza in quanto gli obiettivi assegnati non sempre sono apparsi connessi a meccanismi incentivanti tali da rendere percepibili ai dirigenti stessi le conseguenze del loro perseguimento o meno.

Gli esiti dell’aggiornamento istruttorio operato dalla Corte con riferimento alla data del 31 luglio 2003 testimoniano un discreto impulso impresso dall’amministrazione regionale nel corso del 2003 per il completamento attuativo del ciclo di programmazione e controllo.

A tale risultato ha prioritariamente contribuito l’attività svolta dal Presidente della Regione in tema di coordinamento e di razionalizzazione degli atti di programmazione strategica dei vari rami di amministrazione regionale. Contrariamente a quanto avvenuto nel 2002 quando la direttiva d’indirizzo era stata emanata solamente a fine anno, nel 2003, invece, gli “indirizzi per la programmazione strategica e la formulazione delle direttive generali degli Assessori per l’attività amministrativa e la gestione” sono stati approvati il 6 marzo: non in tempo, invero, per influire sulla predisposizione dei documenti di bilancio, ma lasciando congrui, seppur ristretti, margini temporali agli Assessori per la formulazione delle direttive di settore. Per di più detti indirizzi generali segnalano un deciso miglioramento qualitativo rispetto a quelli formulati in precedenza.

Tali progressi si sono riflessi sui tempi e sui contenuti delle direttive assessoriali: tutte, tranne quattro ²⁹, sono state approvate entro il primo semestre del 2003 e nei contenuti appaiono congruenti con quelli delineati nella direttiva presidenziale.

I miglioramenti realizzati in sede di programmazione strategica sotto i profili della tempistica e dei contenuti, soprattutto mediante la formulazione di specifici piani d’azione ³⁰, hanno consentito alla Corte di accertare presso la maggior parte delle strutture controllate ³¹ la formale assegnazione degli obiettivi operativi ai dirigenti dei vari dipartimenti.

²⁹ Assessorato enti locali (21.7); lavori pubblici (16.10); sanità (10.7); territorio (1.7).

³⁰ Tali piani sono destinati a trasporre gli obiettivi strategici delle politiche pubbliche in precise modalità attuative e rappresentano lo strumento per raggiungere gli obiettivi operativi.

³¹ Presso i Dipartimenti regionali degli interventi strutturali, della pubblica istruzione e dei lavori pubblici tale fase era ancora in corso di svolgimento alla data della richiesta della Corte. Non hanno, invece, fornito notizie in merito i Dipartimenti della protezione civile, della pesca, del corpo regionale delle miniere, della formazione professionale, dell’ispettorato tecnico dei lavori pubblici e dell’ispettorato sanitario.

Tale risultato, se va valutato positivamente in relazione allo status quo ante, deve essere, tuttavia, considerato come il primo passo per lo sviluppo di un sistema evoluto di assegnazione di obiettivi e di controllo di gestione.

A tal fine la Corte ritiene di dover richiamare l'attenzione dei dirigenti generali responsabili dei Dipartimenti regionali sulle seguenti aree critiche di carattere orizzontale che, ancora permanendo, richiedono idonei interventi correttivi:

1. in numerosi casi si è constatato che gli obiettivi assegnati avevano natura meramente descrittiva di attività da porre in essere da parte dei dirigenti. Tale caratteristica appare contrastante con le logiche, sottese alla riforma attuata con la legge regionale n. 10 del 2000, in base alle quali per obiettivo si deve invece intendere un risultato gestionale specifico e misurabile da conseguire in un arco di tempo determinato. E' perciò necessario affinare ulteriormente le tecniche di determinazione degli obiettivi per la dirigenza sub-dipartimentale, utilizzando a tal fine le strutture addette al controllo di gestione le quali, invece, in materia non hanno finora svolto alcun ruolo;
2. alla situazione innanzi evidenziata ha anche concorso il mancato utilizzo, in sede di assegnazione degli obiettivi dirigenziali, di uno strumento operativo essenziale a tal fine, quale il programma di gestione (o budget), circostanza che in definitiva ha provocato una netta divaricazione tra la gestione amministrativa e quella finanziaria. Si deve, infatti, porre in evidenza che l'assegnazione di obiettivi rappresenta non un mero programma di attività, bensì un piano di responsabilità nel senso che gli obiettivi e le dotazioni finanziarie devono essere assegnate ai dirigenti che ne assumono la responsabilità rispettivamente di risultato e di gestione. La c.d. amministrazione per obiettivi, infatti, presuppone non solo la determinazione ed enunciazione di questi ultimi, ma richiede che sia dedicata specifica attenzione anche alle risorse ed alla verifica dei risultati. Come sarà ulteriormente specificato nel successivo paragrafo, non deve sussistere, come, invece, avviene attualmente presso tutti i Dipartimenti, alcuna soluzione di continuità tra fase di assegnazione degli obiettivi ai dirigenti ed operatività del controllo di gestione. Al fine di garantire detto risultato appare necessario predisporre appositi programmi di gestione attraverso i quali in definitiva il sistema di controllo possa essere utilizzato a supporto del processo di definizione degli obiettivi. Il che ovviamente postula un'articolazione del bilancio sulla base di centri di costo con l'identificazione di specifiche funzioni, programmi d'azione e responsabilità di gestione, a sostegno delle analisi dei costi sopportati e dei risultati conseguiti anche al fine di valutare in termini di efficienza, efficacia ed economicità l'azione amministrativa e la correlata gestione della spesa.

2.3. IL SISTEMA DI CONTROLLO INTERNO

2.3.1. PARAMETRI UTILIZZATI PER I CONTROLLI

Preliminarmente la Corte ritiene di dover porre in evidenza che le osservazioni di seguito formulate trovano la loro fonte normativa nell'art. 2, comma 3, del decreto legislativo 18 giugno 1999, n. 200, in base al quale la Sezione, in sede di controllo successivo sulla gestione dell'amministrazione regionale, "...verifica il funzionamento dei controlli interni...".

Per il concreto esercizio di tale attribuzione, come già precisato in altri referti ³², verranno utilizzate le "Linee guida per gli standard di controllo interno" elaborate dall'Organizzazione internazionale delle Istituzioni superiori di controllo (INTOSAI) ed approvate nel giugno 1992, adattandole, ove necessario, al quadro normativo-gestionale regionale.

Il paragrafo 80 di tale documento recita che:

L'Istituzione Superiore di Controllo deve concentrare la propria attività sulla verifica dell'adeguatezza, in linea di principio, e dell'efficacia, in pratica, dei controlli interni esistenti nelle organizzazioni controllate.

In tale ambito, la verifica dell'adeguatezza di un sistema di controllo interno è finalizzata ad accertare se esso fornisca o meno la ragionevole garanzia ³³ che l'amministrazione pubblica controllata consegua i cinque obiettivi del controllo interno (osservanza delle politiche, dei piani, delle procedure, delle leggi e dei regolamenti; conseguimento degli obiettivi prestabiliti; utilizzo economico ed efficiente delle risorse; protezione del patrimonio pubblico; affidabilità ed integrità delle informazioni) ³⁴.

Il controllo interno, di conseguenza, sarà valutato come "adeguato" nelle ipotesi in cui la normativa vigente (a livello di istituti e di principi) e la direzione ³⁵ abbiano disegnato, pianificato ed organizzato il sistema in modo che lo stesso possa fornire la ragionevole garanzia che saranno raggiunti gli anzidetti cinque obiettivi.

Lo scopo della verifica dell'efficacia di un sistema di controllo interno, invece, è quello di accertare che nella realtà operativa detto sistema funzioni secondo le aspettative. In altri termini, si avranno controlli interni efficaci quando il sistema è gestito in modo da assicurare che gli obiettivi anzidetti siano raggiunti.

³² Cfr. , da ultimo, Sezione di controllo per la Regione siciliana – Relazione sull'esito del controllo sulla gestione in tema di attuazione della legge regionale n. 10 del 2000 - Gli uffici di diretta collaborazione all'opera del Presidente della regione e degli Assessori regionali - approvata con deliberazione n. 4/2003 - paragrafo 2.3..

³³ In base ai paragrafi 21 e 22 del documento INTOSAI sui controlli interni : "La garanzia ragionevole richiede che i costi del controllo interno non dovrebbero eccedere i benefici conseguenti. L'impostazione di controlli interni che offrano un buon rapporto costi-benefici riducendo i rischi ad un livello accettabile, richiede che i dirigenti comprendano chiaramente gli obiettivi generali da realizzare. I responsabili dell'amministrazione pubblica possono infatti progettare in alcune aree delle loro attività sistemi con controlli eccessivi che influenzano negativamente altre operazioni ".

³⁴ Nell'ordinamento italiano tali obiettivi, in definitiva, coincidono con quelli desumibili dall'art. 1, comma 1, del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 286.

³⁵ Intesa, secondo i casi previsti dall'ordinamento italiano, come dirigenza e come vertice responsabile dell'indirizzo politico-amministrativo.

Con la presente relazione, pertanto, si intende rassegnare una prima valutazione da parte della Corte in merito all'adeguatezza del sistema regionale di controllo interno rilevato presso i Dipartimenti regionali, ritenendo tale verifica estremamente rilevante in questo particolare momento di assestamento conseguente all'avvenuta riprogettazione dell'intera Amministrazione regionale.

L'analisi sarà di seguito condotta in relazione agli esiti istruttori in tema di controllo di gestione e di valutazione della dirigenza sub-dipartimentale.

2.3.2. IL CONTROLLO DI GESTIONE

2.3.2.1. CONSIDERAZIONI DI CARATTERE GENERALE

Tale tipologia di controllo interno, pur essendo stata formalmente introdotta nell'ordinamento regionale nel 1999 con la legge n. 10 (art. 61) e dopo essere stata disciplinata ex novo con l'art. 3 della legge regionale n. 10 del 2000, ha trovato un definitivo assetto nell'art. 4 della legge regionale n. 20 del 2001: detta norma, infatti, ha recepito l'art. 4 del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 286 che è appunto dedicato al controllo di gestione.

Al di là della obbligatorietà derivante da tale specifica previsione normativa che pur lo indica come "strumento... per verificare l'efficacia, l'efficienza e l'economicità dell'azione amministrativa al fine di ottimizzare, anche mediante tempestivi interventi di correzione, il rapporto tra costi e risultati", v'è da osservare come la concreta ed effettiva esigenza del controllo di gestione nasca in relazione, da una parte, al nuovo ruolo attribuito dalla riforma amministrativa alla dirigenza pubblica e, sotto altro profilo, alla altrettanto innovativa configurazione del complessivo processo di pianificazione/programmazione delle amministrazioni pubbliche. I dirigenti, infatti, essendo responsabili in via esclusiva della gestione finanziaria, tecnica ed amministrativa degli apparati pubblici, devono possedere sotto il profilo decisionale tutte le leve necessarie per governare le strutture alle quali sono preposti. Il controllo di gestione, poi, rappresenta il principale strumento a supporto delle diverse fasi del ciclo di pianificazione e controllo: in fase di pianificazione, infatti, deve aiutare il responsabile della struttura a verificare la coerenza tra obiettivi assegnati e piani di azione/risorse disponibili; nello stadio della misurazione dei risultati, invece, deve rilevare se gli obiettivi programmati siano stati effettivamente raggiunti o meno; per quanto riguarda, infine, l'analisi degli scostamenti, deve mettere in relazione i risultati ottenuti con l'evoluzione del contesto di riferimento per identificare i motivi di eventuali scostamenti.

A questi tre "ruoli" del controllo di gestione corrispondono tre componenti del relativo sistema: il programma di gestione (o budget), i meccanismi di controllo ed i rapporti recanti informazioni (o report).

Il sistema connesso alla determinazione del programma di gestione ³⁶ costituisce una sorta di processo a cascata in quanto, partendo dalla definizione della missione dell'amministrazione e dei suoi obiettivi di medio-lungo termine (programmazione strategica), nonché dalle risorse di tipo economico, vengono individuati per le unità dirigenziali apicali gli obiettivi specifici ed i connessi costi da cui si avvia un processo di disaggregazione successiva per tutta la dirigenza della struttura.

Il sistema di controllo in senso stretto ³⁷ è destinato, invece, a rilevare i costi delle risorse utilizzate da ciascuna unità organizzativa ed a suddividere gli stessi tra i singoli "oggetti di costo" (attività, prodotti, progetti cui sono stati associati, in fase di pianificazione, gli obiettivi), provvedendo, peraltro, ad integrare le informazioni contabili con indicazioni di carattere "fisico" (volume di attività, livello di servizio, tempi di risposta) ed a predisporre appositi indicatori di efficacia, efficienza ed economicità, a livello di unità organizzative, attività e/o prodotti.

Il sistema di reporting ³⁸, infine, evidenzia i risultati delle diverse unità organizzative e supporta l'analisi degli scostamenti in quanto si occupa di predisporre a cadenze periodiche apposite relazioni che contengono specifici dati informativi per i dirigenti.

Il delineato modello progettuale, derivando dalla prassi comunemente seguita in materia di controllo di gestione, è stato, peraltro, preso a base dall'Ufficio speciale per l'elaborazione di sistemi di controllo per tutta una serie di studi e approfondimenti in materia. In particolare, detto Ufficio ha predisposto apposite linee d'indirizzo per l'elaborazione di sistemi di controllo di gestione, per l'introduzione dei sistemi informativi e della contabilità economico-analitica nell'amministrazione regionale, nonché per la definizione di un sistema di indicatori specifici ³⁹. In relazione ai loro contenuti, tali documenti rappresentano, ad avviso della Corte, linee-guida metodologicamente valide per l'implementazione del sistema di controllo di gestione da parte della dirigenza generale, talchè è auspicabile che il patrimonio di conoscenze finora acquisito tramite l'anzidetto Ufficio speciale non venga assolutamente dissipato.

³⁶ In sede normativa a tale sistema fa riferimento l'art. 4 del d.l.vo n. 286/1999 quando dispone che ciascuna amministrazione pubblica dovrà definire: b) le unità organizzative a livello delle quali si intende misurare l'efficacia, efficienza ed economicità dell'azione amministrativa; c) le procedure di determinazione degli obiettivi gestionali e dei soggetti responsabili; d) l'insieme dei prodotti e delle finalità dell'azione amministrativa, con riferimento all'intera amministrazione o a singole unità organizzative; e) le modalità di rilevazione e ripartizione dei costi tra le unità organizzative e di individuazione degli obiettivi per cui i costi sono sostenuti.

³⁷ Tale sistema è preso in considerazione dall'art. 4 del d.l.vo n. 286/1999 laddove indica l'esigenza di definire: d) l'insieme dei prodotti e delle finalità dell'azione amministrativa, con riferimento all'intera amministrazione o a singole unità organizzative; e) le modalità di rilevazione e ripartizione dei costi tra le unità organizzative e di individuazione degli obiettivi per cui i costi sono sostenuti; f) gli indicatori specifici per misurare efficacia, efficienza ed economicità.

³⁸ Di tale sistema si occupa l'art. 4, lett. g), del d.l.vo. n. 286/1999 laddove indica "la frequenza di rilevazione delle informazioni" fra le componenti del controllo di gestione.

³⁹ Trasmesse alla Presidenza della Regione rispettivamente con note prot. n. 97 del 18.2.2003, prot. n. 753 e 754 in data 26.11.2003.

2.3.2.2. ESITI DEI CONTROLLI

Preliminarmente la Corte ha proceduto ad accertare se presso i singoli dipartimenti regionali si fosse provveduto ad individuare le unità responsabili del controllo di gestione ⁴⁰.

Sotto tale profilo si deve segnalare che, mentre all'inizio dell'indagine risultavano privi di strutture dedicate al controllo di gestione ben 11 dipartimenti su 32, tale numero al mese di luglio 2003 si era ridotto a 7 ⁴¹. Detta situazione, anche se appare leggermente ridimensionata dal punto di vista quantitativo rispetto agli esiti istruttori iniziali, mette tuttavia in luce un certo disinteresse della dirigenza generale per la funzione in questione, unitamente ad obiettive carenze, soprattutto presso i dipartimenti tecnici, di personale in genere, oltre che di unità professionalmente preparate, da adibire ai compiti connessi al controllo di gestione. In considerazione di ciò, la Corte sollecita ogni iniziativa utile, anche a livello di amministrazione del personale, affinché si possano colmare i vuoti organici evidenziati e, così, avviare il controllo di gestione anche presso gli anzidetti dipartimenti. In ogni caso il problema delle risorse umane destinate ai compiti in questione appare comune a tutte le amministrazioni controllate sotto il profilo sia quantitativo ⁴² che qualitativo, talché si rende necessario intensificare gli sforzi per dotare le strutture in questione di personale adeguato, numericamente e professionalmente, alle effettive esigenze.

Altro aspetto verificato riguarda la collocazione organizzativa dell'unità competente ad effettuare il controllo di gestione in quanto la stessa deve essere posta in posizione tale da rispondere in via esclusiva al dirigente generale del dipartimento (art. 1, comma 2, lett. b), del decreto legislativo n. 286 del 1999).

Al riguardo il panorama rilevato dalla Corte presso le amministrazioni controllate risulta in genere polarizzato su due tipologie di soluzioni organizzative. Tredici dipartimenti ⁴³ hanno

⁴⁰ E tale responsabilità, come precisato dall'art. 4 del d.l.vo n. 286 del 1999, si configura mediante l'attribuzione a detta unità dei compiti relativi sia alla progettazione, che alla gestione vera e propria del controllo in questione.

⁴¹ I Dipartimenti della protezione civile, della pesca, del lavoro (presso il quale è stato istituito solamente un nucleo di valutazione per la dirigenza), dell'Ispettorato veterinario, dell'Osservatorio epidemiologico, dell'Ispettorato sanitario e dell'Ispettorato tecnico dei lavori pubblici (presso il quale i compiti legati al controllo di gestione sono stati affidati contrattualmente al dirigente dell'area degli affari generali).

⁴² In genere si è rilevato che presso le strutture del controllo di gestione istituite è sempre preposto un dirigente responsabile, mentre mancano o sono carenti le figure del comparto. Gli accertamenti compiuti hanno messo in luce un totale di 47 unità di personale dirigenziale e non in servizio al 30.6.2003 destinate al controllo di gestione, cioè meno di 2 unità per ognuno dei 25 dipartimenti interessati. Tali cifre, se confrontate con gli 81 addetti ai 13 servizi di valutazione e controllo strategico, dimostrano in termini assoluti la forte carenza del personale assegnato al controllo di gestione.

⁴³ Segreteria generale, Dipartimenti della programmazione, degli interventi strutturali, delle foreste, della pubblica istruzione, dei beni culturali, dell'industria, dei lavori pubblici, del fondo sanitario, dei trasporti, Agenzia dell'impiego, Corpo regionale delle miniere, Ufficio legislativo e legale.

optato, infatti, per la costituzione di specifiche strutture ⁴⁴ collocate in posizione di staff rispetto al dirigente generale (cioè alle sue dirette dipendenze), mentre altri dodici ⁴⁵ hanno provveduto ad istituire apposite unità operative di base all'interno, in genere, dell'area degli affari generali. Quest'ultima scelta comporta, non solo un incoerente e promiscuo esercizio di compiti di linea e di controllo ⁴⁶, ma anche una collocazione dell'anzidetta unità nell'ambito dell'organigramma dipartimentale che non consente alla stessa di interagire con tutti i dirigenti su un piano perlomeno paritetico ⁴⁷. Tenuto conto che con la soluzione adottata si mette, peraltro, a repentaglio l'affidabilità degli esiti del controllo di gestione relativamente alla struttura intermedia nel cui ambito è incardinata gerarchicamente l'unità operativa di base a tal fine dedicata, la Corte è dell'avviso che presso i dipartimenti in questione occorra rivedere l'assetto organizzativo innanzi delineato.

Si prende atto delle iniziative in tal senso in corso presso i Dipartimenti regionali del turismo e della cooperazione.

Si è, infine, proceduto all'analisi delle attività svolte dalle unità addette al controllo di gestione ove costituite. Tale verifica è stata effettuata al limitato fine, rilevante solamente per la valutazione di adeguatezza del sistema di controllo interno in questione, di accertare il concreto avvio e l'implementazione delle funzioni attribuite dall'ordinamento alle anzidette strutture.

Sotto tale profilo è da confermare quanto già rilevato nelle Osservazioni di cui all'ordinanza n. 9/2002 in quanto il panorama regionale del sistema di controllo di gestione continua ad essere estremamente variegato. In un quadro di fondo pur sempre caratterizzato dalla sperimentazione di tale forma di controllo, accanto a situazioni in cui esso non è stato ancora neppure progettato ⁴⁸, si verificano, infatti, esperienze di buon livello.

Alcune di queste sono maturate all'interno delle stesse amministrazioni mettendo a frutto l'intensa opera di formazione specifica attuata dal Dipartimento del personale, coniugata comunque con un notevole impegno da parte dei dirigenti addetti, nonché con una più intensa sensibilità mostrata in materia dai capi dei rispettivi dipartimenti.

Significativa in tal senso appare l'esperienza del Nucleo operativo di rilevazione per i controlli interni e di gestione del Dipartimento per gli interventi strutturali in agricoltura che, costituito

⁴⁴ A tali unità sono state attribuite denominazioni (postazioni, nucleo operativo di rilevazione, nucleo di controllo interno, unità operativa) e strutturazioni (ufficio stabile o di scopo – ad esempio il nucleo presso l'Ufficio legislativo e legale) diverse.

⁴⁵ Dipartimenti del personale, degli interventi infrastrutturali, del bilancio, delle finanze, della cooperazione, degli enti locali, della formazione professionale, del territorio, dell'urbanistica, del turismo e l'Ispettorato regionale tecnico. Del tutto peculiare, poi, appare la scelta operata dal Dipartimento dell'Azienda regionale delle foreste demaniali presso il quale è stata istituita una specifica struttura intermedia (Servizio V) per gli adempimenti connessi ai "controlli interni e di gestione".

⁴⁶ E' da segnalare, comunque, che anche ad alcune strutture di staff (Dipartimenti della pubblica istruzione e dei lavori pubblici) risultano contemporaneamente assegnate funzioni diverse da quelle proprie del controllo di gestione.

⁴⁷ In tal modo si rischia in definitiva di far percepire il controllo di gestione non come una struttura a servizio di tutti i dirigenti, ma come l'intrusione di una "parte" nelle aree di responsabilità delle altre.

⁴⁸ Oltre ai 7 dipartimenti che non hanno ancora costituito la specifica struttura, occorre aggiungere i Dipartimenti dei lavori pubblici, dell'Ispettorato regionale tecnico e quello del fondo sanitario che, pur avendo previsto a tal fine una specifica unità, non hanno svolto alcuna attività di controllo di gestione.

nel dicembre del 2001, è stato impegnato per tutto l'anno 2002 in una fase d'impostazione metodologica che dovrebbe dare i suoi frutti in futuro.

Uno dei primi obiettivi di tale struttura, infatti, è stato quello di far conoscere e comprendere il ruolo che la normativa attribuisce al controllo di gestione, mettendone in luce la funzione di strumento di ausilio all'azione gestionale degli uffici in contrapposizione a quella di tipo ispettivo.

A tal fine, dopo aver preliminarmente elaborato un documento ⁴⁹ contenente uno specifico piano d'azione per l'introduzione del controllo di gestione nel Dipartimento in questione, è stato anche costituito un tavolo tecnico nell'ambito del quale si sono organizzati cicli di incontri con tutti i dirigenti responsabili delle strutture organizzative dipartimentali. Attraverso tali iniziative, invero, si è creato un adeguato canale attraverso il quale convogliare le informazioni necessarie, nonché un importante momento di confronto e di approfondimento per le tematiche tecnico-operative, provocando, peraltro, un effetto moltiplicatore delle risorse umane dedicate al controllo di gestione ⁵⁰. E' da segnalare, infine, che in tale opera il Dipartimento ha fatto ampio ricorso ad innovativi strumenti dell'informazione e della comunicazione ⁵¹.

Ad avviso della Corte, pertanto, il metodo seguito appare sufficientemente efficace ⁵² in quanto ha consentito di definire in questa fase sperimentale un quadro abbastanza dettagliato del Dipartimento in termini di risorse che vengono impiegate per l'assolvimento dei compiti istituzionali, di attività che vengono realizzate, nonché di prodotti e servizi che vengono forniti all'utenza dell'Assessorato.

Dal punto di vista tecnico, in particolare, è stata realizzata una prima mappatura dei procedimenti/processi e delle tipologie di prodotto frutto dell'operato del Dipartimento, elementi questi la cui individuazione appare di fondamentale importanza per svolgere un puntuale monitoraggio dell'azione degli uffici, nonché al fine di programmare l'utilizzo delle risorse a disposizione e di valutare i livelli di scostamento rispetto ai risultati attesi.

Trattasi in effetti di un primo tentativo di strutturare i dati raccolti che potrà essere valutato appieno una volta che lo stesso sarà messo a regime e relativamente al quale la Corte, non possedendo ancora i "prodotti" del sistema in questione ⁵³, si limita a segnalare alcune criticità rilevate sulla base dell'analisi dei documenti finora disponibili:

1. il periodo annuale di monitoraggio, se sufficiente per l'analisi dei costi, appare eccessivamente lungo ai fini direzionali;

⁴⁹ Vademecum per l'implementazione dei controlli interni e di gestione nel Dipartimento interventi strutturali dell'Assessorato Agricoltura e Foreste della Regione Siciliana.

⁵⁰ In tal modo sono stati formati "sul campo" un numero significativo di funzionari che, impadronitisi della materia, potrebbero in effetti poi trasferire le conoscenze acquisite alle varie strutture di appartenenza ed agevolare in definitiva il lavoro del Nucleo.

⁵¹ E' stata, infatti, costruita una specifica sezione nell'ambito del sito web del Dipartimento rendendo in tal modo disponibili in rete i modelli utilizzabili per il controllo.

⁵² Anche se, come riferisce la stessa Amministrazione, il grado di risposta delle strutture organizzative del Dipartimento non è stato del 100 %.

⁵³ Dalla risposta fornita dal Dipartimento in data 30.6.2003, infatti, non si ha notizia della predisposizione di eventuali report.

2. per quanto riguarda le informazioni relative al personale, si è rilevato un eccesso di analiticità che, in considerazione della notevole mole di dati richiesti alle strutture, finisce per far lievitare i costi (in termini di tempo e di risorse) del monitoraggio;
3. il processo di rilevazione dei costi sembra destinato a definire la localizzazione degli stessi e, in definitiva, a calcolare i conti economici delle singole strutture organizzative, mentre ai fini direzionali è indispensabile una contabilità analitica di prodotto;
4. il sistema, infine, mostra notevoli difficoltà nel calcolare indicatori sintetici di efficienza e nell'individuare le modalità di distribuzione dei costi indiretti sui vari centri di costo.

Si prende atto delle azioni nel frattempo intraprese dal Dipartimento per ovviare alle precedenti osservazioni.

Nell'ambito delle unità addette al controllo di gestione che non hanno fatto ricorso a professionalità esterne v'è da menzionare quella del Dipartimento della cooperazione, commercio e artigianato. Detta struttura, pur avendo avuto a disposizione scarsissime risorse umane ⁵⁴ e nonostante la grave penalizzazione sofferta dal relativo sistema a causa della omessa effettuazione del monitoraggio dei costi, ha tuttavia prodotto a luglio 2003 un documento di sintesi dell'attività svolta nell'anno precedente. Tale "prodotto", oltre a costituire un report utile al dirigente generale sotto molti dei profili evidenziati ⁵⁵, dimostra poi l'avvenuto utilizzo di adeguate metodologie ⁵⁶ che, a parere della Corte, vanno incoraggiate nell'applicazione pratica mediante potenziamento della struttura ⁵⁷ con idonee risorse umane ed informatiche.

Il Nucleo dei controlli interni dell'Ufficio legislativo e legale, sulla base delle notizie fornite alla Corte in sede istruttoria, avrebbe attivato nel corso del 2003 il controllo di gestione seguendo alcune specifiche fasi. In particolare tale Ufficio riferisce che, una volta confermata la scelta dei "prodotti" in base a misurazioni condotte in precedenza, sono stati fissati gli obiettivi (numerici e non) delle singole strutture, si è proceduto alla rilevazione dei carichi individuali di lavoro dei dirigenti e dei funzionari direttivi, sono stati acquisiti dai dirigenti i rapporti concernenti l'attività svolta e, infine, segnalati gli scostamenti percentuali tra l'attività programmata e quella effettiva. Tenuto conto che alla Corte non è stato trasmesso alcun documento probatorio dell'esito di tale processo al 30.6.2003 e che, pertanto, non si può in questa sede esprimere alcuna valutazione in merito all'anzidetto sistema, occorre comunque richiamare l'attenzione del Dipartimento in questione sull'esigenza che la fase di misurazione e di verifica dei risultati venga riprogettata basandola su elementi più affidabili ed oggettivi rispetto ai semplici rapporti forniti dalla dirigenza; in ogni caso, poi, il sistema dovrà essere completato procedendo alla rilevazione dei costi che alla data di chiusura dell'istruttoria era stata solamente programmata.

⁵⁴ Nel corso del 2002 sono stati utilizzati un funzionario direttivo ed un istruttore.

⁵⁵ Quali, ad esempio, quelli in tema di organizzazione del dipartimento, di indice di assiduità del personale e di carichi di lavoro/prodotti delle unità dipartimentali.

⁵⁶ Pur con gli evidenti limiti di fatto e concettuali che emergono con consapevolezza dal documento di sintesi citato nel testo, v'è, infatti, da segnalare che l'unità in questione ha acquisito i dati relativi al personale ed ai carichi di lavoro; ha proceduto alla determinazione ed all'analisi della "produzione" delle varie unità, dei tempi standard e complessivi delle procedure, ha costruito una batteria di indicatori fisici e finanziari.

⁵⁷ Provvedendo, come peraltro suggerito nella stessa relazione, a collocare la struttura in posizione di staff rispetto al dirigente generale.

Il Segretario Generale ha diffuso in data 4 aprile 2002 specifiche direttive in merito al controllo interno di gestione delineando un percorso, basato sulla rilevazione delle linee di attività, metodologicamente corretto per la sua introduzione presso le strutture dipendenti. L'attuazione data a tale sistema si evince dalla relazione elaborata dall'Ufficio di staff "controlli interni" in data 28 marzo 2003 relativamente al 2° e 3° trimestre 2002. Tenuto conto anche dei documenti in quella sede allegati, la Corte, nell'apprezzare positivamente la metodologia campionaria utilizzata dall'anzidetto ufficio per le verifiche di competenza⁵⁸ e l'impiego di software appositamente elaborato, segnala comunque l'esigenza di un accorto uso dei "costi standard" per i quali deve essere dimostrata la congruenza con i costi complessivi (diretti ed indiretti) che in atto non sono rilevati dal sistema di controllo di gestione.

Analoghe considerazioni vanno formulate in merito al sistema implementato dal Dipartimento del personale relativamente al quale devono essere inoltre segnalati ritardi nell'opera di rilevazione delle linee di attività, di monitoraggio dei costi e d'individuazione degli indicatori. Dette circostanze, unitamente alla mancanza di idoneo sistema informatico dedicato al controllo di gestione ed a una certa vischiosità registrata presso le strutture dipartimentali per fornire i dati necessari, non hanno consentito al competente Ufficio, fino alla data di conclusione dell'istruttoria, di procedere all'elaborazione di alcun report neppure parziale o campionario.

A livelli operativi più bassi si collocano gli altri dipartimenti che hanno fatto esclusivo ricorso a risorse interne⁵⁹ per attivare il controllo di gestione. Pur in un quadro di fondo in cui sembra acquisita la consapevolezza delle corrette azioni metodologiche da intraprendere, presso dette strutture, tuttavia, si devono registrare in genere o rallentamenti procedurali in attività fondamentali quali l'analisi delle linee di attività e dei "prodotti" delle unità organizzative, o notevoli ritardi progettuali dei sottosistemi del controllo di gestione, in particolare di quello relativo alla rilevazione e monitoraggio dei costi.

Prendendo spunto da tale ultima criticità e considerata la sua valenza orizzontale nell'ambito dell'intera amministrazione, in questa sede si coglie l'occasione per segnalare gli effetti negativi che la mancata introduzione in ambito regionale della contabilità analitica per centri di costo ha indotto sull'attivazione generalizzata del controllo di gestione del quale, invero, costituisce basilare strumento operativo. Consapevole di tale forte raccordo, invero, il legislatore, con la legge regionale 3 maggio 2001, n. 6 (art. 52, comma 10), aveva previsto l'introduzione della contabilità analitica a decorrere dal 2002, cioè proprio in concomitanza con l'avvio operativo delle unità di controllo di gestione. Sennonché, solamente nel mese di maggio

⁵⁸ Il controllo di gestione, infatti, non necessita, come quello di regolarità, di dati precisi, completi e dettagliati in termini assoluti in quanto, ai fini decisionali, tali esigenze vanno temperate con quella connessa alla tempestività delle informazioni.

⁵⁹ Dipartimenti degli interventi infrastrutturali (presso il quale, comunque, è stato attivato un apposito sistema informatico), delle foreste, della formazione professionale e Agenzia per l'impiego.

2002 il competente Dipartimento del bilancio approvava uno studio di fattibilità sui controlli interni e di gestione, mentre per la determinazione del budget lo stesso provvedeva quasi contemporaneamente ad insediare una Commissione che ha concluso i lavori a fine ottobre 2002. In considerazione di tali ritardi si è reso necessario un nuovo intervento legislativo (art. 89, comma 2, della legge regionale n. 4 del 2003) che ha previsto per il solo Dipartimento del bilancio l'adozione in via sperimentale ed a decorrere dal 2003 della contabilità economico-patrimoniale da estendere successivamente ad altri dipartimenti. Tale rimodulazione dei tempi d'introduzione della contabilità analitica, pur se conseguente alla situazione di fatto innanzi evidenziata, ha finito però per ritardare ulteriormente la completa attuazione del controllo di gestione ove si consideri la previsione meramente eventuale dell'estensione del nuovo sistema contabile agli altri dipartimenti a decorrere dal 2004⁶⁰. Poiché non risulta, invero, che ciò sia avvenuto nel corrente anno, la Corte, riservandosi ulteriori accertamenti in merito alla metodologia posta a base del sistema ed alla sua concreta operatività anche sotto il profilo informatico, ritiene di dover fortemente sollecitare il competente Dipartimento a concludere celermente le attività propedeutiche per l'adozione generalizzata del sistema contabile in questione, dedicando un forte impegno per portare a termine tale processo nel più breve tempo possibile.

Ben 12 dipartimenti, invece, hanno ritenuto di non poter affrontare la complessa ed impegnativa opera di progettazione e d'implementazione del sistema di controllo di gestione con le sole risorse umane e professionali disponibili presso le stesse strutture, talchè hanno fatto ricorso ad apposite consulenze esterne. Occorre in effetti considerare che le attività in questione, almeno nella fase di impostazione, richiedono professionalità specifiche che, in assenza di competenze "interne", non si possono facilmente improvvisare. D'altra parte il controllo di gestione non rappresenta uno strumento "appaltabile" ad esterni in quanto si basa sulla conoscenza dei processi e delle attività che avvengono nell'amministrazione; è necessario, pertanto, il coinvolgimento delle risorse interne sia in fase di progettazione sia, soprattutto, in fase di gestione. Tutti i Dipartimenti interessati, in effetti, non hanno proceduto alla esternalizzazione della funzione, ma hanno ritenuto utile nella fattispecie coinvolgere delle competenze "esterne" all'amministrazione che, oltre a provvedere alla prima impostazione del sistema, potessero concorrere anche all'attività di formazione tecnica del personale interno destinate a gestirlo.

Così, il Dipartimento della programmazione, il cui Ufficio di controllo interno per tutto il 2002 si era dedicato ad attività di studio delle problematiche e di formazione del personale, agli inizi del 2003 ha richiesto in materia il supporto alla società che fornisce assistenza tecnica per il Programma Operativo Regionale la quale, in effetti, nel successivo mese di giugno ha trasmesso uno studio circa il modello logico del sistema dipartimentale di controllo di

⁶⁰ L'introduzione definitiva della contabilità economico-patrimoniale è prevista a decorrere dal 1° gennaio 2005 (art. 1, comma 24, della legge regionale n. 47 del 1977 come modificata con l'art. 89 della legge regionale n. 4 del 2003).

gestione ⁶¹. L'insieme di tali azioni ha consentito al competente Ufficio l'elaborazione di un progetto di affinamento del sistema la cui attuazione nel corso del 2003 ha registrato il raggiungimento di rilevanti obiettivi. In tal senso si deve segnalare che, non solo l'Ufficio ha supportato il competente dirigente generale nell'attività di raccolta, organizzazione e definizione degli obiettivi operativi per il 2003, ma ha anche prodotto in data 31 luglio 2003 un primo report ⁶² che contiene lo stato di attuazione dei piani d'azione e della spesa dipartimentali, nonché la previsione della ripartizione della spesa del personale per il 2003. Detta esperienza, in considerazione dei miglioramenti realizzati rispetto allo status quo ante, va incoraggiata ed ulteriormente affinata soprattutto per alcuni profili che richiedono alcune correzioni. Si segnala a tale fine l'esigenza di procedere all'analisi delle linee di attività, dei prodotti e dei progetti dipartimentali e ciò al fine di provvedere alla corretta imputazione a tali oggetti dei relativi costi (e non già, come avviene in atto, delle spese rilevate dalla contabilità finanziaria). Specifica attenzione, poi, dovrà essere dedicata alla elaborazione di appositi indicatori che possano consentire un adeguato confronto tra programmazione e consuntivazione permettendo così le necessarie misurazioni di efficienza, efficacia ed economicità delle attività.

Altri 11 dipartimenti ⁶³, invece, hanno fatto ricorso a consulenze esterne basate tutte sul sistema SICOGE (sistema per il controllo di gestione) che utilizza una metodologia rappresentata da un mix integrato e contestuale di attività di tipo tecnologico-informatico e consulenziale-formativo.

All'avanguardia in tale esperienza sotto il profilo, sia del livello di diffusione del sistema anche nell'ambito delle strutture periferiche, sia del grado di attuazione complessiva del progetto, si colloca il Dipartimento dei beni culturali ed ambientali ed educazione permanente.

Fin dal primo semestre 2002 il competente Ufficio di tale dipartimento ha predisposto un percorso dettagliato per l'attuazione del controllo di gestione presso le strutture centrali e periferiche dell'amministrazione, percorso poi trasfuso in un apposito progetto che specifica la metodologia da applicare e definisce nel dettaglio il cronogramma per la sua attuazione. Considerata l'estrema ampiezza di tale programma, nonché la complessità e la novità della materia, si è deciso di ricorrere alla consulenza esterna di cui si è fatto cenno e di cadenzare le attività in tre fasi.

Preliminarmente è stata effettuata l'analisi dell'organizzazione e la distribuzione del personale nelle varie strutture operative del Dipartimento previa loro codificazione. Successivamente,

⁶¹ La Corte, allo stato dell'istruttoria, non è a conoscenza di eventuali ulteriori sviluppi dell'attività di consulenza proposta al Dipartimento dalla anzidetta società.

⁶² E' prevista l'elaborazione entro il 31.10.2003 di una versione migliorata di tale documento, da consolidare poi agli inizi del 2004.

⁶³ Azienda delle foreste, COREMI, Dipartimenti dei trasporti, del turismo, dei beni culturali, della pubblica istruzione, degli enti locali, dell'urbanistica e del territorio; il Dipartimento dell'industria al momento di conclusione dell'indagine ha comunicato di avere in corso contatti con l'anzidetto consulente.

attraverso numerosi incontri con i dirigenti responsabili delle strutture centrali e con i referenti delle strutture periferiche, per la individuazione delle attività svolte e dei prodotti/servizi erogati sono state elaborate apposite schede di rilevazione diffuse con apposita circolare; in tal modo è stato possibile effettuare l'analisi e la tipizzazione di tutte le attività elementari svolte dalle unità organizzative, pur nella consapevolezza che occorrerà ulteriore tempo per stabilizzarle. Con scadenze differenziate per uffici centrali e periferici si è poi dato avvio al monitoraggio trimestrale della quantità della produzione, dei relativi costi (limitatamente a quelli del personale) e delle presenze ⁶⁴. Per la elaborazione dei dati si è convenuto di procedere, in questa fase, per singole unità organizzative al fine di produrre già i primi indicatori di efficienza sia sintetici che analitici. L'anzidetta attività ha preliminarmente preso in considerazione gli uffici centrali del Dipartimento per i quali è stato possibile tipizzare in breve tempo le linee di attività elementari/prodotti. Per le strutture periferiche, invece, sono state riscontrate alcune criticità a causa delle quali a fine 2003 si stava ancora procedendo contestualmente sia alla rilevazione dei dati (quantità prodotte, presenze e costi del personale), sia alla ricodifica e risistemazione delle liste di attività.

L'insieme di tale intensa attività ha consentito all'Ufficio, sulla base di un apposito documento elaborato a fine luglio 2003, di predisporre una specifica batteria di indicatori ⁶⁵ che rappresenta una base di buon livello per la costruzione a regime dei report.

In attesa di conoscere gli esiti delle successive fasi del progetto in questione ⁶⁶, la Corte ritiene che anche il sistema in questione, pur con alcune criticità ravvisabili nel suo elevato grado di complessità, conseguente alla scelta di diffonderlo anche presso le strutture periferiche, e nella mancata utilizzazione dello stesso a supporto del sottosistema di budgeting, in definitiva sia in linea con i principi generali e le metodologie sottese al modello di controllo di gestione di cui all'art. 4 del d.l.vo n. 286 del 1999. Si segnala tuttavia all'attenzione del responsabile del Dipartimento l'esigenza che l'organico dell'Ufficio di staff venga opportunamente rinforzato ⁶⁷, valutando anche l'opportunità di trasformare gli attuali referenti individuati presso le articolazioni periferiche in veri e propri responsabili del controllo di gestione in modo da poter costantemente e più fattivamente collaborare con l'unità centrale di controllo.

E' evidente che, sotto il profilo metodologico, considerazioni analoghe a quelle innanzi svolte valgono anche per gli altri dipartimenti che hanno fatto ricorso al sistema SICOGE, le cui concrete attività in questa sede non si ritiene, però, di valutare in modo specifico atteso che il

⁶⁴ In particolare il monitoraggio trimestrale ha riguardato: l'analisi dell'organizzazione del dipartimento e della produzione organizzativa (prodotti resi/servizi erogati); il collegamento tra attività elementari/servizi istituzionali e attività elementari di processo, nonché della produzione alle strutture organizzative; la gestione dell'anagrafica dei dipendenti, della loro presenza e dei loro costi; il collegamento ai dipendenti delle attività elementari alla cui realizzazione partecipano a qualunque titolo; l'immissione delle quantità dei prodotti/servizi; il calcolo dei tempi medi di presenza dedicati per realizzare l'unità di prodotto/servizio (primi indicatori di efficienza).

⁶⁵ In particolare, nella prima fase è stata prestata particolare attenzione agli indicatori di efficienza (indici di presenza, di produzione, di costo e tempi di presenza medi dedicati per la realizzazione dei prodotti).

⁶⁶ La seconda fase dovrà essere ultimata nel mese di settembre 2004 con l'attivazione delle procedure di monitoraggio dei costi della produzione, di analisi e ottimizzazione delle procedure, nonché di valutazione delle posizioni dirigenziali. Il completamento del progetto è, invece, previsto nel mese di maggio 2005.

⁶⁷ In atto è costituito dal solo dirigente responsabile dell'unità.

loro percorso attuativo, al momento della conclusione dell'istruttoria, non si trovava ancora allo stesso livello di quello del Dipartimento dei beni culturali.

Si segnala, infine, che l'Osservatorio epidemiologico ha stipulato in data 25 luglio 2003 una convenzione con un professionista esterno al quale è stato affidato l'incarico di progettare ed implementare il sistema di controllo di gestione del dipartimento. La Corte, tenuto conto che alla data di conclusione della presente indagine l'anzidetta convenzione, decorrente dal 1° settembre 2003, non era stata ancora attuata, non è in grado di esprimere alcuna osservazione in merito. Ritiene però di sottoporre all'attenzione del competente dirigente generale la preoccupazione che, a causa della già rilevata mancata costituzione presso l'anzidetto dipartimento dell'apposita unità organizzativa dedicata al controllo di gestione, la consulenza da qua finisca per risolversi in quella esternalizzazione della funzione in questione che si è in precedenza criticata e che potrebbe arrecare danni all'erario ove non si ottenessero sicure ricadute interne da tale apporto professionale esterno.

A conclusione delle precedenti osservazioni ed in disparte le situazioni gravemente patologiche, innanzi segnalate, in cui versano i dipartimenti presso i quali l'apposita unità di controllo di gestione, o non è stata addirittura costituita, o si trova ancora inattiva, la Corte è dell'avviso che i sistemi di controllo di gestione attuati presso i vari dipartimenti regionali, ferma restando l'esigenza di salvaguardarne la specificità in relazione al contesto amministrativo in cui operano, richiedano comunque una forte ed univoca opera di ricalibratura ed assestamento per ritrovare un "minimo comune multiplo" tra tutte le esperienze finora maturate.

A tal fine si segnalano le seguenti significative problematiche di carattere generale:

1. uno degli aspetti più critici appare quello legato alla circostanza che presso le unità addette al controllo di gestione in genere non sono presenti figure professionali (ad esempio laureati in economia o in ingegneria gestionale) adatte allo scopo. Il più delle volte le assegnazioni a tali funzioni hanno avuto carattere residuale o hanno interessato dipendenti che già svolgevano altre funzioni, talvolta anche di rilievo. A ciò si deve aggiungere che la quantità di risorse umane assegnata a dette unità si è rivelata in alcuni casi assolutamente insufficiente ⁶⁸ ed in altri elevata ⁶⁹. I competenti direttori generali, in altri termini, non sembra che abbiano seguito alcun criterio generale per l'assegnazione del personale alle unità in questione. In considerazione di ciò, la Corte deve segnalare l'esigenza che, prima di procedere al necessario ulteriore incremento dell'attività di formazione del personale addetto a tali compiti, venga effettuata una precisa ricognizione dei fabbisogni organici in materia di controllo di gestione. Solamente dopo tale opera e la successiva ed integrale copertura degli organici, il competente dipartimento del personale potrà intensificare la propria attività formativa con azioni particolarmente mirate nei confronti delle risorse umane così assegnate;

⁶⁸ Ad esempio presso la Segreteria generale, i Dipartimenti dei beni culturali, della pubblica istruzione e dei trasporti. Presso altri dipartimenti (bilancio, COREMI, turismo e industria), poi, non si è ancora provveduto a nominare il dirigente responsabile dell'unità.

⁶⁹ Ad esempio presso i dipartimenti dei lavori pubblici e dell'industria.

2. l'attività delle unità di controllo di gestione che hanno operato nel corso del biennio 2002-2003 è apparsa prevalentemente orientata a privilegiare il campo del monitoraggio e del controllo in senso stretto, trascurando, invece, l'esercizio dell'altra funzione del pari essenziale consistente nel supporto all'attività di programmazione operativa propria della dirigenza generale. Tale impostazione, oltre a non apparire metodologicamente corretta, ha, peraltro, comportato presso molte realtà dipartimentali le già rilevate difficoltà in punto di corretta conduzione del processo di definizione degli obiettivi delle strutture operative. In altri termini appare necessario che le unità addette al controllo di gestione concentrino in futuro la loro attività sulla progettazione di un adeguato sottosistema di budget in base alle considerazioni già svolte al precedente paragrafo in punto di programma di gestione. Tale strumento, infatti, appare essenziale per la realizzazione del controllo direzionale in quanto solamente attraverso lo stesso è possibile avviare quel monitoraggio (delle attività, dei prodotti, dei progetti) che consente di individuare gli scostamenti tra risultati conseguiti ed i costi preventivati, nonché di verificarne le cause al fine di approntare i necessari interventi correttivi;
3. particolare impegno dovrà inoltre essere profuso per definire la struttura tecnico-contabile del controllo di gestione. Per la sua completa e generalizzata operatività, infatti, tale elemento appare indispensabile in quanto rappresenta l'insieme di strumentazioni, anche di natura non esclusivamente contabile, che consentono di acquisire ed elaborare i dati elementari al fine di generare informazioni a supporto della struttura organizzativa di controllo. A tal fine si è già rappresentata l'esigenza che il competente Dipartimento del bilancio e del tesoro renda al più presto pienamente operativa presso tutte le amministrazioni regionali la contabilità analitica per centri di costo attraverso l'emanazione di una apposita direttiva sulla struttura del piano dei conti specifico per la Regione siciliana;
4. tenuto conto che l'elaborazione dei dati per ottenere informazioni rilevanti a supporto delle decisioni rappresenta la motivazione fondamentale della stessa introduzione del controllo di gestione nella pubblica amministrazione, la Corte in questa sede ritiene di dover fortemente sollecitare ai vertici politici e amministrativi regionali ogni iniziativa utile al fine di risolvere il nodo dei relativi sistemi informativi automatizzati che, in atto, presenta soluzioni assolutamente insufficienti ed incoerenti.

Pur prendendo atto che il Presidente della Regione, sia nella direttiva emanata il 6 marzo 2003 recante gli indirizzi per la programmazione strategica per il 2003, sia nel decreto n. 1 del 12 maggio 2003 di individuazione delle priorità per lo stesso anno, ha posto come obiettivo strategico intersettoriale da realizzare nel corso del 2003 quello della piena operatività del sistema dei controlli interni presso ogni singolo dipartimento ed ufficio speciale, la Corte, a fronte della situazione innanzi illustrata e che certamente non può consentire di affermare che

tale risultato sia stato appieno raggiunto, deve tuttavia rilevare come tale azione si sia dimostrata insufficiente al fine di assicurare la piena e completa operatività del controllo di gestione. Per riprendere il governo complessivo del sistema e colmare i vuoti organizzativi e metodologici che caratterizzano l'attuale situazione regionale, si ribadisce l'esigenza, già manifestata nelle Osservazioni formulate dalla Sezione con l'ordinanza n. 9 del 2002, di un deciso intervento di coordinamento e di standardizzazione della materia. In altri termini appare necessario che il Presidente della Regione proceda al più presto ad emanare nei confronti di tutti i dipartimenti ed uffici speciali una specifica direttiva ⁷⁰ nella quale vengano stabiliti "in maniera tendenzialmente omogenea i requisiti minimi cui deve ottemperare il sistema dei controlli di gestione". E a tal fine sarebbe sufficiente utilizzare l'apposito studio in materia curato dall'Ufficio speciale per l'elaborazione di sistemi di controllo ⁷¹ che in effetti, integrato con le eventuali indicazioni e proposte sulla sistematica generale dei controlli interni formulate dai Servizi di valutazione e controllo strategico ⁷², costituisce idonea e metodologicamente valida base di partenza per la predisposizione della direttiva in questione. Ulteriori apporti sulla tematica potranno, inoltre, essere forniti dall'Osservatorio previsto dall'art. 13, comma 3, della legge regionale 3 dicembre 2003, n. 20, il quale, quando sarà costituito, potrà, infatti, elaborare anche "indicazioni e suggerimenti per l'aggiornamento e la standardizzazione dei sistemi di controllo interno."

2.3.3. IL SISTEMA DI VALUTAZIONE DELLA DIRIGENZA

La valutazione del personale alle dipendenze della pubblica amministrazione costituisce uno degli elementi più rappresentativi delle politiche di modernizzazione degli apparati pubblici. Per quanto riguarda i dirigenti, in particolare, la relativa responsabilizzazione e l'introduzione di meccanismi di valutazione del loro operato vengono assunti come strumenti fondamentali per migliorare il funzionamento degli organismi pubblici.

Anche l'amministrazione regionale, in applicazione di tali principi ed a seguito del recepimento degli artt. 1, 5 e 6 del decreto-legislativo n. 286 del 1999, avvenuto con la legge n. 10 del 2000 (art. 3, comma 4) ⁷³, è tenuta a dotarsi di strumenti adeguati per valutare le prestazioni del personale con qualifica dirigenziale.

Tali previsioni normative, poi, risultano declinate attraverso gli strumenti della contrattazione collettiva. Ed invero, la valutazione delle prestazioni e delle competenze organizzative dei dirigenti è rilevante non solo per la revoca, la modifica e la sospensione dell'incarico, nonché per il recesso dal rapporto di lavoro, ma anche per il conseguimento della c.d. retribuzione premiante. L'art. 34 del contratto collettivo regionale di lavoro dell'area della dirigenza (stipulato il 23 maggio 2001) regola, infatti, oggetti e procedure per la valutazione dei

⁷⁰ Così come previsto dall'art. 4 del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 286.

⁷¹ Diffuso con nota prot. 752 del 28.11.2003.

⁷² In relazione al disposto dell'art. 6, comma 3, del decreto legislativo n. 286 del 1999.

⁷³ L'art. 4 della legge regionale n. 20/2001 si è limitato ad ampliare l'applicabilità presso l'amministrazione regionale del decreto-legislativo n. 286 del 1999 con riferimento anche agli artt. 4 e 9 di tale provvedimento.

dirigenti, mentre il successivo art. 41, in sede definizione del relativo trattamento economico, disciplina la retribuzione di risultato spettante. Dette disposizioni costituiscono il momento conclusivo e di sintesi di un percorso le cui tappe fondamentali sono rappresentate dagli artt. 9 e 10 della legge regionale n. 10 del 2000, relativi al conferimento degli incarichi ed alla responsabilità dirigenziale, nonché dai meccanismi e strumenti di valutazione introdotti nell'ordinamento regionale con gli interventi normativi innanzi indicati.

Alla luce di tali disposizioni risulta evidente come la valutazione dei dirigenti dia luogo ad un procedimento complesso all'interno del quale rivestono un ruolo essenziale i risultati del controllo di gestione che in definitiva rappresentano il principale elemento obiettivo di giudizio dell'attività dirigenziale. Occorre, comunque, sottolineare che, ai sensi dell'art. 5, commi 1 e 2, del decreto legislativo n. 286/1999, per effettuare le valutazioni con periodicità annuale, si deve in ogni caso tenere conto delle competenze organizzative, cioè dei "comportamenti relativi allo sviluppo delle risorse professionali, umane ed organizzative" assegnate ai dirigenti. L'art. 34, comma 2, del CCRL prende a riferimento prestazioni, attività organizzativa e livelli di conseguimento degli obiettivi assegnati in un contesto nel quale tali elementi non si disgiungono dalla misurazione dei risultati gestionali conseguiti dai dirigenti.

In definitiva, le disposizioni contrattuali si muovono nel rispetto dei principi generali in tema di valutazione dei dirigenti stabiliti dalla legge regionale n. 10/2000 e dal decreto legislativo n. 286/1999 che possono riassumersi nelle risultanze del controllo di gestione e nella valutazione dei risultati in rapporto agli obiettivi prestabiliti.

E' evidente, allora, come l'efficacia di ogni sistema di verifica e di valutazione dei risultati dei dirigenti resti subordinato alla congruità dei parametri di riferimento e, in particolare, alla piena attivazione del sistema di controllo di gestione. In assenza di tale strumento, infatti, non solo non è possibile attivare alcun sistema di valutazione che sia improntato a principi di trasparenza e di obiettività, ma subisce un grave vulnus lo stesso impianto normativo che è alla base della riforma della dirigenza regionale. Attraverso il nuovo sistema dei controlli interni, infatti, si precisa la distinzione tra potere d'indirizzo politico e potere di gestione, e si garantisce nello stesso tempo l'autonomia della dirigenza che, invero, può essere tale soltanto se supportata da severi meccanismi di valutazione e di individuazione delle eventuali responsabilità.

Occorre, infine, porre in evidenza che i momenti valutativi dell'attività dirigenziale assumono rilievo relativamente a tre principali situazioni: innanzitutto, l'assegnazione dell'incarico è tra l'altro condizionata ai risultati conseguiti dal dirigente rispetto ai programmi ed agli obiettivi precedentemente assegnati ed alle posizioni organizzative ricoperte; il rinnovo, poi, è subordinato alla valutazione complessiva, da effettuare entro i tre mesi dalla scadenza naturale del contratto individuale, dell'incarico svolto dal dirigente; la revoca dell'incarico dirigenziale, infine, può essere causata da risultati negativi della gestione ed inosservanza delle direttive impartite, accertati nello svolgimento del contratto.

Essendo questo il contesto generale nell'ambito del quale si colloca la valutazione della dirigenza, è evidente l'importanza fondamentale che in materia riveste la disposizione contenuta nell'art. 34, comma 3, del CCRL, secondo il quale le amministrazioni sono tenute ad adottare preventivamente, rispetto all'affidamento degli incarichi dirigenziali, i criteri generali che informano i sistemi di valutazione delle prestazioni e delle competenze organizzative dei dirigenti, nonché dei relativi risultati di gestione.

Ciò premesso, sulla base delle notizie acquisite in sede istruttoria fino al mese di luglio 2003 e tenuto comunque conto che le informazioni possedute non sono complete ⁷⁴, la Corte deve rilevare che a quella data 6 dipartimenti avevano provveduto a costituire appositi uffici di staff al dirigente generale per le operazioni di valutazione della dirigenza ⁷⁵, mentre per i rimanenti è da presumere che sia stata effettuata la scelta monocratica per l'individuazione dei valutatori di prima e seconda istanza. Sotto il profilo operativo, poi, occorre segnalare che solamente 16 strutture di massima dimensione sulle 32 esistenti avevano approvato, in genere nel periodo ricompreso tra marzo e giugno 2003, specifici criteri valutativi per la valutazione della dirigenza sub-dipartimentale ⁷⁶, criteri che per altre tre la relativa elaborazione a quella data risultava ancora in corso ⁷⁷.

In relazione a tale quadro di sintesi si viene a delineare in definitiva un assetto del sistema ancora incompiuto sotto il profilo della effettiva ed obiettiva valutazione dei dirigenti, nonché, seppure in parte, di quello organizzativo ⁷⁸.

E tale constatazione trova autorevole conferma negli indirizzi presidenziali per la formulazione delle direttive generali sull'attività amministrativa per gli anni 2002 e 2003, nei quali, in maniera lapidaria, si riconosce, infatti, che "l'amministrazione regionale fino ad oggi non dispone di un sistema validato e funzionante per la valutazione della dirigenza". Per il 2003 ed a titolo sperimentale si suggerisce alle amministrazioni di adottare il sistema di valutazione messo a punto sulla base del documento d'indirizzo emanato con direttiva del Presidente della Regione del 30 settembre 2002, documento che pur era stato oggetto di specifiche osservazioni da parte della Corte in sede di relazione approvata con deliberazione n. 4 del 2003 (par. 2.3.2.2.) alle quali, pertanto, si rinvia. Per il 2002, invece, è stato addirittura necessario un apposito intervento normativo (art. 14 della legge regionale n. 20 del 2003) per definire il percorso di verifica del raggiungimento degli obiettivi operativi ai fini della corresponsione della retribuzione di risultato.

L'insieme di tali circostanze, unitamente alla incompletezza delle informazioni possedute ⁷⁹, inducono la Corte a non esprimere ulteriori valutazioni in merito al sistema di valutazione della

⁷⁴ Non hanno, infatti, fornito notizie in merito i Dipartimenti della protezione civile, della pesca, del COREMI, del lavoro, della formazione professionale, dell'ispettorato regionale tecnico, del fondo sanitario, dell'ispettorato sanitario, dell'ispettorato veterinario e dell'osservatorio epidemiologico.

⁷⁵ Segreteria Generale, Dipartimenti del personale, dei beni culturali, del lavoro, del territorio e dell'urbanistica.

⁷⁶ Trattasi della Segreteria Generale e dei dipartimenti del personale, della programmazione, dell'ufficio legislativo e legale, degli interventi strutturali, di quelli infrastrutturali, delle foreste, dell'azienda delle foreste, del bilancio, delle finanze, dell'industria, dei lavori pubblici, dell'ispettorato tecnico, del territorio, dell'urbanistica e del turismo.

⁷⁷ Dipartimenti dei beni culturali, della cooperazione e dei trasporti.

dirigenza ed a riservarsi una analisi più approfondita tramite una nuova indagine da programmare nel 2005.

⁷⁸ In alcuni dei documenti elaborati dai vari dipartimenti per l'individuazione dei criteri generali, invero, si delineano idonei percorsi valutativi, ma non si fa in genere riferimento a criteri obiettivi da trarsi dagli esiti del controllo di gestione, affidando, invece, le procedure di valutazione a relazioni rese dallo stesso soggetto valutato.

⁷⁹ Tale situazione deriva, oltre che dalla già segnalata incompletezza delle notizie fornite da vari dipartimenti regionali, anche dalla coincidenza dell'attività istruttoria con l'avvio nel corso del 2003 del processo di valutazione.

3. GLI UFFICI SPECIALI

La legge regionale n. 10 del 2000, accanto a strutture incaricate di compiti permanenti (dipartimenti, aree, servizi, unità operative di base), ha anche previsto (art. 4, comma 7) articolazioni organizzative temporanee, attribuendo a tal fine alla Giunta regionale la facoltà di istituire Uffici speciali deputati a soddisfare “esigenze particolari” o a realizzare “specifici programmi e progetti”. Trattasi, invero, di una norma speciale tramite la quale il Governo regionale ha la possibilità di costituire, per un tempo definito, strutture di scopo esclusivamente per lo svolgimento di specifiche funzioni-obiettivo, emergenti dalla nuova legislazione o da esigenze contingenti, la cui realizzazione comporta “particolari studi o elaborazioni” nell’ambito di “specifici programmi e progetti di rilevante entità e complessità” che potrebbero richiedere “l’impiego coordinato” di strutture dislocate in apparati assessoriali diversi.

3.1. PROFILI ORGANIZZATIVI

Sulla base dell’istruttoria esperita dalla Corte risulta che la Giunta regionale fino al mese di luglio del 2003 aveva istituito i quattordici ⁸⁰ Uffici speciali risultanti dal prospetto allegato n. 3: di questi, comunque, alla data di conclusione dell’indagine due non erano ancora operativi ⁸¹, mentre per un altro si era provveduto alla soppressione ⁸².

Tenuto conto della specialità che dovrebbe caratterizzare l’istituto in questione, il suo utilizzo da parte della Giunta regionale è risultato, invero, alquanto ampio, seppur concentrato in un periodo, il 2001, di incertezza organizzativa di fondo legata al primo avvio della ristrutturazione dell’intera amministrazione regionale.

Ritiene, pertanto, la Corte di dover richiamare l’attenzione del Governo regionale sull’esigenza che il quadro organizzativo degli Uffici speciali venga al più presto rivisto in modo da valutare in quella sede più adeguatamente alcuni fattori di indubbio rilievo tra i quali si segnalano i seguenti:

1. compatibilità di alcune scelte organizzative operate tramite gli Uffici speciali con l’assetto delle strutture dipartimentali. Emblematiche, infatti, appaiono le posizioni di alcuni Uffici speciali ⁸³ i quali in effetti sono stati chiamati a svolgere funzioni e attività già attribuite ordinariamente e permanentemente ad altre amministrazioni regionali;

⁸⁰ Nel conteggio non si è considerato l’Ufficio speciale per l’informatizzazione in quanto la delibera istitutiva n. 52 del 7.2.2001 è stata revocata in data 19.9.2001.

⁸¹ L’ufficio speciale per la tutela paesaggistica e la valorizzazione delle isole Eolie, nonché quello per il coordinamento delle iniziative energetiche.

⁸² Trattasi dell’Ufficio speciale per l’attuazione degli strumenti di adeguamento della legislazione in materia di lavori pubblici che, comunque, nel periodo di attività aveva svolto le funzioni istituzionali attribuitegli dalla Giunta regionale.

⁸³ In particolare quelli “per il monitoraggio del piano sanitario regionale e l’accreditamento dei servizi sanitari”, “per gli interventi di valorizzazione del patrimonio culturale” e “per l’analisi delle problematiche connesse ai rapporti finanziari pregressi con lo Stato e per il monitoraggio degli oneri derivanti dal trasferimento di funzioni dallo Stato alla Regione”.

2. congruità della rilevata diffusa istituzione di uffici speciali con la situazione di scarsità di risorse umane e professionali presso i dipartimenti regionali, nonché con i maggiori oneri di funzionamento che dette strutture finiscono per arrecare alla finanza regionale.

Relativamente alla tematica degli assetti interni degli Uffici in questione, si è accertato che presso alcuni di questi ⁸⁴ sono stati adottati moduli organizzativi consistenti in unità operative di base o uffici a queste assimilate. Al riguardo, oltre a porre in evidenza che, invece, la legge regionale n. 10 del 2000 prevede detta tipologia di articolazione organizzativa ⁸⁵ esclusivamente per le strutture di massima dimensione, la Corte è dell'avviso che nella fattispecie non siano stati adeguatamente ponderati anche altri profili, in punto di modalità di conferimento degli incarichi dirigenziali ⁸⁶ e di attribuzione del relativo trattamento economico ⁸⁷, relativamente ai quali, invece, è auspicabile una pronta riconsiderazione. In disparte tali rilievi, v'è da segnalare che l'unico Ufficio speciale per il quale, di fatto, sussistono obiettive complessità organizzative, nonché effettive responsabilità gestionali interne ed esterne che richiedono particolari soluzioni, è quello per i controlli di secondo livello sulla gestione dei fondi strutturali; per i rimanenti si ritiene di suggerire il modello adottato dall'Ufficio speciale per l'elaborazione di sistemi di controllo che più opportunamente ha delineato linee di attività e non già posizioni organizzative.

3.2. OBIETTIVI E PROGRAMMI

L'istruttoria svolta dalla Corte in tema di definizione degli obiettivi e dei programmi da parte degli Uffici speciali ha consentito di accertare risultati in gran parte analoghi a quelli già illustrati per i dipartimenti regionali al paragrafo 2.2. alle cui considerazioni, pertanto, si rinvia. In sintesi, anche presso gli anzidetti Uffici, a causa della diffusa confusione tra obiettivi gestionali e funzioni istituzionali, aggravata nella fattispecie dal contestuale riferimento che veniva effettuato alle motivazioni delle delibere istitutive degli stessi ⁸⁸, si è verificata una iniziale e generalizzata situazione di mancanza di qualsiasi forma di programmazione che solamente a metà del 2003 ha registrato alcuni miglioramenti a seguito dell'avvenuta emanazione delle direttive generali per l'attività amministrativa e la gestione da parte dei competenti organi d'indirizzo politico-amministrativo. In altri termini in detto periodo i dirigenti preposti agli Uffici speciali, in connessione con l'assestamento dell'attività di programmazione strategica, sembrano aver acquisito una maggiore consapevolezza delle problematiche in

⁸⁴ L'Ufficio per il monitoraggio del PSR è articolato in 3 UOB; quello per gli interventi di valorizzazione del patrimonio culturale è suddiviso in 4 unità operative; quello per il servizio antincendi boschivi presenta 5 articolazioni organizzative; l'Ufficio per i controlli di secondo livello, infine, è strutturato in 8 unità organizzative.

⁸⁵ La legge in questione, peraltro, attribuisce alla competenza dei soli dirigenti di strutture di massima dimensione l'adozione degli atti relativi all'organizzazione degli uffici di livello dirigenziale (art. 7, comma 1, lett.d).

⁸⁶ Ai sensi dell'art. 9, comma 7, della legge regionale n. 10/2000 gli "altri" incarichi dirigenziali, infatti, sono conferiti dal dirigente generale, mentre non è previsto tale potere in capo ad altri dirigenti.

⁸⁷ Si fa riferimento, in particolare, alla retribuzione di posizione riconosciuta ai dirigenti assegnati agli Uffici speciali, retribuzione per la quale non sembra che sussistano i presupposti di cui all'art. 40 del CCRL per l'area dirigenza.

⁸⁸ Occorre a tal fine evidenziare che le motivazioni poste a base dei provvedimenti della Giunta regionale consentono di individuare la missione ma non l'obiettivo della struttura così costituita.

questione avendo proceduto talvolta ad un'opera di affinamento nelle procedure di determinazione degli obiettivi.

Destano viva preoccupazione, inoltre, gli accertamenti istruttori in base ai quali si è constatato come non risulti attuata presso gli Uffici speciali alcuna forma di programmazione operativa mediante piani d'azione o budget, né, d'altra parte, si sia proceduto al "ribaltamento" degli obiettivi strategici sugli eventuali dirigenti in forza agli stessi.

3.3. CONTROLLI INTERNI

Sulla base degli esiti dell'istruttoria esperita dalla Corte si può affermare che gli Uffici in questione non possiedono alcuna consapevolezza della rilevanza che la tematica dei controlli interni riveste nell'attuale contesto amministrativo: alcuni, infatti, non hanno neppure preso in considerazione la specifica richiesta di trasmettere notizie in merito al sistema di controllo adottato o progettato, mentre altri dichiarano che detto sistema verrà attuato in un futuro non meglio precisato.

Gli unici Uffici che, invece, hanno implementato il controllo di gestione sono quelli per i controlli di secondo livello sulla gestione dei fondi strutturali e per l'elaborazione di sistemi di controllo; avendo entrambi fatto ricorso ad apposite consulenze esterne basate sul sistema SICOGE, in questa sede si rinvia alle considerazioni già espresse al paragrafo 2.3.2.2, segnalando che presso il primo ufficio l'anzidetta metodologia è stata sperimentata in tutte le sue componenti.