

REPUBBLICA ITALIANA

la

Corte dei Conti

in

Sezione regionale di controllo per la Basilicata  
composta dai seguenti magistrati:

Presidente di Sezione:	dr. Francesco Manganelli	Presidente
Primo Referendario:	dr. Antonio Nenna	Componente-relatore
Referendario:	dr. Rocco Lotito	Componente-relatore

nella Camera di consiglio del 13 maggio 2005;

Visto il Testo Unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con R.D. 12 luglio 1934, n. 1214 e successive modificazioni ed integrazioni;

Visto l'art. 3, commi 4, 5, 6, 8, 9 e 12, della legge 14 gennaio 1994, n. 20 e l'art. 2, comma 2 bis, della legge 20 dicembre 1996, n. 639;

Visto il comma 7 dell'art. 7 della legge 5 giugno 2003, n.131;

Vista la deliberazione n. 14/DEL/2000 in data 16 giugno 2000 delle Sezioni Riunite della Corte dei conti e successive modificazioni, con la quale è stato approvato il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti;

Vista la deliberazione n. 5/2003 in data 28 novembre 2003, con la quale la Sezione regionale di controllo per la Basilicata ha approvato il proprio programma annuale di controllo sulla gestione per l'anno 2004;

Vista la deliberazione n. 6/2004 in data 30 novembre 2004, con la quale la Sezione regionale di controllo per la Basilicata ha approvato il proprio programma annuale di controllo per l'anno 2005, comprendente, tra gli altri, al punto 1, la seguente indagine:

1) Esame circa l'esistenza ed il grado di operatività del sistema dei controlli interni nell'ambito della regione Basilicata, nonché dello stato di attuazione in sede regionale dei principi di semplificazione, di trasparenza, di decentramento, di separazione tra politica ed amministrazione, anche alla luce della recente riforma del titolo V, parte II della Costituzione. Esercizi considerati: anno 2003- I° semestre 2004, con aggiornamento a tutti i dati disponibili al momento della redazione del referto;

Vista la nota n. 447 del 21 aprile 2005, con la quale la Sezione regionale di controllo per la Basilicata, al fine di instaurare il contraddittorio con l'Amministrazione, ha trasmesso al Presidente della Giunta Regionale lo schema di relazione;

Vista l'ordinanza in data 21 aprile 2005, trasmessa al Presidente della Giunta Regionale con la predetta nota n. 447 del 21 aprile 2005, con la quale il Presidente della Sezione ha convocato la Sezione regionale per il giorno 13 maggio 2005;

Vista la nota n. 90498 in data 9 maggio 2005 della Regione Basilicata, contenente osservazioni sullo schema di relazione;

Intervenuti, in rappresentanza della Regione, i signori:

- Dott. Vito De Filippo, Presidente della Giunta regionale;
- Dott. Francesco Ricciardi, dirigente generale del Consiglio regionale;
- Dott.ssa Liliana Santoro, dirigente dell'Ufficio Controllo Finanziario e di Gestione della Giunta regionale;

Uditi nella odierna adunanza i relatori;

Udito, in rappresentanza della Regione, il Presidente della Giunta regionale, dott. Vito De Filippo;

delibera

di approvare la acclusa relazione nella quale è esposto il risultato del controllo esperito in attuazione del programma citato in epigrafe;

ordina

che copia della presente deliberazione sia trasmessa al Presidente del Consiglio Regionale, ai Presidenti dei Gruppi consiliari, nonché al Presidente della Giunta Regionale;

dispone

che, ai sensi dell'art.3, comma 6, della legge 14 gennaio 1994, n.20, a cura dei magistrati relatori, sia acquisita comunicazione da parte dell'Amministrazione interessata in ordine alle misure consequenziali adottate o da adottare.

Così deliberato in Potenza, nella Camera di consiglio del 13 maggio 2005.

Il Presidente della Sezione  
F.to Dott. Francesco Manganelli

I Componenti-relatori

F.to Dott. Antonio Nenna

F.to Dott. Rocco Lotito

Depositato in Segreteria il 13 maggio 2005

il Preposto ai Servizi di supporto  
F.to dott. Giovanni CAPPIELLO



CORTE DEI CONTI  
SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO  
PER LA BASILICATA

INDAGINE CIRCA L'OPERATIVITÀ DEL SISTEMA DEI CONTROLLI INTERNI NONCHÉ  
L'ORGANIZZAZIONE REGIONALE (STATO DI ATTUAZIONE IN SEDE REGIONALE  
DEI PRINCIPI DI BUON ANDAMENTO,  
SEMPLIFICAZIONE AMMINISTRATIVA, TRASPARENZA, SEPARAZIONE TRA  
POLITICA ED AMMINISTRAZIONE, DECENTRAMENTO E FEDERALISMO...)  
NELL'AMBITO DELLA REGIONE BASILICATA

Programma di controllo 2004-2005  
(ai sensi dell'articolo 3 della legge 14 gennaio 1994, n. 20  
e dell'art.7, comma 7, della legge 5 giugno 2003, n.131)

INDAGINE CIRCA L'OPERATIVITÀ DEL SISTEMA DEI CONTROLLI INTERNI NONCHÉ  
L'ORGANIZZAZIONE REGIONALE (STATO DI ATTUAZIONE IN SEDE REGIONALE  
DEI PRINCIPI DI BUON ANDAMENTO,  
SEMPLIFICAZIONE AMMINISTRATIVA, TRASPARENZA, SEPARAZIONE TRA  
POLITICA ED AMMINISTRAZIONE, DECENTRAMENTO E FEDERALISMO...)  
NELL'AMBITO DELLA REGIONE BASILICATA

Programma di controllo 2004-2005  
(ai sensi dell'articolo 3 della legge 14 gennaio 1994, n. 20  
e dell'art.7, comma 7, della legge 5 giugno 2003, n.131)

MAGISTRATI RELATORI

dott. Antonio NENNA

LOTITO

dott. Rocco

ATTIVITA' DI SUPPORTO

Giovanna PERROTTA

## INDICE SOMMARIO

1. Oggetto, finalità dell'indagine ed attività istruttoria svolta	Pag	1
2. Federalismo "solidale" ed evoluzione dei controlli esterni ed interni	"	4
3. La proposta di Statuto regionale	"	20
4. Il riassetto dell'organizzazione amministrativa regionale	"	26
5. L'Istituto F. Saverio Nitti	"	32
6. La disciplina regionale e l'operatività dei controlli interni	"	42
7. Il controllo di gestione nella lettura del bilancio di direzione e del rapporto di gestione 2003	"	63
8. Attività di attuazione, in sede regionale, dei principi di buon andamento, imparzialità, trasparenza, semplificazione amministrativa, di separazione tra politica ed amministrazione, di sussidiarietà, decentramento e federalismo, anche alla luce della recente riforma del titolo V, parte II, della Costituzione	"	89
9. Sintesi delle principali osservazioni, criticità e considerazioni conclusive "		93

## 1 – Oggetto, finalità dell'indagine ed attività istruttoria svolta

Con il presente referto, la Sezione regionale di controllo della Corte dei conti per la Basilicata riferisce al Consiglio Regionale, ai sensi dell'articolo 3 della legge 14 gennaio 1994, n. 20 e dell'art.7, comma 7, della legge 5 giugno 2003, n.131, in ordine all'esito del controllo eseguito circa l'esistenza ed il grado di operatività del sistema dei controlli interni nell'ambito della regione Basilicata, nonché lo stato di attuazione in sede regionale (sia nell'ambito dell'organizzazione regionale sia nella concreta attività posta in essere) dei principi di semplificazione, trasparenza, di decentramento, di separazione tra politica ed amministrazione, anche alla luce della recente riforma del titolo V, parte II della Costituzione nel periodo 1.1.2003 – 30.6.2004 (ma con aggiornamento a tutti i dati resi disponibili al momento della redazione del referto).

La Sezione, infatti, con la deliberazione n. 6/2004, in data 30 novembre 2004, di approvazione del programma di controllo sulla gestione per l'anno 2005, ha ritenuto di programmare, al punto 1), la prosecuzione della suddetta indagine, già disposta per l'anno 2004 (con la delibera n.5/2003 del 28 novembre 2003) poiché le risposte alle note istruttorie (pur tempestivamente inoltrate da questa Sezione) a quella data erano solo recentemente pervenute e, peraltro, ancora incomplete<sup>1</sup>.

In ordine alle finalità del referto annuale che trae occasione dall'esame del rendiconto regionale, la Sezione aveva ritenuto, in via sperimentale, di conformarsi, per l'esame del rendiconto relativo all'esercizio 2003, all'indirizzo secondo il quale il referto regionale, o quanto meno la parte "necessaria" di esso che ha ad oggetto la valutazione dei risultati della gestione finanziaria (con particolare riferimento agli equilibri di bilancio, all'indebitamento ed al rispetto del Patto di stabilità interno) fosse presentato al Consiglio regionale in tempo utile perché quest'ultimo se ne avvallesse per l'approvazione del rendiconto generale della Regione (approvazione che, ai sensi dell'art.52 del vigente Statuto della Regione Basilicata e dell'art.68, comma 2, della legge regionale 6 settembre 2001, n.34, deve intervenire entro il 30 giugno dell'anno successivo all'esercizio finanziario cui il rendiconto si riferisce)<sup>2</sup>.

Tuttavia notevoli difficoltà sono state riscontrate per acquisire (in tempo utile) i dati e le notizie necessarie per conseguire l'obiettivo di completare l'esame dei risultati della predetta gestione finanziaria prima dell'approvazione del rendiconto da parte del Consiglio regionale.

---

<sup>1</sup> La Regione ha fornito risposta parziale alla richiesta istruttoria n.552 del 22.7.2004 tramite la nota n.208809/71Y del 28.9.2004; è stato, pertanto, necessario inoltrare la nota di sollecito n.809 del 27.10.2004. La Regione ha fornito ulteriori atti e notizie con la nota n.230882/71Y del 27.10.2004 (pervenuta in data 2.11.2004), la nota n.244335/71Y del 16.11.2004, la nota n.252298/71O del 26.11.2004, la nota n.274575/71Y del 27.12.2004 ed, infine, la nota n.14769/7101 del 25.01.2005. Ulteriori precisazioni sono state fornite con nota n. 90498/7102 del 9 maggio 2005 in sede di controdeduzioni allo schema di referto.

<sup>2</sup> Termine che, purtroppo, è stato sinora sistematicamente disatteso (ad esempio, il rendiconto generale 2002 è stato approvato solo con legge regionale 7 agosto 2003, n.27, mentre il rendiconto generale 2003 è stato approvato con la legge regionale 12 agosto 2004, n.12).

Pertanto, anche se il risultato previsto è stato (laboriosamente) conseguito (essendo stato approvato, con la delibera n.3/2004 del 14.7.2004, il referto sul rendiconto regionale per l'esercizio 2003, approvato, a sua volta, con legge regionale n.12 del 12.8.2004), la Sezione ha ritenuto, con la delibera di approvazione del programma di controllo per l'anno 2005, di non rieffettuare, per il momento, il predetto esperimento. Infatti, la predetta delibera ha disposto che il referto relativo all'esame del rendiconto regionale per l'esercizio 2004 debba essere, orientativamente, concluso entro il 31.12.2005.

In ordine alla presente indagine, invece, questa Corte dei conti, nell'esprimere l'apprezzamento per l'accentuato sforzo posto in essere dalla Regione per corrispondere alle richieste istruttorie, non può sottacere la circostanza che una maggiore tempestività avrebbe consentito una redazione del presente referto entro l'anno 2004, evitando così di dover programmare la prosecuzione dell'indagine nell'anno 2005.

In effetti il carattere "collaborativo" del controllo successivo e referente sulla gestione affidato alla Corte dei conti (di cui si dirà nel prossimo paragrafo) realizza appieno la sua funzione di ausilio nei confronti dell'Organo rappresentativo regionale laddove riesce a cogliere, in termini di raggiungimento degli obiettivi, le insufficienze dell'azione amministrativa ed a suggerire correttivi volti a garantire la regolarità ed una maggiore efficienza degli apparati per un miglioramento dei servizi resi al cittadino.

Ma, a tal fine, occorre che venga sempre assicurata qualità, completezza e tempestività delle informazioni fornite e dei dati relativi ai documenti amministrativi e contabili, in base ai quali questa Sezione di controllo deve effettuare l'esame della gestione onde consentire una migliore lettura del modello organizzativo-gestionale ed un maggior grado di approfondimento delle proprie valutazioni in termini di regolarità, efficienza, efficacia ed economicità della gestione stessa, circa il grado di attuazione delle leggi di principio e di programma regionali e sul corretto impiego delle risorse pubbliche a vantaggio della collettività degli amministrati.

Si precisa, inoltre, che s'è tenuto, ovviamente, conto delle controdeduzioni che la Regione ha formulato, con nota n. 90498/7102 del 9 maggio 2005, allo schema di referto trasmesso con nota n. 447 del 21 aprile 2005 di questa Sezione regionale di controllo.

Dal punto di vista metodologico, il presente referto si propone di aggiornare e completare (per quanto possibile) quanto già illustrato in proposito nei referti precedenti, cui si fa rinvio tranne che per quegli elementi che si ritiene di riproporre per assicurare intelligibilità all'esposizione.

Questa Corte dei conti deve anche favorevolmente sottolineare come la Regione, con la nota n.14769/7101 del 25.1.2005 nonché in sede di controdeduzioni allo schema di referto, abbia, tra l'altro, comunicato le misure consequenziali adottate (o in corso di adozione) ai sensi dell'art.3, comma 6, della legge n.20/1994 a seguito delle osservazioni



formulate da questa Sezione regionale con il referto approvato con la deliberazione n.2/2004. Di esse si darà conto nelle parti dedicate ai singoli punti.

Nelle predette controdeduzioni, la Regione pone, tra l'altro in evidenza, "la positiva interlocuzione attivata tra la Corte e la Regione, che, in linea con il carattere collaborativo della specifica attività posta in essere dalla Sezione Regionale nonché dell'attenzione e della cura prestata per suggerire azioni e correttivi circa il sistema allargato dei controlli interni, costituisce, sempre nel rispetto delle reciproche competenze e prerogative derivanti dalla legge, una interessante e concreta opportunità di sperimentare e praticare i principi di leale cooperazione interistituzionale sottesi alla riforma del Titolo V della Parte II della Costituzione, oltre che una occasione utile a delineare le coordinate di calibratura ed affinamento degli obiettivi e delle priorità di miglioramento dell'incisività e dell'innovazione dell'azione manageriale".

Prosegue la Regione sottolineando che: "Le esperienze di cooperazione interistituzionale rivestono infatti una rilevanza di tutto rispetto in un quadro di progressiva definizione delle caratteristiche e dei contenuti del federalismo (...). Di ciò sono testimonianza le interessanti analisi comparative effettuate dalla Corte su scala nazionale circa le situazioni e le tendenze emergenti e le prospettive sulle diverse scale territoriali e di tipologia/dimensione delle Pubbliche Amministrazioni (...)".

Inoltre viene rimarcato che "l'intendimento di confronto e cooperazione tra istituzioni, nella prospettiva di apprendimento e miglioramento continuo e reciproco, ha da tempo assunto una importanza primaria nell'agenda politica ed amministrativa della Regione Basilicata (...)" e che "tale connotazione delle relazioni in termini di sistema di governance riguarda e caratterizza non solo l'Ente Regione, ma anche l'intero sistema delle Autonomie Locali, avendo la Regione Basilicata dedicato uno degli assi strategici della programmazione al tema della modernizzazione del sistema pubblico regionale e avendo destinato parte rilevante della programmazione e delle azioni di innovazione, citate dalla stessa Corte (PIT, Programma Operativo "Val d'Agri, Melandro, Sauro, Camastra", distretti produttivi, aree-prodotto, PSZ, etc.), alla territorializzazione delle politiche e delle capacità di attuazione, sia direttamente che tramite le iniziative di sistema e specifiche attivate e condotte dall'Istituto FS Nitti (citate nello schema di referto)".

## 2 - Federalismo "solidale" ed evoluzione dei controlli esterni ed interni

L'evoluzione dell'Ordinamento della Repubblica verso forme organizzative di tipo "federalistico" (che prevedono lo spostamento dallo Stato agli enti territoriali della maggior parte delle funzioni amministrative, al fine di avvicinare le decisioni pubbliche alle collettività più direttamente interessate) s'è sviluppata nel corso degli anni '90, "a costituzione invariata", in realtà soltanto attraverso forme di accentuato decentramento amministrativo.

Con la legge costituzionale 18 ottobre 2001, n.3 si è, invece, provveduto alla modifica del titolo V ("Le Regioni, le Province, i Comuni") della parte II (dedicata all'Ordinamento della Repubblica) della Costituzione in un'ottica più marcatamente "federalista".

Tra l'altro, il nuovo assetto costituzionale prevede, all'art. 119 Cost., che i Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni abbiano autonomia finanziaria di entrata e di spesa e che, al fine di finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite: a) stabiliscano e applichino tributi ed entrate propri (in armonia con la Costituzione e secondo i principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario), b) dispongano di compartecipazioni al gettito di tributi erariali riferibile al loro territorio, c) fruiscono di assegnazioni a valere su un fondo perequativo istituito con legge dello Stato, senza vincoli di destinazione, per i territori con minore capacità fiscale per abitante. Inoltre, per promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale, per rimuovere gli squilibri economici e sociali, per favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona, o per provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle loro funzioni, lo Stato deve destinare "risorse aggiuntive" ed effettuare "interventi speciali" in favore di determinati Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni.

Dalla predetta autonomia finanziaria di entrata e di spesa dei Comuni, delle Province, delle Città metropolitane e delle Regioni deriva anche che l'esercizio delle funzioni pubbliche da parte di tali enti dovrebbe avvenire con la integrale copertura di risorse proprie. In prospettiva, quindi, dovranno essere soppressi gli ordinari trasferimenti erariali.

In tale contesto, nel passaggio da un sistema di finanza essenzialmente "derivata" ad uno basato sull'autonomia impositiva e, quindi, sulla piena responsabilizzazione degli enti territoriali nonché nell'ottica sia del coordinamento e dell'equilibrio della finanza pubblica sia della verifica del Patto di stabilità e crescita, assumono maggiore rilievo le esigenze di uniformità, armonizzazione, trasparenza ed affidabilità del sistema contabile di Regioni ed enti locali.

Tali enti, infatti, sono destinati a diventare il vero fulcro del nuovo assetto costituzionale, nel quale, peraltro, non sarà più possibile "scaricare" eventuali squilibri e disavanzi finanziari sul bilancio dello Stato centrale.

Deve, inoltre, evidenziarsi che detti squilibri ed il mancato rispetto dei vincoli derivanti dal Patto di stabilità interno da parte di talune Regioni o enti locali potrebbero ripercuotersi comunque oltre i relativi ambiti territoriali se dovessero concorrere a determinare

l'assoggettamento dello Stato italiano alle sanzioni previste per il mancato rispetto del Patto di stabilità e crescita europea.

La materia della "perequazione delle risorse finanziarie", che dovrà attuarsi attraverso il già citato strumento del fondo perequativo e le altre forme di sovvenzionamento dirette a rimuovere gli squilibri economici e sociali, è attribuita alla legislazione esclusiva dello Stato (art.117, comma 2, lett. e, Cost.).

Rientrano, invece, nell'ambito delle materie di legislazione concorrente l'armonizzazione dei bilanci pubblici ed il coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario. Pertanto, in tali materie, lo Stato deve individuare i principi fondamentali nel cui rispetto le Regioni devono esercitare la propria potestà legislativa.

E' evidente che i suddetti compiti, attribuiti al Parlamento nazionale, risultano essere fondamentali per il corretto funzionamento del nuovo Ordinamento della Repubblica.

Dette prerogative sono, infatti, essenziali non solo per il rispetto dei vincoli derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea ma anche per la salvaguardia di principi tutelati dalla Costituzione, fra i quali il carattere progressivo del sistema fiscale e la partecipazione di tutti i cittadini alla spesa pubblica in ragione della propria capacità fiscale.

Perché il Parlamento possa, però, efficacemente e consapevolmente svolgere tali compiti occorre che lo stesso possa acquisire informazioni e valutazioni che siano assolutamente dotate di imparzialità, di neutralità politica, di attendibilità tecnica e di uniformità metodologica e sostanziale che solo un'istituzione magistratuale e diffusa sull'intero territorio nazionale, come la Corte dei Conti, può assicurare.

Inoltre, occorre aggiungere che il nostro attuale Ordinamento costituzionale, accanto ad una connotazione fortemente autonomistica, si caratterizza in senso ampiamente "solidaristico" (elemento questo oggi comunemente ritenuto fondamentale per la tenuta stessa dell'ordinamento unitario della Repubblica).

Infatti, come accennato, l'art. 119 della Costituzione prevede che, con legge dello Stato, sia istituito un fondo perequativo per i territori con minore capacità fiscale per abitante in modo da assicurare, con il concorso e ad integrazione delle altre risorse ordinarie, l'esercizio di tutte le funzioni di competenza, ivi comprese quelle consistenti nella erogazione delle prestazioni sociali al livello minimo, essenziale ed uniforme per tutti i cittadini. Inoltre, sono previste risorse aggiuntive e interventi speciali dello Stato in favore di Comuni, Province e Regioni per motivi di solidarietà sociale e per promuoverne lo sviluppo economico.

Di fatto, quindi, tale sistema pone in contrapposizione gli enti "svantaggiati", che inevitabilmente spingeranno per la massimizzazione delle perequazioni e delle risorse aggiuntive di cui sono possibili beneficiari, e gli enti dotati di maggiori risorse, che aspireranno invece a ridurle nei limiti delle effettive necessità.

E' indubbio, allora, che il funzionamento di questo fondo, alimentato con una parte del gettito fiscale realizzato nelle regioni più sviluppate, necessita di un adeguato controllo circa la corretta applicazione pratica dei meccanismi di prelievo e di riparto delle entrate riscosse, ma

soprattutto sul regolare, efficiente ed efficace utilizzo delle stesse da parte delle amministrazioni beneficiarie. E' ovvio, infatti, che le comunità più ricche, che hanno dovuto rinunciare ad una parte del reddito da loro prodotto, mai potrebbero consentire che esso possa servire, in qualche modo, a finanziare il disservizio, l'inefficienza o il mero assistenzialismo.

Ma affinché gli esiti finali di un controllo di questo tipo siano credibili e generalmente accettati, pare evidente come esso non possa essere esercitato da un organo che sia espressione delle stesse Amministrazioni controllate oppure, viceversa, di quelle che alimentano il predetto fondo, perché in entrambi i casi, malgrado le garanzie di indipendenza che venissero riconosciute a tale organo ed i particolari requisiti eventualmente richiesti per la nomina dei suoi componenti, resterebbe comunque il dubbio di comportamenti non imparziali. Anche questo compito, pertanto, sembra non possa essere svolto che dalla Corte dei conti sia per la sua natura di organo magistratuale, indipendente e professionalmente adeguato, sia per la sua configurazione unitaria, pur con articolazioni regionali<sup>3</sup>.

---

<sup>3</sup> Si riporta uno stralcio dell'intervento del Cons. Aldo Carosi al convegno nazionale di studi "La Corte dei conti e il federalismo: un organo a tutela dell'erario e al servizio della comunità", tenutosi a Roma il giorno 11 marzo 2003 (in rivista "Amministrazione e contabilità dello Stato e degli Enti pubblici", n.1-3 del 2003), che, al riguardo, pone a confronto la Corte dei conti con tre suoi, all'apparenza, potenziali "concorrenti" al predetto ruolo: i servizi di controllo interno, le *authorities*, le istituzioni di controllo su base regionale.

"Per quel che riguarda i servizi di controllo interno, è evidente che non possono essere considerati una alternativa al controllo esterno della Corte dei conti. Essi non hanno né gli ampi poteri istruttori attribuiti alla nostra Istituzione dall'art. 3 della l. 20/94 e neppure l'autorevolezza, la indipendenza e terzietà connaturate allo *status* di magistrato contabile.

Ma soprattutto – sotto il profilo teleologico – il confronto è improponibile: i controlli interni hanno finalità strettamente connesse al miglioramento della attività amministrativa. In alcuni casi – come nel controllo di gestione e in quello strategico – si può arrivare a dire che sono parte integrante della amministrazione attiva, integrandola per i profili inerenti alla autocorrezione delle gestioni e dei programmi in corso.

Nondimeno anche il controllo amministrativo contabile e la valutazione dei dirigenti hanno quale principale referente i livelli di direzione amministrativa e politica dell'ente pubblico.

Il controllo esterno ha una finalità di garanzia per l'ordinamento: il fatto che i referti siano indirizzati alle assemblee elettive, alla direzione politica e a quella amministrativa non può oscurare il fine di tutelare la collettività, attraverso una puntuale informazione su come vengono impiegate le risorse di tutti, reperite attraverso il prelievo fiscale e quello contributivo.

Ma rispetto ai controlli interni e alle *authorities*, la Corte ha un ulteriore e forse incolmabile vantaggio: un raggio di osservazione più ampio, il quale trascende le singole amministrazioni e le particolari materie, che delimitano la competenza delle varie autorità istituite nel nostro Paese.

Questo, a ben vedere, è il valore aggiunto della funzione di controllo della Corte.

Gli attuali scenari amministrativi sono caratterizzati da impalcature estremamente complesse, sia sotto il profilo degli attori istituzionali che delle materie e degli interessi coinvolti. Non voglio addentrarmi nei problemi della globalizzazione, che pure toccano e influenzano pesantemente l'attività dei pubblici poteri e le modalità di espletamento dei servizi: è sufficiente, ai nostri fini, osservare gli snodi operativi del policentrismo politico amministrativo che caratterizza l'Italia.

Quasi mai l'approvazione di un programma e la sua attuazione si circoscrivono in un unico ambito amministrativo e in una singola disciplina ordinamentale. Raramente il concetto di risultato, i suoi snodi eziologici, le pertinenti valutazioni e i singoli livelli di responsabilità politica e gestionale possono essere isolati in una singola realtà amministrativa: più i programmi risultano importanti e strategici, maggiormente la loro valutazione diventa globale e complessa.

I grandi programmi, quelli che incidono sulle risorse erariali e sulle scelte strategiche del Paese, attraversano oggi, mediante una concertazione continua, diversi enti pubblici. In base al principio di sussidiarietà pubblico-privato, la loro attuazione migra poi inesorabilmente verso imprese e soggetti privati.

Solo l'applicazione del principio di sequela del controllo, nei riguardi dei diversi livelli di gestione e delle risorse impiegate, può garantire un effettivo accertamento dei risultati e la valutazione obiettiva delle concause che li hanno configurati nel bene e nel male.

Di fronte alla complessità degli scenari politici, amministrativi e sociali e alla massiccia esternalizzazione delle gestioni pubbliche soltanto un'istituzione generale di controllo può verificare e valutare in modo obiettivo. Prima ancora che di valutazioni io parlerei di acquisizione di notizie obiettive e certe, che sono il presupposto indefettibile per valutazioni utili e corrette. La Corte, grazie al vasto ambito soggettivo ed oggettivo della propria funzione, che la legge e la capillare diffusione sul territorio nazionale le attribuiscono, può rispondere a questa domanda di informazione richiesta dalla collettività, prima ancora che dalle Istituzioni.

E qui sta anche l'incolmabile vantaggio rispetto alla soluzione di atomizzare i controlli in una miriade di corti dei conti regionali. Queste – ammesso che riescano ad ottenere dai propri referenti legislativi un livello di autonomia e terzietà paragonabile alla nostra magistratura contabile – non potrebbero affacciarsi fuori dei propri ambiti territoriali, che nel singolare micro-regionalismo italiano sono particolarmente angusti.

E' stato più volte sottolineato come nei Paesi caratterizzati da istituzioni di controllo su base regionale il coordinamento delle attività di controllo sia fondato su base volontaristica e particolarmente arduo e discontinuo.

La unificazione dei controlli in capo ad una sola Corte attenua – ed in alcuni casi risolve – questi problemi di coordinamento, il quale diviene obbligatorio e sicuramente intestato al Presidente della Corte e al suo *staff*.

Considerate le esigenze di economicità e di organicità dei controlli questo vantaggio non è certo poca cosa.

Ma, rispetto alla soluzione opposta, il mantenimento delle funzioni in capo ad un'unica Corte consente di far fronte a problemi altrimenti irrisolvibili: con l'unificazione monetaria e con l'introduzione del federalismo solidale le Regioni e gli enti locali sono destinatari di obblighi di sana gestione finanziaria sia verso la Unione Europea che reciprocamente.

Patto di stabilità, divieto di indebitamento, corretta spendita dei fondi perequativi e di riequilibrio non sono solo parametri di sana amministrazione ma specifici obblighi, il cui adempimento deve essere verificato da un soggetto necessariamente terzo e indipendente, considerati i potenziali conflitti che potrebbero sorgere tra le singole Corti regionali nello svolgimento della funzione.

A ben vedere il controllo affidato ad un organo terzo e di natura magistratuale è, in effetti, l'unica garanzia possibile per il "federalismo solidale": esso, infatti, da un lato garantisce le regioni ricche, che temono sperperi delle risorse che sono e saranno costrette a dirottare verso quelle meno sviluppate (sacrificando così le istanze interne, inevitabilmente egoistiche, tendenti ad un utilizzo di tali risorse per il miglioramento e l'ampliamento dei propri servizi pubblici o per la riduzione dei propri tributi), ma garantisce, dall'altro, anche le regioni in ritardo di sviluppo, per le quali una magistratura potrà verificare i loro conti ed il buon utilizzo delle risorse aggiuntive loro affidate, assicurando così, in ultima analisi, che quel flusso di risorse non venga in futuro interrotto prima che quel ritardo sia colmato. Ed è del tutto evidente che, per queste ultime, il venir meno della "solidarietà" tra aree sviluppate del Paese ed aree in ritardo determinerebbe un inevitabile, accrescimento del divario economico esistente.

Peraltro, proprio la entrata in vigore della legge costituzionale n.3/2001 ha riproposto con forza l'esigenza del mantenimento di adeguati controlli "esterni", in particolare nell'ambito delle Regioni e degli enti locali, vista la loro non fungibilità con i controlli "interni".

Infatti, con essa si è accentuato il processo in corso negli ultimi anni teso a comprimere o sopprimere prima i controlli di merito e, poi, molti dei controlli esterni di legittimità esistenti. E ciò, nonostante che quest'ultimi vengano, oggi, univocamente intesi non più come meri controlli di formale conformità alla norma giuridica, ma come diretti a verificare la legalità sostanziale degli atti e la regolarità dell'attività amministrativa<sup>4</sup>.

Basti pensare che, con la suddetta legge costituzionale, sono stati soppressi, in virtù dell'abrogazione degli articoli 125, primo comma, e 130 della Costituzione (che li prevedevano): il visto del Commissario di Governo sulle leggi regionali (controllo di legittimità circa la sussistenza della competenza regionale e di merito in ordine alla valutazione dell'assenza di contrasto con gli interessi nazionali o con quelli di altre Regioni), il controllo di legittimità della Commissione statale di controllo sugli atti amministrativi regionali (che, peraltro, con la legge n.127/1997, la c.d. "legge Bassanini bis", era già stato drasticamente limitato ai soli regolamenti, esclusi quelli organizzativi e di contabilità, ed agli atti costituenti adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea), nonché il controllo del Comitato regionale di controllo (Co.Re.Co.) sugli atti degli enti locali (anche questo già ridimensionato dalla citata legge n.127/1997 e limitato agli Statuti dell'ente, ai regolamenti di competenza del Consiglio, esclusi quelli attinenti all'autonomia organizzativa e contabile, ai bilanci annuali e relative variazioni ed al rendiconto della gestione).

---

Non solo il profilo dell'imparzialità sarebbe esaltato in questo contesto ma anche la capacità di porre a confronto esperienze amministrative, svolte in parallelo ma necessariamente diversificate.

Ciò promuoverebbe una proficua emulazione degli enti interessati al controllo, diffondendo pratiche virtuose tra quelli che non hanno raggiunto buoni risultati".

<sup>4</sup> Occorre dire, al riguardo, che recentemente sembra essere in atto un ripensamento. In effetti, in considerazione delle disfunzioni derivanti dall'attuale assenza di controlli esterni di legittimità sugli atti di Regioni ed Enti locali, da più parti è stata prospettata la possibilità di una reintroduzione di un controllo preventivo esterno di legittimità su taluni dei predetti atti. Tale controllo potrebbe senz'altro essere svolto dalle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti che assicurano il massimo grado di terzietà ed imparzialità, quali organi aventi natura magistratuale e propri della Repubblica in tutte le sue componenti e non certo del solo Stato centrale.

In tale scenario, quindi, ancora maggiore rilievo assumono i controlli successivi sulla gestione affidati alla Corte dei conti quale "garante imparziale dell'equilibrio economico-finanziario del settore pubblico" e "della corretta gestione delle risorse collettive sotto il profilo dell'efficacia, dell'efficienza e dell'economicità", oltre che della regolarità e legittimità, (e proprio per questo da esercitarsi anche nei confronti di Regioni ed enti locali), secondo l'insegnamento espresso dalla Corte Costituzionale a partire dalla sentenza n.29 del 1995<sup>5</sup>.

Tali controlli, dice ancora la Corte Costituzionale nella citata sentenza, hanno una natura essenzialmente "collaborativa" (come ribadito anche dalla legge n.131/2003, c.d. "legge La Loggia", di adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge cost. n.3/2001, di cui si dirà appresso).

Tuttavia, la predetta "natura collaborativa del controllo sulla gestione" è stata fonte di qualche equivoco interpretativo da parte di alcuni dei suoi destinatari.

A tal proposito occorre dire, innanzitutto, che deve esser chiaro che la "natura collaborativa" concerne esclusivamente quella specifica forma di controllo (quindi non riguarda affatto le altre tipologie di controllo intestate alla Corte dei conti né, a maggior ragione, le funzioni svolte dalle Procure della Corte stessa) e, soprattutto, che essa deve intendersi nel senso stretto (senza possibilità di significati ultronei e fuorvianti) evidenziato nella sentenza della Corte Costituzionale n. 29 del 1995. Quest'ultima ha, infatti, ribadito che il controllo sulla gestione non "assume rilievo diretto in ordine alla responsabilità dei funzionari" e, più in generale, che esso non ha finalità sanzionatorie e repressive, né ha effetto impeditivo dell'efficacia giuridica di atti amministrativi (come, invece, è per il controllo preventivo di legittimità su atti), ma "svolge un compito essenzialmente collaborativo" nel senso che esso "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" (altra cosa è la necessità di potenziare la sua effettività, di cui si dirà poi). Fermo restando, però, che non si tratta di un controllo "a richiesta" e che le criticità evidenziate devono essere oggetto di meditata valutazione da parte dell'amministrazione controllata (che deve comunicare le misure consequenziali adottate).

Dunque, l'art. 3, comma 4, della legge n.20/1994 dispone che: "La Corte dei conti svolge, anche in corso di esercizio, il controllo successivo sulla gestione del bilancio e del patrimonio delle amministrazioni pubbliche, nonché sulle gestioni fuori bilancio e sui fondi di provenienza comunitaria, verificando la legittimità e la regolarità delle gestioni, nonché il funzionamento dei controlli interni a ciascuna amministrazione. Accerta, anche in base all'esito di altri controlli, la rispondenza dei risultati dell'attività amministrativa agli obiettivi stabiliti

---

<sup>5</sup> L' **efficacia** è l'idoneità dell'Amministrazione a raggiungere gli obiettivi dell'azione amministrativa o gli *standard* dei servizi; essa è data dal rapporto tra risultati ed obiettivi ed esprime "il tasso del successo".

L'**economicità** consiste nella razionale acquisizione e utilizzazione delle risorse umane e materiali, e si sostanzia "nell'esame delle alternative".

L'**efficienza**, infine, è l'idoneità dell'Amministrazione a raggiungere i risultati massimi con una quantità determinata di risorse oppure a raggiungere gli obiettivi predeterminati con la quantità minima di risorse; essa è data dal rapporto tra mezzi impiegati e risultati conseguiti, tra *input* e *output*, ed esprime "il tasso di rendimento" dell'apparato (G. Cogliandro *La diade pubblico/privato nel controllo di gestione*, in Rivista della Corte dei conti, n. 1/1997, p. 272).

dalla legge, valutando comparativamente costi, modi e tempi dello svolgimento dell'azione amministrativa".

Il successivo comma 6 dispone, poi, che: "La Corte dei conti riferisce, almeno annualmente, al Parlamento ed ai consigli regionali sull'esito del controllo eseguito. Le relazioni della Corte sono altresì inviate alle amministrazioni interessate, alle quali la Corte formula, in qualsiasi altro momento, le proprie osservazioni. Le amministrazioni comunicano alla Corte ed agli organi elettivi le misure conseguenzialmente adottate".

Tale controllo, pertanto, deve essere esercitato su tutte le amministrazioni pubbliche.

Ai sensi dell'art.1, comma 2, del d.lgs. 30 marzo 2001, n.165 (articolo che ha sostituito l'art.1 del d.lgs. n.29/1993 e successive modificazioni) per amministrazioni pubbliche si intendono: tutte le amministrazioni dello Stato, ivi compresi gli istituti e scuole di ogni ordine e grado e le istituzioni educative, le aziende ed amministrazioni dello Stato ad ordinamento autonomo, le Regioni, le Province, i Comuni, le Comunità montane, e loro consorzi e associazioni, le istituzioni universitarie, gli Istituti autonomi case popolari, le Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura e loro associazioni, tutti gli enti pubblici non economici nazionali, regionali e locali, le amministrazioni, le aziende e gli enti del Servizio sanitario nazionale.

Inoltre, si deve precisare che, mentre i controlli interni (anche quelli "di gestione") hanno, appunto, carattere interno alle singole pubbliche amministrazioni<sup>6</sup>, quello introdotto dalla legge n.20/1994 ed affidato alla Corte dei conti è un controllo esterno sulla gestione delle singole Amministrazioni, ivi compresi enti locali e Regioni, diretto a valutare la rispondenza delle risultanze dell'attività amministrativa agli obiettivi stabiliti per legge.

Si tratta di un controllo esterno proprio perché è attribuito ad un organo terzo ed imparziale, per il quale risulta evidente l'alterità fra controllo e gestione.

In virtù delle precedenti considerazioni, la Corte Costituzionale<sup>7</sup> ha rigettato le censure di illegittima compressione delle autonomie regionali e locali avanzate contro l'introduzione del suddetto controllo: secondo la Consulta il disegno legislativo mira, infatti, al condivisibile obiettivo di introdurre un controllo esterno di identica natura su tutte le Amministrazioni, affidato ad un organo posto al servizio dello Stato-comunità e non certo dello Stato-persona (e, quindi, al servizio della Repubblica nel suo complesso, costituita, ai sensi del novellato art.114 Cost., dai Comuni, dalle Province, dalle Città metropolitane, dalle Regioni e dallo Stato), quale garante imparziale dell'equilibrio economico-finanziario del settore pubblico.

La suddetta verifica dell'attività della P.A., non più solo in relazione a parametri di legalità, ma anche sotto il profilo della rispondenza dei risultati conseguiti agli obiettivi programmati, per la Corte Costituzionale trova il suo fondamento non già negli articoli 100, 125 e 130 della Costituzione, bensì nei principi di buon andamento dei pubblici uffici (art. 97 Cost.), della responsabilità dei pubblici funzionari (art. 28 Cost.), del tendenziale equilibrio del

---

<sup>6</sup> Cfr. il citato scritto di Carosi.

<sup>7</sup> Cfr. sentenze Corte Cost. n. 29 del 1995, n. 470 del 1997 e n.181 del 1999.

bilancio (art. 81 Cost.) e del coordinamento della finanza pubblica (articoli 117 e 119 Cost.; quest'ultimo articolo, nel testo riformato dalla legge costituzionale n.3/2001, richiede, tra l'altro, in un'ottica di "federalismo solidale", anche la verifica, cui si faceva cenno prima, delle quantità e dell'utilizzo efficiente ed economico delle risorse che le Regioni più ricche destinano, con proprio sacrificio, a quelle economicamente meno dotate per mezzo del "fondo perequativo" o delle risorse aggiuntive e degli interventi speciali decisi dallo Stato).

Pertanto l'esercizio da parte della Corte dei conti del controllo di cui trattasi risulta perfettamente in linea con la riforma costituzionale di cui alla legge cost. n.3/2001 che ha innovato l'Ordinamento italiano in senso fortemente autonomistico.

Anzi essa ne amplifica il ruolo di garante della finanza pubblica e del rispetto del principio di leale collaborazione tra i diversi livelli di governo. Tanto più che una maggiore autonomia comporta soprattutto maggiori responsabilità e, comunque, non può mai essere intesa come esenzione da ogni tipo di controllo esterno.

Con la legge n.131/2003 il legislatore ha mostrato di condividere le predette considerazioni ed ha confermato l'estensione del controllo sulla gestione della Corte dei conti (quale Istituto unitario, pur nelle sue articolazioni regionali) a Regioni ed enti locali.

L'art. 7, comma 7, della legge n.131/2003 ha, infatti, disposto che "La Corte dei conti, ai fini del coordinamento della finanza pubblica, verifica il rispetto degli equilibri di bilancio da parte di Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni, in relazione al patto di stabilità interno ed ai vincoli derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea. Le sezioni regionali di controllo della Corte dei conti verificano, nel rispetto della natura collaborativa del controllo sulla gestione, il perseguimento degli obiettivi posti dalle leggi statali o regionali di principio e di programma, secondo la rispettiva competenza, nonché la sana gestione finanziaria degli enti locali ed il funzionamento dei controlli interni e riferiscono sugli esiti delle verifiche esclusivamente ai consigli degli enti controllati....."<sup>8</sup>.

Peraltro, se da un lato è consentito al legislatore statale individuare i principi fondamentali relativi anche a forme di controllo sull'attività degli enti locali, dall'altro è evidente il rischio che si verifichino rotture e criticità nel sistema (vista anche l'attuale equiordinazione degli enti esponenziali che costituiscono la Repubblica: Comuni, Province, Città

---

<sup>8</sup> "La disciplina della legge n.131 del 2003 copre, così, in modo coerente con il nuovo assetto istituzionale della Repubblica, gli spazi vuoti lasciati dalla abrogazione (inevitabile nella logica dell'ordinamento federale) degli articoli 125 e 130 della Costituzione del 1948. Solo una magistratura contabile indipendente e neutrale, concepita come organo della Repubblica (e, quindi, non del solo Stato centrale o delle Regioni) può assicurare una visione unitaria della finanza pubblica ai diversi livelli di governo, offrendo: al Parlamento la valutazione degli andamenti e dei risultati della finanza regionale e locale nel contesto degli equilibri complessivi del settore pubblico; ai Consigli regionali la misurazione e valutazione della gestione finanziaria e dell'attività amministrativa dei governi e delle amministrazioni regionali; ai Consigli provinciali e comunali l'attestazione di sana gestione finanziaria delle amministrazioni di governo locale; complessivamente offrendo alle istituzioni rappresentative, ai governi locali ed ai cittadini una visione indipendente della regolarità e del buon andamento delle gestioni di finanza pubblica. In particolare, si può osservare che l'assetto costituzionale fondato sull'equiordinazione dei vari livelli di autonomia non renderebbe configurabile un controllo sulla gestione finanziaria degli enti locali da parte di organi regionali, mentre la necessaria visione unitaria è consentita se affidata, secondo il disegno della legge n.131, ad un organo neutrale e indipendente posto a tutela dell'ordinamento. La struttura della Corte dei conti come magistratura unitariamente concepita, in attuazione degli articoli 100 e 103 della Costituzione, con la irrinunciabile cointestazione di attribuzioni di controllo e di giurisdizione contabile, si configura in modo coerente con l'ordinamento autonomistico anche per la presenza nel territorio, fin dalla riforma del 1994, delle Sezioni giurisdizionali e delle Procure regionali per le materie di contabilità pubblica. L'ordinamento della Corte dei conti, tanto più per rispondere alle esigenze di coordinamento della finanza pubblica ed ai principi di unità giuridica ed economica che legano il pluralismo autonomistico all'unità della Repubblica, è in armonia con la normativa costituzionale dettata dagli articoli 100 e 103, solo se mantiene, nei suoi profili organizzativi, nella disciplina delle sue funzioni e dello *status* dei propri magistrati, l'ancoraggio ad un disegno saldamente unitario" (Premessa alla Relazione sul Rendiconto generale dello Stato per il 2002, approvata il 26.06.2003 dalle Sezioni Riunite della Corte dei conti).



metropolitane, Regioni e Stato). In tale contesto l'intestazione dei compiti di verifica della gestione della finanza pubblica complessiva in capo alla Corte dei conti, in virtù della sua posizione di equidistanza dai diversi livelli di governo coinvolti, può certamente favorire la conciliazione di interessi che spesso sono contrapposti e difficilmente armonizzabili.

Al fine di dare attuazione anche sul piano organizzativo alle nuove attribuzioni in materia di controllo finanziario conferite alla Corte dei conti dalla citata "legge La Loggia", con la deliberazione delle Sezioni Riunite n.2/DEL/2003 del 3 luglio 2003 sono stati ridefiniti i compiti e la composizione della Sezione delle Autonomie (la ex Sezione Enti Locali), in modo tale da assicurare, ferma restando l'autonomia delle singole Sezioni regionali di controllo, idonee forme di coordinamento, soprattutto al fine dell'esercizio di indagini unitarie da svolgere su medesime materie. Pertanto la nuova Sezione delle Autonomie non è più un organo centrale estraneo alle Sezioni regionali di controllo, ma un organo in cui le stesse hanno una posizione dominante e, quindi, espressione della volontà di quelle Sezioni regionali di controllo cui ora sono attribuite, in via esclusiva, le attività di controllo sulla gestione nei confronti delle Regioni e degli enti locali.

Di particolare rilevanza, nell'ambito della verifica della sana gestione finanziaria di Regioni e enti locali, risultano essere tre temi fondamentali: a) il rispetto dell'equilibrio di bilancio; b) la garanzia del corretto ricorso all'indebitamento che, ai sensi del nuovo art.119 Cost., è ammesso solo per finanziare spese di investimento (con esclusione di ogni garanzia dello Stato sui prestiti contratti); c) il rispetto del patto di stabilità interno.

L'esigenza di una verifica costante e aggiornata della situazione finanziaria degli enti costituenti la Repubblica deriva anche dalla previsione del compito attribuito allo Stato (e trattasi di legislazione esclusiva ai sensi dell'art. 117, comma 2, lett. m, Cost.) di determinare "i livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale", assicurando così un livello minimo dell'intervento pubblico. Tale funzione, che nel nuovo sistema costituzionale risulta essere alla base del mantenimento della coesione nazionale e del rispetto dei principi di solidarietà e uguaglianza, tuttora fondamenti della nostra Costituzione, si eserciterà attraverso la individuazione di quelle prestazioni minime che dovranno essere assicurate in tutto il territorio della Repubblica.

E' evidente che ciò esige, innanzi tutto, l'utilizzo di strumenti che consentano la conoscibilità, la comparabilità delle gestioni e l'attendibilità dei bilanci delle Regioni e degli enti locali, anche al fine di assicurare il rispetto (richiamato dall'art.117, comma 1, della Cost.) dei "vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali", tra i quali rientrano gli impegni derivanti dall'adesione al Patto di stabilità e crescita europeo. A tal proposito la lettera g) del comma 4 dell'art. 2 della legge n.131 del 2003 ha indicato espressamente, tra i principi e i criteri direttivi della delega attribuita al Governo per l'adeguamento delle disposizioni sull'ordinamento contabile degli enti locali, l'obbligo di garantire, sulla base di parametri obiettivi ed uniformi, la rilevazione delle situazioni

economiche e finanziarie degli enti proprio ai fini dell'attivazione del fondo perequativo, delle risorse aggiuntive e degli interventi speciali previsti dall'art. 119, commi 3 e 5.

L'utilizzo di strumenti adeguati per conseguire una valutazione affidabile ed imparziale dell'attività amministrativa risulta, tra l'altro, indispensabile affinché i cittadini, che si pongono, di volta in volta, come clienti-utenti, come contribuenti e come elettori, possano, in ciascuna di tali vesti, orientare con più consapevolezza le loro scelte, che devono avvenire sulla base della piena conoscenza dei risultati della gestione. Risultati che, quindi, devono essere misurati con precisione ed essere resi pubblici, consentendo così la conoscenza obiettiva delle modalità, dei costi e dei tempi dell'erogazione dei servizi, pure in un'ottica di verifica del grado di soddisfazione dell'utenza (customer satisfaction).

Anche per questo motivo le relazioni di controllo sulla gestione della Corte dei conti (sia degli Uffici centrali, sia di quelli regionali), sono rese accessibili a tutti con la pubblicazione nel sito Internet istituzionale: [www.corteconti.it](http://www.corteconti.it)<sup>9</sup>.

Pertanto le relazioni rese dagli organi di controllo gestionale agli organi d'indirizzo devono evidenziare proprio, con analisi comparative, i tempi, i modi ed i costi della gestione che il legislatore richiede sia ispirata ai principi di efficienza, efficacia ed economicità, oltre che a quello di legalità, e che i cittadini, dal canto loro, rilevano in qualità di percettori dei servizi.

Da quanto illustrato appare evidente la complessità della problematica in questione: basti pensare che lo stesso cittadino-utente, chiede, come cliente, un servizio sempre più efficiente e completo, ma, quale contribuente, costi individuali più bassi possibili.

Peraltro, con la progressiva diminuzione dei trasferimenti statali alle Regioni ed alle autonomie locali, che devono fornire i servizi alla collettività sulla base di risorse proprie e ben definite (e limitate), e con l'introduzione del sistema di contabilità economica, fondato su rilevazioni analitiche per centri di costo, dovrebbe risultare sempre più agevole identificare ed associare le risorse impiegate ai servizi resi ed agli obiettivi perseguiti e, quindi, valutare l'efficacia della gestione del singolo centro di spesa.

In tale senso i controlli, sia quelli interni sia quelli esterni - attraverso l'esame dei bilanci e dei rendiconti finanziari riformati (controllo finanziario) e con l'introduzione del sistema di contabilità economica (fondamentale per l'esercizio del controllo di gestione) - devono in primo luogo offrire alla P.A. gli elementi per operare delle scelte, ma devono altresì contribuire a fornire alla collettività gli strumenti per giudicare i responsabili delle scelte amministrative fatte e dei sottostanti indirizzi politici. Infatti, se la Pubblica Amministrazione è al servizio dei cittadini, questi ne devono conoscere l'operato, in applicazione, tra l'altro, del diritto all'informazione, dei principi di democrazia e sovranità popolare e di buon andamento ed imparzialità della P.A.

Da quanto osservato si evince, altresì, la grande importanza che assume, nel controllo sulla gestione svolto dalla Corte dei conti, la collaborazione con gli organi di controllo interno.

---

<sup>9</sup> Del resto la legge 7.6.2000, n.150 (che ridefinisce organicamente la disciplina delle attività di informazione e comunicazione nell'ambito della P.A.) sancisce un vero e proprio obbligo per ogni istituzione pubblica di render pubblicamente conto del proprio operato.

Tuttavia, il processo di avvio a regime di questi ultimi, nella fase attuale di riordino delle Amministrazioni pubbliche, è stato assai lento e ciò non ha consentito, se non in modesta misura, l'attuazione di un vero raccordo di coordinamento tra controlli esterni ed interni (proprio perché quest'ultimi sono stati finora, in genere, scarsamente funzionanti).

Invece, per esaltare a pieno la funzione collaborativa e propositiva dei controlli esterni sulla gestione affidati alla Corte dei conti<sup>10</sup> è fondamentale che si realizzi un rapporto di integrazione tra quest'ultimi e l'assetto dei controlli interni (riformati con il d.lgs. n.286/1999), tesi a misurare e verificare la regolarità, l'efficienza, l'efficacia, l'economicità dell'attività amministrativa, l'idoneità delle scelte strategiche adottate per il conseguimento degli obiettivi ed a valutare la dirigenza<sup>11</sup>.

Occorre in proposito sottolineare (onde evitare equivoci) come il diverso piano istituzionale e funzionale tra la Corte dei conti, organo magistratuale di controllo esterno che deve (anche) verificare il funzionamento dei controlli interni alle singole pubbliche amministrazioni, e quest'ultimi (che, si ricorda, sono "sostanzialmente" parte integrante dell'amministrazione attiva<sup>12</sup>) comporti che tale necessaria interazione non possa comunque assurgere a livello di confronto paritario tra gli stessi.

---

<sup>10</sup> Controlli che si sostanziano nell'attività di referto al Parlamento ed ai Consigli regionali (ed ora, ai sensi dell'art.7, comma 7, della legge n.131/2003, anche ai Consigli degli enti locali), quali organi rappresentativi della sovranità popolare, sulla traduzione operativa, da parte dell'amministrazione, degli indirizzi politici.

<sup>11</sup> Il **sistema dei controlli interni** nelle Amministrazioni pubbliche, come riformato dal d.lgs. n. 286/1999, prevede che le Pubbliche Amministrazioni, nell'ambito della rispettiva autonomia, debbano dotarsi di strumenti adeguati per assicurare un sistema di controlli interni che realizzi: 1) il **controllo di regolarità amministrativa e contabile**; 2) il **controllo di gestione**; 3) la **valutazione della dirigenza**; 4) il **controllo strategico**.

**1) i controlli di regolarità amministrativa e contabile** sono diretti a garantire la legittimità, regolarità e correttezza dell'azione amministrativa (art. 1, comma 1, lett.a, e art. 2 del d.lgs. n.286 del 1999).

**2) il controllo di gestione** deve 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 (art. 1, comma 1, lett. b, e art.4, del d.lgs. n.286 del 1999). Il controllo di gestione è di supporto alla funzione dirigenziale e si fonda sul principio di autonomia/responsabilità del dirigente, introdotto dal d.lgs. n.29/1993. Per questo l'organo di direzione politico-amministrativa non può interferire nell'attività di gestione (potere di spesa, gestione del personale, organizzazione del lavoro.....), attribuita in via esclusiva alla dirigenza, ma può solo verificare se gli obiettivi da lui predeterminati siano stati conseguiti dal dirigente e le risorse impiegate in modo efficiente. Ne consegue che spetta al dirigente posto al vertice dell'unità organizzativa interessata, e non all'organo di indirizzo politico-amministrativo, istituire e disciplinare le strutture (c.d. struttura di *line*) deputate a valutare l'andamento ed i risultati dell'attività gestionale di sua esclusiva competenza. L'esito del controllo s'identifica nella predisposizione di relazioni per segnalare al dirigente i punti di criticità dell'unità organizzativa da lui diretta e le conseguenti proposte correttive.

**3) la valutazione del personale dirigente** verifica le prestazioni del personale con qualifica dirigenziale in termini di risultati (in relazione agli obiettivi affidati) e di comportamenti relativi all'impiego delle risorse umane, strumentali e finanziarie. Nei Ministeri, la valutazione dei dirigenti direttamente destinatari delle direttive del Ministro è fatta dallo stesso Ministro, sulla base degli elementi forniti dal controllo strategico. L'attività di valutazione dei dirigenti utilizza anche i risultati del controllo di gestione, ma è svolta, secondo la prescrizione dell'art. 1, comma 2, lett. c), del d.lgs. n. 286 del 1999, da strutture o soggetti necessariamente diversi (tale prescrizione, però, è cogente solo per lo Stato). La procedura di valutazione è presupposto per l'applicazione delle norme sulla responsabilità dirigenziale nonché per l'erogazione delle indennità che la contrattazione lega ai risultati conseguiti. La valutazione dei dirigenti verifica, oltre che il grado di realizzazione degli obiettivi (con l'ausilio dell'esito del controllo di gestione), anche la capacità organizzativa dimostrata e di ottimizzazione dei risultati, di previsione e di rimozione di disfunzioni e anomalie, l'attitudine a promuovere lo sviluppo delle risorse professionali, umane ed organizzative a disposizione...

**4) il controllo strategico** verifica l'adeguatezza delle scelte compiute dai dirigenti in sede di attuazione dei piani, programmi e di altri strumenti di determinazione dell'indirizzo politico, in termini di congruenza tra risultati conseguiti e obiettivi predefiniti (art. 1, comma 1, lett. d, e art. 6 del d.lgs. n.286 del 1999). In particolare si concretizza nell'analisi, preventiva e successiva, della congruenza tra le missioni dell'Amministrazione (previste dalla legge), gli obiettivi (fissati dall'organo di direzione politica o amministrativa), le scelte operative (fatte dal dirigente) e la ripartizione delle risorse umane, materiali e finanziarie. Il controllo in argomento è di supporto all'attività di programmazione strategica e di indirizzo politico-amministrativo, quindi la struttura a ciò deputata è costituita e riceve direttive dall'organo di vertice, agendo in posizione di autonomia operativa, nell'ambito degli "uffici di diretta collaborazione" (c.d. struttura di *staff*). L'esito del controllo strategico è una relazione all'organo di direzione politico-amministrativa per segnalare le incongruenze riscontrate, i fattori ostativi al raggiungimento dei risultati programmati, le connesse responsabilità ed i possibili rimedi. Sempre in ossequio al basilare principio della separazione delle funzioni, gli uffici di controllo strategico, in quanto fiduciari dell'organo di direzione, non possono dare direttive alle strutture che svolgono il controllo di gestione che, come precedentemente visto, dipendono dal dirigente dell'unità organizzativa interessata.

Ciascuna delle quattro funzioni di controllo interno deve essere esercitata in modo integrato, ferma restando la separazione tra le strutture ed i soggetti che svolgono l'una o l'altra. E' fatto divieto di affidare verifiche di regolarità amministrativa e contabile a strutture addette alle altre tre tipologie di controlli interno.

Si ricorda che i principi sopra sintetizzati sono dichiarati, dall'art.1, comma 2, del d.lgs. n.286/1999, "obbligatorie per i Ministeri, applicabili alle regioni nell'ambito della propria autonomia organizzativa e legislativa e derogabili da parte di altre amministrazioni pubbliche", nel rispetto, comunque, della distinzione tra funzioni di indirizzo e compiti di gestione.

<sup>12</sup> Cfr. il più volte citato scritto di Carosi.

Il legislatore, avvertendo l'importanza del sistema dei controlli interni per assicurare il buon andamento della P.A., ha richiesto alla Corte dei conti (con l'art.3, comma 4, della legge n.20/1994 e, poi, con l'art.7, comma 7, della legge n.131/2003) di verificare il corretto funzionamento dei controlli interni nelle singole Pubbliche Amministrazioni. La magistratura contabile, pertanto, sottopone a costante monitoraggio (attraverso i suoi vari uffici di controllo, centrali e periferici) l'attuazione del sistema dei controlli interni e ne verifica periodicamente la effettività<sup>13</sup>.

<sup>13</sup> A conferma anche della lentezza del processo di entrata a regime del sistema dei controlli interni nelle Pubbliche Amministrazioni, si vedano alcuni recenti referti della Corte dei conti in materia.

In particolare, per quanto riguarda lo **Stato**, vedasi la deliberazione n.19/2002/G del 28.05.2002 della Sezione centrale della Corte dei conti di controllo successivo sulla gestione delle amministrazioni dello Stato, con la quale è stata approvata la "Relazione riguardante il funzionamento dei servizi di controllo interno e lo stato di attuazione del d.lgs. 30 luglio 1999, n.286 nelle amministrazioni dello Stato con riferimento all'anno 2001". Con tale relazione vengono sostanzialmente confermati i giudizi negativi espressi nella relazione relativa al precedente anno circa lo scarso funzionamento (o, a volte, addirittura la mancata costituzione) dei servizi di controllo interno. Si sottolinea, ad es., che la valutazione dei dirigenti in pratica non risulta effettuata e di conseguenza questi finiscono generalmente per percepire i c.d. compensi di risultato "a pioggia", senza il previsto collegamento con i risultati effettivamente conseguiti.

La relazione per l'anno 2002, approvata con delibera n.15/2003/G del 26.05.2003, ha, anche, evidenziato come il meccanismo dello "spoils system", con l'attuazione della legge n.145/2002 (cd. riforma "Frattini") nel 2° semestre 2002, abbia prodotto effetti, in alcuni casi, di "rallentamento nell'espletamento delle funzioni" dirigenziali ed anche "sui controlli interni di gestione ai quali sono mancate sicure linee guida per operare". Inoltre, "le ripetute notizie di un'ulteriore modifica della legge...continuano a mantenere vive le incertezze dei dirigenti in relazione alla durata dei loro incarichi". La Corte riferisce che "nei 14 ministeri sono stati stipulati 281 contratti, di cui 167 costituiscono rinnovi dei precedenti incarichi, mentre 114 sono nuove 'acquisizioni'". Il maggior numero di sostituzioni si è riscontrato, nel 2° semestre 2002, nei ministeri dell'economia e delle finanze (35), infrastrutture (21), istruzione (18) e attività produttive (14). La relazione evidenzia ancora che i compensi accessori di risultato, anche nel 2002, sono stati corrisposti ai dirigenti "in modo forfettario o in misura percentuale stabilita in sede di concertazione con le organizzazioni sindacali, ma senza un sicuro riferimento a risultati effettivamente valutati" (e, quindi, "a pioggia"). Eccezione, al riguardo, è rappresentata solo dalla Presidenza del Consiglio, dal Ministero dell'economia e delle finanze e dal Ministero degli esteri. La relazione, di contro, evidenzia i progressi conseguiti nell'attivazione dei servizi di controllo strategico, ormai tutti costituiti e operanti in ausilio alle attività di programmazione e di indirizzo degli organi politici.

Anche la relazione al 30.4.2004 (approvata con Delibera n. 24/2004/G del 3 dicembre 2004), tra l'altro, conferma come ancora non risulti approvato da parte di tutte le amministrazioni "il Sistema di valutazione della dirigenza di 1ª fascia", il che comporta, oltre all'automatica corresponsione della retribuzione di risultato (a "pioggia"), la mancanza di riferimenti obiettivi sui quali possano essere assunte le decisioni in merito al rinnovo dell'incarico o al conferimento di altro incarico. Inoltre non risultano formalmente predisposti i criteri generali relativi all'affidamento, al mutamento ed alla revoca degli incarichi di funzione di livello generale, la cui necessità è stata sottolineata dal legislatore (art. 19 del d.lgs. n.165/2001, commi 1, 4 bis e 5 ter), ed espressamente richiamata nel CCNL della dirigenza firmato nel 2001.

Per quanto riguarda, invece, gli **enti locali**, la Corte dei conti ha nuovamente verificato lo stato di attuazione, di organizzazione e di funzionamento, aggiornato al 28 febbraio 2003, del sistema dei controlli interni (controllo di gestione, valutazione dei dirigenti, controllo strategico e controllo di regolarità amministrativa e contabile) nelle province e nei comuni con più di 8.000 abitanti (vedasi la delibera della Sezione delle Autonomie n.8/2003 del 9.6.2003 di approvazione della Relazione sui risultati dell'indagine). La rilevazione è stata articolata in due analisi: la prima riguardante i comuni con più di 8.000 e meno di 60.000 abitanti, svolta in forma aggregata (1.233 comuni), la seconda riguardante le province e i comuni con più di 60.000 abitanti, svolta in forma analitica. Hanno aderito all'iniziativa l'89% dei Comuni con meno di 60.000 abitanti (1.098 enti su 1.233), 52 Comuni con più di 60.000 abitanti e 49 Province.

Dalle due analisi e dalla comparazione dei dati è emersa, in sintesi, la seguente situazione generale:

- nelle **province**, tutte e quattro le tipologie di controllo hanno ricevuto un buon livello di attuazione (controllo di gestione 70%; valutazione dei dirigenti 99% e controllo strategico 38%), anche se i livelli di funzionamento sono molto eterogenei;

- nei **comuni**:

a) per quanto riguarda l'attuazione del **controllo di gestione**, l'andamento del tasso di realizzazione è strettamente correlato alle loro dimensioni: 27% nei comuni da 8.000 a 9.999 abitanti; 34% nei comuni da 10.000 a 19.999 abitanti; 36% nei comuni da 20.000 a 59.999 abitanti; 70% nei comuni da 60.000 a 99.999 abitanti; 83% nei comuni da 100.000 a 249.999 abitanti; 100% nei comuni da 250.000 a 499.999 abitanti e 83% nei comuni con oltre 500.000 abitanti. Quindi, questo tipo di controllo, finalmente, si sta gradualmente diffondendo;

b) per quanto riguarda la **valutazione dei dirigenti**, la grande maggioranza dei comuni ha attivato questa forma di "controllo" (mediante in percentuali superiori al 90%). Il motivo è facilmente intuibile, visto che ad esso è obbligatoriamente correlata l'attribuzione della parte variabile della remunerazione. Resta, invece, ancora insoddisfacente l'individuazione dei criteri/parametri e la determinazione del peso da attribuire ad essi per la valutazione complessiva del raggiungimento del risultato;

c) per quanto riguarda il **controllo strategico** mediamente è stato istituito dal 16% dei comuni (si arriva al 50% solo nei comuni più grandi). Ciò si spiega con il fatto che si tratta del tipo di controllo più innovativo e di più recente introduzione;

d) per quanto riguarda il **controllo di regolarità amministrativa e contabile** si rileva che in questa categoria di controllo rientrano, oltre quelle istituzionali del collegio dei revisori, molteplici forme di controllo esercitate nella maggioranza dei casi dai responsabili dei settori/servizi di competenza e che in alcune realtà locali, per dare maggiore incisività e visibilità a questo controllo, sono in fase di definizione modalità operative diverse che prevedono l'affidamento di una o più forme di esso ad apposite strutture. Trattasi, comunque, della tipologia di controllo più consolidata che è necessariamente realizzata in tutti gli enti, coinvolgendo una pluralità di ruoli e organi: il collegio dei revisori, il segretario generale, il responsabile del servizio finanziario, la generalità dei dirigenti e responsabili dei servizi per gli adempimenti di competenza.

Si può osservare, in conclusione, che i ritardi (o i progressi più lenti) riguardano i comuni più piccoli fra quelli esaminati. Se, però, si considera che dalla suddetta analisi sono fuori i comuni con meno di 8.000 abitanti (che sono circa l'85% del totale) è facile immaginare come ci si possa aspettare che il livello di attuazione del sistema dei controlli interni in tali ultimi comuni sia ancora più ridotto. Ed è altrettanto facile immaginare che il grado di razionalità dei sistemi di valutazione dei dirigenti (che risultano attivati nel 91% dei comuni medio-piccoli) non potrà che essere scarso, vista la mancanza di efficaci sistemi di controllo di gestione (presenti solo nel 36% dei casi nei comuni da 20.000 a 59.999 abitanti ed ancora meno nei comuni più piccoli).

La Corte dei conti ha anche evidenziato come oramai la normativa deve ritenersi sufficientemente chiara e che, pertanto, non può ritenersi essere questo uno degli elementi principali tra quelli che ancora concorrono a determinare le difficoltà e le resistenze in materia. Gli enti interpellati, infatti,

Con il d.lgs. n.286/1999 sull'assetto dei controlli interni e con la legge n.131/2003, pertanto, si è definita e completata la nuova struttura della pubblica amministrazione realizzata, nel corso di tutti gli anni '90, con la riforma del pubblico impiego, con l'attuazione del federalismo amministrativo e fiscale, con la riorganizzazione dei ministeri e con la riforma dei bilanci pubblici.

Ciò detto, non può non rilevarsi che, per assicurare efficacia ed utilità piena al controllo sulla gestione occorre, innanzitutto, con urgenza, rifornire di personale amministrativo laureato in giurisprudenza ed in economia le Sezioni regionali di controllo (i cui funzionari sono in gran parte eccellenti, ma in numero assolutamente insufficiente).

Se la disposizione di cui all'art.7, comma 9, della citata legge n.131/2003 (legge che ha, peraltro, aggravato notevolmente i compiti delle Sezioni regionali di controllo<sup>14</sup>, accentuando così anche la necessità di reclutamento concorsuale di un adeguato numero di nuovi magistrati) - circa il personale regionale (nella misura massima di 10 unità) che può essere impiegato ("previe intese" e "con oneri a carico della Regione") presso le Sezioni regionali di controllo - verrà con urgenza attuata la situazione potrà migliorare (ma purtroppo non emergono ancora sufficienti segnali positivi in tal senso).

Occorre, infatti, ricordare che 10 unità sono il numero massimo previsto e, soprattutto, che non risulta siano molte le Regioni che dispongano di personale qualificato e laureato di cui poter far a meno (per il controllo di gestione non serve ulteriore personale di segreteria o da adibire a compiti di videoscrittura) o che intendano (o possano) destinare risorse economiche per retribuire segretari comunali e provinciali da utilizzare presso le Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti previe intese con l'Agenzia autonoma per la gestione dell'albo dei segretari comunali e provinciali (altra possibilità che la stessa norma prevede).

Ad es., la Regione Basilicata, con nota n 63996/71B del 12.3.2004 ha già comunicato, al riguardo, di non disporre, al momento, "delle figure professionali richieste in esubero rispetto alle proprie esigenze d'ufficio, né delle risorse finanziarie occorrenti alla remunerazione delle prestazioni di personale messo a disposizione da altre Amministrazioni, stante gli attuali vincoli di spesa corrente imposti dal patto di stabilità". Ovviamente non può che auspicarsi che, nell'immediato futuro, la situazione possa cambiare e che la Regione Basilicata possa porre in essere uno sforzo (nonostante il momento non favorevole) al fine di dare effettiva attuazione alla citata disposizione anche quale concreta ed ulteriore dimostrazione della propria fiducia e consapevolezza della utilità e della necessità di un efficace controllo esterno di natura magistratuale.

In secondo luogo occorrerebbe potenziare l'effetto finale di tale controllo, la c.d. "misura".

---

hanno imputato i ritardi soprattutto alla eccessiva complessità organizzativa del sistema dei controlli interni ed al correlato non agevole reperimento delle necessarie risorse professionali e finanziarie, ma devono anche ipotizzarsi carenze e resistenze culturali negli organi di governo e di direzione degli enti locali, che possono portare a non apprezzare l'effettiva utilità dei controlli interni ed ad attivare meccanismi difensivi contro la loro introduzione.

<sup>14</sup> Ulteriore peggioramento della situazione è stato determinato, da ultimo, dall'entrata in vigore del decreto legge n.168/2004, convertito in legge n.191/2004 (c.d. "decreto Tagliaspese") e dai commi 11 e 42 dell'art.1 delle legge n.311/2004 (legge finanziaria per l'anno 2005) che hanno previsto ancora altri compiti aggiuntivi per le Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti.

A tal fine è essenziale un migliore e più penetrante utilizzo degli strumenti che la legge già prevede, a partire dall'obbligo per le Amministrazioni controllate di comunicare "le misure consequenzialmente adottate" a seguito della ricezione delle relazioni della Corte inerenti al controllo sulla gestione (art.3, comma 6, della legge n.20/1994), ma, eventualmente, anche predisporre altri, diretti a dare effettività e "peso" al controllo.

Non può, infine, omettersi un cenno a recenti vicende di particolare gravità, sia internazionali (quali il caso "ENRON"), sia nazionali (quali i casi "CIRIO" e "PARMALAT") che, unitamente ad altre vicende verificatesi anche nel campo propriamente pubblico, evidenziano la urgente necessità di ripristinare ed implementare una generale "cultura del controllo".

I predetti scandali finanziari costituiscono ulteriore conferma che, ad effettiva tutela degli interessi della collettività, il controllo esterno pubblico (di cui oggi, opportunamente, viene invocato un intervento più penetrante anche nel settore privato e non solo a tutela del risparmio) deve necessariamente affiancarsi (innanzi tutto per verificarne il funzionamento) ai controlli interni ed a quelli svolti, nel campo privato, dalle società di revisione (la cui effettività, in entrambi i casi, pare, in molti casi, insufficiente) e non può, in alcun modo, essere da questi sostituito.

Ad ogni modo, soltanto il controllo esterno pubblico, con le sue irrinunciabili ed essenziali caratteristiche di effettiva terzietà ed indipendenza, può svolgere, se potenziato (anziché indebolito ed ulteriormente limitato), una formidabile funzione di prevenzione delle illegalità e delle irregolarità, nonché di deterrenza, costituendo così un efficace argine alla commissione delle stesse, onde evitare, tra l'altro, che il tutto sia lasciato al solo intervento repressivo e sanzionatorio degli organi dello Stato a ciò competenti (procure ed organi di polizia). Intervento che spesso non può che rivelarsi tardivo e, comunque, inidoneo a porre rimedio "ex post" ai danni (spesso molto gravi) arrecati alla collettività ed alle pubbliche finanze.

La rilevanza della questione risulta, tra l'altro, amplificata dalla attuale tendenza, nell'ambito di tutti i livelli di governo (Stato, Regioni ed enti locali), a gestire sempre maggiori risorse pubbliche attraverso l'utilizzo di forme giuridiche di diritto privato (società per azioni a partecipazione pubblica, aziende speciali, etc.) e ad esternalizzare molti servizi pubblici.

Nel caso delle Regioni e degli enti locali, infine, occorre segnalare la recente propensione ad avvalersi intensamente di forme di finanza "creativa" (swap, cap, collar ed altri strumenti finanziari c.d. derivati), non solo al fine della riduzione dei rischi delle variazioni dei tassi d'interesse e dei cambi<sup>15</sup>, ma anche per sopperire, in qualche modo, alle progressive riduzioni dei trasferimenti statali disposte a fronte di un contestuale ampliamento delle competenze decentrate e quale alternativa rispetto ad ulteriori inasprimenti della pressione fiscale "locale" o alla riduzione dei servizi pubblici erogati.

Ma il ricorso sempre più intenso, accanto ai tradizionali mutui, a strumenti finanziari innovativi, quali i c.d. "prodotti derivati", le emissioni obbligazionarie (B.o.r., B.o.c., ecc.) e le

---

<sup>15</sup> Facendo seguito all'avvenuta emanazione del "Regolamento sul coordinamento dell'accesso ai mercati e sulle operazioni in strumenti derivati" (1 dicembre 2003), il ministero dell'Economia e Finanze ha ribadito, con una circolare del 27 maggio 2004, che gli obiettivi della finanza creativa devono, appunto, essere quelli di limitare i rischi di cambio o di interesse legati all'indebitamento.

cartolarizzazioni, se determinato, impropriamente, soltanto (o soprattutto) dalla esigenza di disporre di liquidità temporanea a breve termine (anche al fine di conseguire il rispetto dei vincoli del Patto di stabilità interno), comporta chiari pericoli per la tenuta degli equilibri dei futuri bilanci.

L'evidente rischio che ne possano conseguire pesanti riflessi negativi, quantomeno sull'indebitamento pubblico, impone, da un lato, agli organi di amministrazione attiva (nel cui ambito generalmente mancano le professionalità specifiche necessarie in materia), di agire al riguardo con estrema prudenza<sup>16</sup> (anche nella scelta, spesso inevitabile, delle consulenze esterne) e, dall'altro, che vengano potenziati gli strumenti di controllo e di vigilanza pubblica.

In tema di attuazione dell'assetto federalistico è necessario, infine, segnalare quanto comunicato con la nota n. 14769/7101 del 25 gennaio 2005 a firma del Presidente della Giunta Regionale.

Nella predetta nota si legge che: "Circa l'agenda per l'attuazione dell'assetto federalistico e per l'assunzione del rilievo delle esigenze di trasparenza, affidabilità, uniformità ed armonizzazione del sistema contabile di Regioni ed Enti Locali, attuazione dei controlli interni e delle riforme amministrative, vanno evidenziati i ritardi complessivi nell'impostazione del sistema di coordinamento della finanza pubblica a livello nazionale, con le ripercussioni e le criticità evidenziate nella manovra programmatica e finanziaria adottata dalla Giunta Regionale ed all'esame del Consiglio Regionale, anche alla luce della recente manovra finanziaria statale per il 2005 approvata con la legge 31 dicembre 2004 n. 311".

"In merito", continua la predetta nota, "tuttavia va evidenziato quanto emerso da un recente studio curato dall'Università Cattolica "Sacro Cuore" di Milano per Confindustria dal titolo "Il Federalismo in pratica: il benchmarking delle politiche di entrata e di spesa delle Regioni italiane (novembre 2004, [www.confindustria.lombardia.it](http://www.confindustria.lombardia.it) ). Un'analisi comparata a partire dai documenti contabili delle Regioni", da cui emerge una valutazione della Basilicata in termini di grande attenzione nel recepire ed implementare le indicazioni derivanti dalla riforma federalista".

Nella predetta nota leggesi, infine: "Omogeneizzando e confrontando i dati della contabilità regionale in rapporto agli obiettivi, alle priorità ed agli strumenti posti in essere, pur emergendo la debolezza finanziaria delle Regioni meridionali (che riescono a spendere di più, rispetto ai volumi del proprio gettito erariale solo per l'intervento dei fondi perequativi nazionali e del sostegno comunitario in conto investimenti) e pur segnalando livelli contenuti della fiscalità pro-capite per la Basilicata, lo studio evidenzia un giudizio complessivo positivo per la strategia e le scelte attuative della Regione Basilicata".

---

<sup>16</sup> Tra l'altro è possibile, al riguardo, ipotizzare anche eventuali profili di responsabilità per danno erariale (vedasi la sentenza n.879/2004 della Sezione giurisdizionale per il Veneto).

### 3 – La proposta di Statuto regionale

Il nuovo Statuto regionale non risulta ancora approvato. La revisione statutaria in corso si propone di dare attuazione alle profonde innovazioni istituzionali conseguenti all'attuale fase di riforma costituzionale in senso federalista.

Le innovazioni, che hanno riguardato il sistema delle Autonomie nel suo complesso e hanno portato alla riforma del titolo V della parte II della Costituzione, hanno inciso anche sulla nozione di "Statuto" che, secondo il nuovo testo dell'art. 123 Cost. (a seguito delle modifiche introdotte dalle leggi costituzionali n. 1/1999 e n. 3/2001), deve, ora, determinare, in armonia con la Costituzione, oltre ai principi fondamentali di organizzazione e funzionamento della Regione, anche la forma di governo regionale<sup>17</sup>.

Con la nota n.274575/71Y del 27.12.2004 la Regione ha provveduto a trasmettere una relazione, elaborata dalla Direzione Generale del Dipartimento Segreteria Generale del Consiglio Regionale, esplicativa dello stato del procedimento di approvazione dello Statuto.

Al riguardo viene evidenziato che la Commissione speciale per la Riforma dello Statuto regionale ha concluso i propri lavori in data 31.12.2003 ed ha, quindi, trasmesso al Consiglio regionale una proposta di legge.

Tuttavia, la proposta presentata dalla Commissione Speciale per la Riforma statutaria non è stata ancora approvata "per motivazioni sia politiche che tecniche". La relazione precisa anche che, onde superare le predette difficoltà, nell'aprile 2004, è stata decisa la sospensione della discussione in Aula e la formazione, nell'ambito della Conferenza dei Capigruppo, di "un gruppo di lavoro, coadiuvato da tecnici, al fine di approfondire la mole di emendamenti presentati insieme alle istanze provenienti da audizioni acquisite dal Presidente del Consiglio e di formulare una bozza di Statuto più avanzata rispetto a quella in discussione".

Tale gruppo di lavoro ha presentato un nuovo testo di proposta statutaria che il Consiglio regionale, nella seduta del 30 luglio 2004, ha deciso dovesse essere considerato quale testo base per la discussione consiliare.

---

<sup>17</sup> Le principali innovazioni introdotte dalla legge costituzionale n. 1/1999 attengono alla forma di governo, vale a dire alla costituzione, al funzionamento ed ai reciproci rapporti intercorrenti tra gli organi regionali. In particolare, esse riguardano la titolarità del potere regolamentare, il modo di elezione del Presidente della Giunta Regionale e di nomina dei componenti dell'Esecutivo, i rapporti tra il Consiglio e l'Esecutivo regionale, il carattere e l'ampiezza dell'autonomia statutaria e, infine, la potestà legislativa in materia di elezioni regionali.



Le sedute del 31 luglio e del 13 settembre 2004 hanno portato all'approvazione del solo preambolo ed alla mancata approvazione dell'art.1, evidenziando "una chiara difficoltà politica che di fatto ha determinato, almeno fino ad oggi, il blocco del procedimento di approvazione dello Statuto".

Ad ogni modo la proposta di cui si discute include i principi fondamentali che regolano la vita dell'Ente nonché disposizioni sugli organi e sulle funzioni regionali, anche alla luce dei nuovi principi costituzionali derivanti dalla modifica del titolo V, parte II della Costituzione operata con la legge cost. n.3/2001 e delle disposizioni contenute nella legge n.131/2003 di adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla predetta legge costituzionale.

In particolare, l'articolo 3 della proposta di Statuto enuncia gli obiettivi e le finalità che la Regione Basilicata intende perseguire e che si sostanziano nella affermazione della centralità della persona umana, nella pari dignità sociale e di genere di tutti i cittadini, nella sussidiarietà, nella promozione dello sviluppo sociale, economico e culturale al fine di garantire e rendere effettivi i valori della libertà, uguaglianza, democrazia plurale, giustizia, pace e solidarietà.

Per il conseguimento delle predette finalità la Regione assicura condizioni di pari opportunità tra i sessi, individua adeguati strumenti di partecipazione per valorizzare le autonomie locali e funzionali, tutela le minoranze etniche, linguistiche e religiose, assume la programmazione e la concertazione dell'attività economica quale metodo di intervento al fine di valorizzare l'iniziativa economica pubblica e privata, la responsabilità sociale degli operatori economici ed il sostegno alla crescita della competitività delle attività produttive.

Tra i vari obiettivi primari che la Regione intende perseguire con la propria azione viene collocata anche l'attuazione dei principi della buona amministrazione, di cui all'art. 97 della Costituzione, e "la promozione della più accurata gestione delle risorse pubbliche".

L'art. 5 della proposta statutaria dispone, poi, che la Regione conformi la propria attività al principio di sussidiarietà verticale, anche incentivando l'esercizio associato delle funzioni da parte di Comuni, Province e Comunità montane, ed orizzontale.

In effetti l'esercizio associato di funzioni risulta fondamentale in una Regione come la Basilicata costituita in gran parte da Comuni piccoli e piccolissimi (si pensi, ad es., ai controlli interni, la cui effettività è in diffuso ritardo sul piano nazionale anche per le difficoltà di attivazione nei piccoli comuni, in molti casi notoriamente privi di sufficienti ed adeguate risorse umane e finanziarie).

Pertanto, questa Sezione regionale ritiene essenziale che vengano poste in essere concrete iniziative al fine di favorire ed incentivare (come, peraltro, previsto dall'art. 61 della proposta statutaria) la diffusione di tale modalità di esercizio di funzioni presso gli

enti locali che in molti casi, probabilmente, costituisce l'unico modo per assicurare effettività, efficacia ed economicità a taluni servizi<sup>18</sup>.

In tale direzione deve essere segnalata la recente deliberazione del Consiglio Regionale della Basilicata, n. 840 del 12 agosto 2004, con cui è stata approvata la Disciplina di gestione del fondo di coesione interna ex art. 22 della legge regionale n. 10 del 31 gennaio 2002, così come proposto con Deliberazione di Giunta regionale n. 1817 del 27 luglio 2004.

Nel predetto atto deliberativo è evidenziato che "Il Fondo di coesione interna si configura come uno strumento finanziario di sostegno alle politiche di riequilibrio territoriale dei comuni più piccoli e disagiati della Basilicata, in coerenza con il DAPEF 2004-2006, che nell'Asse Strategico di Programma 3 "Sviluppo locale e coesione territoriale e sociale" prevede una maggiore integrazione tra le aree interne e le aree più sviluppate del territorio regionale, il sostegno al miglioramento della qualità della vita e un profilo più concreto di coesione e solidarietà".

Sull'argomento, poi, si richiama anche la possibilità di accedere a contributi statali, prevista dal decreto del Ministro dell'interno n.318/2000 (recentemente modificato ed integrato con decreto 1.10.2004, n.289) concernente la ripartizione dei contributi spettanti ai Comuni derivanti da procedure di fusione, alle Unioni di comuni ed alle Comunità montane, svolgenti l'esercizio associato di funzioni comunali.

In ordine alla sussidiarietà, si ricorda che il nuovo art. 118 cost. prevede che il conferimento da parte dello Stato e delle Regioni, secondo le rispettive competenze, delle funzioni amministrative di pertinenza degli enti locali deve avvenire in osservanza del principio di sussidiarietà (già introdotto nell'Ordinamento italiano dalla legge n.59/97, ma che così è stato costituzionalizzato), recepito non solo nella direzione tradizionale, quella verticale (nel senso che le funzioni amministrative sono attribuite ai Comuni, che sono gli enti più vicini ai cittadini, salvo che, per assicurarne l'esercizio unitario, siano conferite a Province, Città Metropolitane, Regioni o Stato, sulla base, appunto, dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza), ma anche in forma orizzontale, coinvolgendo i cittadini (singoli o associati) nello svolgimento di attività di interesse generale. Di conseguenza, mentre il comma 3 dell'art. 118 Cost., nella precedente formulazione, prevedeva che la Regione doveva esercitare normalmente le sue funzioni amministrative delegandole agli enti locali oppure valendosi dei loro uffici, il nuovo art. 118 ha riconosciuto l'attribuzione agli stessi della titolarità diretta di funzioni amministrative. Difatti, l'art. 49, secondo comma, della proposta di Statuto dispone che la "Regione esercita funzioni amministrative nei soli casi in cui sia giudicato necessario l'esercizio pubblico unitario a livello regionale, nel rispetto dei principi di sussidiarietà,

---

<sup>18</sup> A tal proposito, nella parte dedicata all'Istituto F.S. Nitti - Agenzia regionale per lo sviluppo delle risorse amministrative ed organizzative, si accennerà, tra l'altro, ad alcune iniziative poste in essere dalla predetta Agenzia regionale per la promozione della gestione associata di funzioni e servizi comunali.

differenziazione ed adeguatezza". A tal fine l'art. 61 impegna la Regione, nelle materie di propria competenza legislativa, ad attribuire, ai sensi dell'art. 49, la titolarità delle relative funzioni amministrative agli enti locali, conferendo ad essi le risorse sufficienti, ed a promuoverne il miglior grado possibile di efficienza ed efficacia anche fornendo il supporto di qualificati servizi di consulenza amministrativa, di monitoraggio, di verifica e di valutazione della gestione delle materie conferite alla competenza degli enti locali.

La proposta statutaria prevede, inoltre, che la Regione possa instaurare forme di collaborazione e raccordo, oltre che con le altre Regioni italiane, con altri Stati e con enti territoriali interni ad altri Stati, in attuazione delle disposizioni del novellato art.117 della Costituzione.

Infatti, ai sensi dell'art.6 (relativo all'attuazione dell'art.117, quinto e nono comma, della Costituzione) della legge n.131/2003, le Regioni e le Province autonome di Trento o Bolzano, nelle materie di propria competenza legislativa, possono provvedere direttamente all'attuazione ed all'esecuzione degli accordi internazionali ratificati, previa comunicazione al Ministero degli Affari Esteri ed al Dipartimento per gli Affari Regionali della Presidenza del Consiglio dei Ministri. Inoltre le Regioni possono concludere, nelle stesse materie, con enti territoriali di altri Stati, intese dirette a favorire lo sviluppo economico, sociale e culturale, con la possibilità di concludere direttamente accordi con altri Stati. Tali intese possono avere natura tecnico-amministrativa, programmatica (per favorire lo sviluppo economico, sociale e culturale) o essere esecutive di accordi internazionali entrati in vigore.

La Regione, poi, partecipa agli organismi dell'Unione Europea che ne prevedono la rappresentanza.

L'art.15 della proposta di Statuto riguarda le funzioni del Consiglio regionale che esercita la potestà legislativa ed il controllo sull'indirizzo politico espresso dalla Giunta nonché le altre funzioni previste dalla Costituzione, dallo statuto e dalle leggi.

L'art.59 prevede anche che la Giunta predisponga e presenti al Consiglio, annualmente (non oltre il 30 aprile), con il rendiconto generale<sup>19</sup>, una relazione sullo stato di attuazione del programma regionale, dei piani settoriali e dei singoli progetti di attuazione, con indicazione dei costi e dei risultati finanziari e di gestione. Il Consiglio, con legge regionale, approva il rendiconto – che comprende il conto del bilancio (in cui, secondo l'art. 69 della L.R. n. 34/2001 "(...) sono esposte le risultanze della gestione delle entrate e delle spese secondo la struttura del bilancio di previsione"), il conto economico (che, come evidenziato all'art. 70 della predetta legge regionale, "(...) evidenzia le componenti positive e negative della gestione secondo criteri di competenza economica") e il conto del patrimonio (che, statuisce l'art. 71 della stessa legge, deve indicare le attività e passività finanziarie, i beni mobili ed immobili, ogni altra attività e

---

<sup>19</sup> Disciplinato nella legge regionale n. 34 del 2001 al capo IX, articoli 68 e seguenti.

passività e le poste rettificative) - entro il trenta giugno dell'anno successivo a quello cui si riferisce.

Sono, poi, previste Commissioni consiliari permanenti che svolgono attività istruttorie e referenti sui progetti di legge, sui regolamenti, sugli atti d'indirizzo e di programmazione generale, nonché su ogni atto di competenza del Consiglio, oltre che funzioni redigenti. Dette Commissioni possono, nelle materie di loro competenza, disporre indagini conoscitive dirette ad acquisire notizie e documenti utili all'attività del Consiglio. La Commissione permanente bilancio e programmazione deve essere presieduta da un consigliere dell'opposizione.

A tal proposito, deve auspicarsi che il Consiglio regionale, nell'esercizio delle sue attività di controllo, si avvalga sempre più degli esiti dell'attività di controllo che la Sezione regionale di controllo della Corte dei conti, quale organo di controllo esterno di natura magistratuale, svolge ai sensi dell'art. 7, comma 7, della legge n.131/2003, oltre che dell'art. 3, commi 4 e 6, della legge n.20/1994.

In effetti i referti di controllo finanziario e sulla gestione della magistratura contabile costituiscono un indubbio potenziamento degli elementi di conoscenza e di valutazione di cui può disporre l'organo elettivo regionale, peraltro derivanti da un punto di vista munito di insostituibili garanzie di assoluta terzietà, neutralità politica ed indipendenza (al di là delle ulteriori forme di collaborazione ai fini della regolare gestione finanziaria e dell'efficienza ed efficacia dell'azione amministrativa che il Consiglio può richiedere alla Sezione regionale di controllo, ai sensi dell'art. 7, comma 8, della legge n.131/2003, puntualmente ripreso dall'art. 60 della proposta statutaria).

Inoltre, di recente è stata istituita, all'interno del Consiglio, una nuova struttura, l'Ufficio per il Controllo consiliare e la Valutazione delle politiche regionali, col compito di assicurare ai consiglieri regionali elementi di conoscenza, analisi e valutazioni a supporto dell'esercizio della funzione di controllo dell'impatto delle leggi sulla collettività, del loro stato di attuazione e dei risultati conseguiti, evidenziando, nel contempo, eventuali lacune, criticità ed esigenze di semplificazione.

Il Consiglio regionale tenta così di vitalizzare e rafforzare la propria funzione di controllo che, pur affiancandosi alle altre due funzioni consiliari (quella legislativa e quella di indirizzo), tradizionalmente, sul piano nazionale (e stessa situazione si verifica in ordine ai Consigli degli Enti locali), è stata, sinora, ben poco esercitata. Altro compito assegnato all'Ufficio predetto è quello di redigere un Rapporto annuale sullo stato della legislazione regionale (a fine anno 2004 è stato pubblicato il Rapporto per il 2003).

Certamente anche l'Ufficio per il Controllo consiliare e la Valutazione delle politiche regionali potrà trovare nei referti di questa Sezione regionale di controllo (sia di controllo finanziario sia di controllo sulla gestione) ulteriori elementi di conoscenza e valutazione (a parte ogni possibile e fattiva collaborazione, nell'evidente rispetto delle reciproche competenze e prerogative).

Le proposte di revisione dello Statuto, le proposte di legge di conferimento di funzioni e risorse agli enti locali, le leggi di bilancio (da adottarsi nell'osservanza dei principi di coordinamento della finanza pubblica) e gli atti di programmazione regionale, riguardanti l'attribuzione e l'esercizio di competenze degli enti locali, devono essere preceduti dall'assunzione del parere obbligatorio del Consiglio delle autonomie locali (che dovrà essere istituito presso il Consiglio regionale), nuovo organo rappresentativo delle autonomie locali introdotto dall'articolo 7 della legge costituzionale n. 3/2001, con funzioni di consultazione permanente e di collaborazione fra la Regione e gli Enti locali.

In ordine all'attività amministrativa, la proposta statutaria esaminata ribadisce il principio della separazione tra politica ed amministrazione. Pertanto alla Giunta regionale competono l'elaborazione degli indirizzi politici di governo e l'attività di alta amministrazione, mentre la gestione amministrativa spetta ai dirigenti. Inoltre la legge regionale disciplina i compiti e le specifiche responsabilità degli amministratori e dei dirigenti nonché le modalità di preposizione agli uffici di quest'ultimi.

Si afferma anche che l'attività amministrativa regionale deve perseguire gli obiettivi stabiliti dalla legislazione statale e regionale e dall'ordinamento comunitario e deve essere improntata ai principi di imparzialità, funzionalità, legittimo affidamento, efficacia, efficienza, economicità, pubblicità e giusto procedimento.

Infine è previsto un termine di due anni dall'entrata in vigore del nuovo Statuto per l'adeguamento della legislazione regionale alle sue disposizioni.

#### 4 - Il riassetto dell'organizzazione amministrativa regionale<sup>20</sup>

Con la legge regionale n. 48 del 14 aprile 2000, recante "Norme di riassetto dell'organizzazione amministrativa regionale", la Regione ha modificato l'impianto organizzativo delineato dalla legge regionale n.12 del 2 marzo 1996 adeguandolo alle nuove finalità introdotte dalla legislazione nazionale.

Infatti, l'intervento riformatore condotto, in attuazione dell'articolo 11 della legge n. 59/1997 (nota come "legge Bassanini"), con i decreti legislativi 31 marzo 1998, n.80 ("Nuove disposizioni in materia di organizzazione e di rapporti di lavoro nelle amministrazioni pubbliche") e 30 luglio 1999, n.286 ("Riordino e potenziamento dei meccanismi e strumenti di monitoraggio e valutazione dei costi, dei rendimenti e dei risultati dell'attività svolta dalle amministrazioni pubbliche"), ha imposto una ristrutturazione del modello organizzativo regionale in funzione di una progressiva unitarietà delle funzioni strategiche e di una diversificazione delle competenze e delle responsabilità attinenti alla programmazione, al coordinamento ed al controllo.

---

<sup>20</sup> Questo capitolo riproduce, con gli aggiornamenti acquisiti, il contenuto della corrispondente parte del precedente referto.

Il riassetto dell'organizzazione amministrativa regionale, varato con la legge n.48/2000, tende ad attuare, quindi, i principi di razionalizzazione e di qualificazione diretti a rafforzare l'unitarietà degli assetti e degli indirizzi dell'apparato amministrativo, ad elevarne i livelli di integrazione funzionale e di efficienza gestionale nonché ad adeguare l'ordinamento delle strutture a nuove discipline dell'organizzazione, dei controlli e della valutazione dell'attività amministrativa.

Strettamente connessa al nuovo assetto organizzativo, specie dopo l'istituzione del Comitato Interdipartimentale di Coordinamento Organizzativo (CICO), dei Nuclei di valutazione, del Controllo di Gestione e del Nucleo Regionale di Valutazione e Verifica degli Investimenti Pubblici (NRVVIP), è la riforma dell'ordinamento contabile introdotta dalla legge regionale 6 settembre 2001, n. 34 che, attraverso l'individuazione delle unità previsionali di base collegate a centri di responsabilità, ha reso possibile sia l'attuazione di una completa autonomia gestoria (in sede di perseguimento degli obiettivi) da parte delle figure dirigenziali sia la valutazione dei risultati conseguiti nonché l'individuazione dei responsabili dell'eventuale mancato raggiungimento degli obiettivi fissati in sede politica.

Il sistema organizzativo disegnato dagli articoli 8 ss. della citata legge regionale n. 12/1996 ha previsto tre appositi livelli strutturali all'interno dei quali si articolano i diversi centri di responsabilità (o di costo): strutture stabili, strutture di scopo e strutture di coordinamento e controllo (da monitorarsi ogni triennio), individuate in modo da ottimizzare la gestione attraverso l'integrazione delle funzioni omogenee e complementari, il dimensionamento della consistenza e qualità delle attività e dei procedimenti rispetto alle funzioni, la razionalizzazione delle competenze e dei carichi di lavoro, nonché l'introduzione di meccanismi di innovazione e di flessibilità capaci di contenere i costi di funzionamento.

All'interno delle strutture stabili, distinte per settori di attività omogenei o interconnessi, sono costituiti n. 8 "Dipartimenti" (che individuano grandi aree funzionali ed operative) divisi nelle tre aree istituzionali tipiche (n. 1 Dipartimento nell'area "Presidenza della Giunta", n. 6 Dipartimenti nell'area "Giunta regionale" e n. 1 Dipartimento nell'area "Consiglio regionale"). All'interno dei Dipartimenti operano, accanto alla struttura politica di riferimento (Presidenza o Assessorato) ed alla corrispondente Direzione Generale, "uffici" (unità organiche di programmazione "a vasto raggio", preposti ad attività funzionali ed operative corrispondenti ad una ampia sfera di competenze ed obiettivi gestionali) e "servizi" ("ambiti organizzativi" collegati agli uffici ma dotati di autonomia operativa, preposti alla gestione di funzioni strumentali e di supporto ed a compiti e funzioni di particolare rilevanza); gli uffici ed i servizi possono articolarsi, a loro volta, in "unità operative" (che rappresentano strutture - di

amministrazione attiva o di supporto - individuate in relazione ad esigenze di efficienza operativa per lo svolgimento dei procedimenti di competenza degli uffici o servizi)<sup>21</sup>.

Sempre nell'ambito dei Dipartimenti, accanto alle strutture stabili, si articolano le strutture di scopo, costituite da 4 "strutture di progetto" (tre unità organizzative speciali, inserite nel Dipartimento Presidenza della Giunta regionale e una nel Dipartimento Formazione, Lavoro, Cultura e Sport, deputate al raggiungimento di obiettivi ben definiti e circoscritti nel tempo)<sup>22</sup> e da 7 "posizioni dirigenziali individuali" (una per ogni Dipartimento) riferite a particolari compiti di studio e ricerca, vigilanza e consulenza agli amministratori<sup>23</sup>.

Infine, la legge n. 12/1996 prevede apposite strutture di coordinamento e di controllo (profondamente innovate con la L.R. n. 48/2000) finalizzate "a promuovere l'unitarietà della direzione manageriale, a realizzare efficaci forme di sviluppo organizzativo e di verifica gestionale e ad ottimizzare i rendimenti complessivi dell'amministrazione" (art.10, comma 1, della L.R. n. 12/1996, come sostituito dall'art. 3, della L.R. n. 48/2000).

In particolare, la L.R. n. 48/2000, nel delineare il nuovo assetto di massima delle relative competenze, ha previsto:

- la istituzione del "Comitato Interdipartimentale di Coordinamento Organizzativo" (CICO) in sostituzione del preesistente Comitato Interdipartimentale di Indirizzo e di Coordinamento (CIIC), che svolgeva funzioni di direzione unitaria del sistema organizzativo regionale e di alta assistenza giuridico-amministrativa agli organi di direzione politica. Il C.I.C.O., composto dai dirigenti generali dei Dipartimenti dell'area istituzionale della Giunta Regionale e presieduto dal dirigente generale del Dipartimento Presidenza della Giunta, assolve a funzioni di direzione unitaria del sistema organizzativo regionale; di monitoraggio dell'attuazione dei programmi e dell'andamento degli investimenti nei diversi settori; di promozione dei processi di integrazione gestionale e delle procedure di semplificazione amministrativa; di definizione e implementazione di processi e strumenti di innovazione amministrativa, organizzativa e finanziaria; di verifica della efficienza e della qualità dei servizi regionali in rapporto alle esigenze dell'utenza; di indirizzo generale e valutazione delle attività della dirigenza<sup>24</sup>. L'attività del C.I.C.O. è stata disciplinata da un regolamento adottato con D.G.R. n.2057/2001. Il Presidente del C.I.C.O. assicura il buon funzionamento dell'organismo e delle strutture ad esso collegate

---

<sup>21</sup> I Dipartimenti dell'area "Giunta regionale" sono: 1) Sicurezza e Solidarietà Sociale (suddiviso in 7 uffici e 5 servizi); 2) Ambiente e Territorio (suddiviso in 7 uffici e 6 servizi); 3) Infrastrutture e Mobilità (suddiviso in 6 uffici e 5 servizi); 4) Agricoltura e Sviluppo Rurale (suddiviso in 7 uffici e 11 servizi); 5) Attività Produttive e Politiche dell'Impresa (suddiviso in 5 uffici e 3 servizi); 6) Formazione - Lavoro - Cultura - Sport (suddiviso in 6 uffici e 4 servizi).

Il Dipartimento dell'area "Presidenza della Giunta" si articola, invece, in 17 uffici e 10 servizi, mentre quello dell'area "Consiglio regionale" si divide, come si vedrà meglio in seguito, in soli 9 uffici.

<sup>22</sup> In particolare, le 3 strutture di progetto del Dipartimento Presidenza della Giunta regionale perseguono obiettivi (per la verità non proprio specifici) di cooperazione allo sviluppo, promozione dell'immagine, gestione delle attività ex Esab. Viceversa, la struttura di progetto del Dipartimento Formazione, Lavoro, Cultura e Sport attua obiettivi di modernizzazione dei servizi culturali nella città di Matera.

<sup>23</sup> Sono altresì previsti (anche se non necessariamente nell'ambito di Dipartimenti) "gruppi di lavoro" per lo svolgimento di attività che richiedono apporti pluridisciplinari, formati da personale assegnato ai Dipartimenti e da esperti esterni alla programmazione regionale.

<sup>24</sup> Per lo svolgimento dei suddetti compiti, il C.I.C.O. è "supportato da apposite strutture operative, funzionalmente incardinate nel Dipartimento Presidenza della Giunta e può avvalersi di consulenze altamente specializzate".

e riferisce periodicamente al Presidente della Giunta regionale circa le risultanze dei processi di pianificazione e controllo della gestione, nonché del monitoraggio permanente delle strategie organizzative adottate dal C.I.C.O. e implementate dai Dipartimenti<sup>25</sup>.

- la abolizione della "Cabina di regia dei programmi nazionali e comunitari di interesse regionale", istituita presso il Dipartimento della programmazione economica con la funzione di promuovere, integrare e monitorare i progetti di intervento inseriti in programmi di organismi sovraregionali;

- la abolizione della "Commissione tecnico-consultiva di controllo" istituita presso la Presidenza della Giunta regionale con funzioni istruttorie di atti relativi a enti sottoposti al controllo della Regione e di questioni giuridico-amministrative connesse ai rapporti con gli enti locali e strumentali;

- la riforma dei due "Nuclei di monitoraggio e valutazione" (denominati ora più semplicemente "Nuclei di valutazione"), strutture alle esclusive dipendenze, l'uno, del Presidente della Giunta e, l'altro, del Presidente del Consiglio Regionale, con compiti di controllo strategico, di supporto alla valutazione dell'attività dei dirigenti generali dei Dipartimenti e di validazione ex ante ed ex post delle metodologie valutative dell'attività dei dirigenti e dei dipendenti della Regione. Ciascun Nucleo di valutazione è composto da tre membri, i quali, sebbene rispondano direttamente agli organi di indirizzo politico, sono scelti tra esperti esterni all'amministrazione regionale ed operano in posizione di autonomia (quantomeno sotto il profilo tecnico).

La legge, quindi, ha lasciato agli organi politici (Giunta Regionale e Ufficio di Presidenza del Consiglio, per quanto di rispettiva competenza), su proposta dei rispettivi dirigenti generali, la concreta articolazione delle strutture stabili (Dipartimenti, Uffici e Servizi) e di scopo (Strutture di progetto e Posizioni dirigenziali individuali), nonché la individuazione delle competenze di tutte le strutture di amministrazione attiva e di controllo (e connesse composizioni, funzionamenti e strutture di supporto) ad eccezione dei gruppi di lavoro interdipartimentali e delle unità operative dipartimentali, rimessi alla valutazione dei dirigenti generali interessati.

Si segnala, anche, l'ulteriore struttura stabile, di livello pari a quelle Dipartimentali, costituita dall'Autorità di Bacino (suddivisa al suo interno in 4 uffici – due dei quali aggiunti nel maggio del 2002 - e una Direzione Generale), avente lo specifico obiettivo di favorire il governo unitario dei bacini idrografici regionali ed interregionali nonché di indirizzare e coordinare le relative attività di gestione e pianificazione del territorio. Accanto a tale struttura di programmazione e supporto, figura un ulteriore centro di responsabilità rappresentato dal Comitato di Coordinamento Istituzionale per le Politiche del Lavoro.

---

<sup>25</sup> Cfr. nota n.14769/7101 del 25.1.2005 del Presidente della Giunta regionale.



In ordine al Dipartimento Segreteria Generale Consiglio regionale, il Presidente del Consiglio Regionale, con nota n.304 del 28 novembre 2003, ha comunicato che la struttura si articola in:

1. Ufficio di Segreteria del Consiglio;
2. Ufficio delle Commissioni consiliari e speciali;
3. Ufficio Studi e Supporto Legislativo;
4. Ufficio di Segreteria dell'Ufficio di Presidenza;
5. Ufficio Politica e Organizzazione del Personale;
6. Ufficio Amministrativo-Contabile e Provveditorato;
7. Ufficio Informatico e Tecnologico (senza dirigente dall'aprile 2002);
8. Ufficio Organi Consultivi e di Partecipazione;
9. Ufficio per il Controllo consiliare e la valutazione delle politiche regionali (istituito con delibera dell'Ufficio di Presidenza n. 231/2002);
10. Struttura di coordinamento delle attività informazione, comunicazione ed editoria;
11. Direzione generale.

Il numero complessivo dei dipendenti in servizio, presso il predetto Dipartimento, alla data del 31 dicembre 2001, era pari a 105 unità con contratto a tempo indeterminato e a 30 unità di personale distaccate dalla Giunta regionale o comandate da altri Enti pubblici per le esigenze previste dagli artt. 2 e 10 della L.R. n. 8/1998 ("Strutture di assistenza agli organi di direzione politica ed ai gruppi consiliari"); al 31 dicembre 2002, il personale con contratto a tempo indeterminato è aumentato a 109 unità, mentre il personale distaccato o comandato si attesta a 35 unità, con un incremento complessivo pari al 6,7% (a fronte della riduzione registratasi nel biennio precedente).

Con la nota n.373/C del 20.1.2005 del direttore generale del Dipartimento Segreteria Generale del Consiglio Regionale<sup>26</sup> viene precisato che il numero complessivo dei dipendenti in servizio al 31.12.2003 assommava a 98 unità con contratto a tempo indeterminato ed a 45 unità di personale comandato (proveniente dalla Giunta regionale o da altri Enti pubblici) per le esigenze delle Strutture di assistenza agli organi di direzione politica ed ai Gruppi consiliari, previste, rispettivamente, dagli artt. 2 e 10 della legge regionale n.8/1998. Si verifica, quindi, una tendenziale stabilità del numero complessivo di dipendenti, con una riduzione di quelli stabilmente assegnati al Consiglio, compensata da un aumento di quelli comandati.

Quanto alla dirigenza regionale, nel referto precedente si riportava che la dotazione effettiva nel ruolo della Giunta regionale (corrispondente ad un organico teorico di 110 unità, esclusi i dirigenti generali) risultava, al novembre 2001, pari a n. 78 unità (di cui n. 7 in aspettativa non retribuita) oltre a n. 2 unità con contratto di diritto privato a termine. La spesa complessiva relativa al 2001, per le suddette 80 unità

---

<sup>26</sup> Nota trasmessa in allegato alla nota n.14769/7101 del 25.1.2005 del Presidente della Giunta regionale.

dirigenziali, ammontava a 6.712.110 euro (cui è da aggiungere quella di 549.890 euro sostenuta nel 2001 per le 7 unità dirigenziali non generali del ruolo del Consiglio Regionale)<sup>27</sup>.

Nell'esercizio 2002 i dirigenti in servizio sono stati in numero di 74 unità, gli "oneri annui per le voci retributive a carattere stipendiale" sono stati pari a 3.309.330 euro, mentre gli "oneri per indennità e compensi accessori" sono risultati pari a 3.042.279 euro, per un totale complessivo di 6.351.609 euro, corrispondente ad una flessione, rispetto al 2001, del 5,4%. Nelle risposte alle richieste istruttorie formulate per la redazione del presente referto non sono stati forniti aggiornamenti in proposito relativi al 2003.

Per quanto riguarda, invece, il numero dei dirigenti assegnati alle strutture organizzative del Consiglio regionale, nel precedente referto si riferiva che essi consistevano di n. 10 unità, di cui una unità interna con incarico di Dirigente generale ed una unità con incarico di Coordinatore delle attività di informazione (ex L.R. n. 7/2001). I costi relativi ammontavano, per il 2001, a 372.955,18 euro (per complessivi 8 dirigenti) ed a 175.171,31 euro (per i 2 dirigenti con gli incarichi speciali prima richiamati), mentre per l'anno 2002, ferme restando le unità in servizio (10) e i relativi incarichi speciali, i costi ammontavano a 390.949,62 euro (per gli otto dirigenti) ed a 241.450,36 euro (per i due dirigenti con incarichi speciali), con un marcato incremento complessivo del 15,4%<sup>28</sup>.

La prima citata nota n.373/C del 20.1.2005, precisa, per il 2003, che i dirigenti in servizio si sono ridotti a 9 unità, comprendenti anche l'unità con incarico di Dirigente generale, proveniente dai ruoli della Giunta regionale, e l'unità esterna con l'incarico di Coordinatore delle attività di informazione. I costi relativi sono stati, per il 2003, pari a 288.220,11 euro (per i 7 dirigenti) ed a 218.910,50 euro (per i 2 dirigenti con gli incarichi speciali). La nota precisa che da tali importi sono esclusi gli oneri riflessi a carico dell'Amministrazione.

L'articolazione delle strutture organizzative del Dipartimento è rimasta invariata; non è stato ancora attribuito l'incarico di dirigente dell'Ufficio Informativo e Tecnologico, mentre l'incarico di dirigente dell'Ufficio Studi e Supporto legislativo è stato conferito ad interim ad altro dirigente (poiché il precedente titolare è passato ad altro incarico presso una struttura sanitaria).

Infine, si riferisce che, in attuazione di una serie di delibere dell'Ufficio di Presidenza, nel corso del 2003 è stata realizzata una rotazione degli incarichi dirigenziali per il 60% del personale dirigenziale in servizio a tempo indeterminato.

---

<sup>27</sup> Quest'ultimo era l'unico dato fornito dalla Regione, in occasione del precedente referto, circa la dirigenza in servizio presso il Dipartimento dell'area "Consiglio Regionale".

<sup>28</sup> La evidente discrasia tra i dati relativi agli oneri sostenuti nel 2001 per i dirigenti del Consiglio regionale sembra doversi attribuire, principalmente, al fatto che quelli forniti dalla Giunta regionale sono presumibilmente dati di cassa, mentre quelli comunicati dal Presidente del Consiglio regionale sono dati di costo relativi alla struttura, evidentemente calcolati secondo il criterio della competenza economica.

## 5 - L'Istituto F. Saverio Nitti

Anche nel presente referto, come nei precedenti, si intende proseguire nell'analisi della gestione dell'Istituto F. Saverio NITTI – Agenzia regionale per lo sviluppo delle risorse amministrative ed organizzative, e ciò sia per il potenziale valore costituito dalla presenza di una struttura deputata all'implementazione dell'efficienza dell'amministrazione regionale e di quelle locali, sia per verificare l'eventuale instaurazione di misure migliorative o correttive della gestione, anche a seguito delle indicazioni contenute nei precedenti referti.

Il NITTI è stato istituito dalla L.R. 26 gennaio 1998, n.6 che ne riconosce "personalità giuridica con autonomia regolamentare, organizzativa, amministrativa e finanziaria" e gli impone il rispetto dell'equilibrio di bilancio, pur in assenza di fini di lucro (art. 1, comma 2).

L'art. 3 della predetta legge individua i soggetti destinatari dell'attività dell'Istituto, che sono: la Regione Basilicata; gli Enti e le aziende dipendenti della Regione; i Comuni, le Province, le Comunità Montane e il loro consorzi, le aziende municipalizzate, le società miste; le Aziende Sanitarie Locali (per le tematiche non strettamente tecnico-sanitarie); ogni altro ente pubblico o privato che ne faccia richiesta.

L'art. 2 della legge istitutiva disciplina i compiti e le attività dell'Ente, tra i quali si ricordano i seguenti:

- a) svolgere attività di indagine e di ricerca sulle problematiche istituzionali, organizzative e funzionali in campo amministrativo e assistenza e consulenza specialistica nonché attività di consulenza specialistica nei confronti dei soggetti destinatari come sopra individuati;
- b) realizzare programmi sistematici di formazione e aggiornamento del personale dipendente da enti di cui al predetto articolo 3;
- c) promuovere corsi, seminari, attività didattiche e di ricerca, finalizzati allo sviluppo ed alla qualificazione delle conoscenze nel campo delle scienze dell'amministrazione e dell'organizzazione pubblica, nonché del management d'impresa;
- d) sviluppare e diffondere nei contesti della pubblica amministrazione regionale e locale le nuove culture organizzative e le attitudini necessarie a conseguire elevati livelli di qualità del servizio pubblico;

Questa Sezione regionale di controllo non ha potuto sinora pronunciarsi in ordine alle concrete modalità di intervento attuate dall'Istituto ed al grado di realizzazione dei suddetti obiettivi in quanto, ad oltre sette anni dalla entrata in vigore della legge istitutiva, la predetta Agenzia regionale ha nel complesso svolto un'attività abbastanza ridotta.

Infatti, come ricordato nelle precedenti relazioni, la fase di costituzione degli Organi dell'Ente è stata completata solo nel luglio 2001, allorché risultavano insediati il

Comitato di Indirizzo (l'organo di programmazione e di coordinamento dell'attività dell'Istituto), i Revisori dei Conti, il Direttore dell'Istituto (che esercita tutti i poteri di rappresentanza, di direzione e di gestione dell'Istituto) ed il Comitato Scientifico.<sup>29</sup> A tutto il mese di ottobre 2002 erano state svolte, in pratica, solo alcune attività di carattere organizzativo e programmatico (approvazione del regolamento organizzativo; dell'organigramma della struttura amministrativa e della dotazione organica; del Bilancio di previsione per l'esercizio 2002; adozione dello schema di Piano annuale di attività; approvazione del Piano annuale per l'anno 2002).

Con la nota n. 2522987/71-0 del 26/11/2004 la Regione ha trasmesso, in allegato, una relazione con la quale il Direttore dell'Istituto Nitti ha fornito un aggiornamento circa l'attività svolta nel corso del secondo semestre 2003 e del primo semestre 2004.

Ivi è stato specificato che "Nel periodo di riferimento le condizioni organizzativo-strutturali dell'Istituto sono rimaste sostanzialmente immutate rispetto al periodo precedente..." risultando occupate solo due delle quattordici unità previste; il Direttore ha, così, riferito che si è dovuto fare ricorso, per quattro giornate lavorative mensili, alla collaborazione di un esperto in materia di programmazione e gestione finanziaria, con compenso ragguagliato alla retribuzione lorda dei dirigenti regionali.<sup>30</sup>

Anche sul versante delle risorse strumentali e tecnologiche detta relazione evidenzia che la situazione non risulta adeguata "a consentire piena funzionalità rispetto agli obiettivi di servizio d'istituto", mancando anche l'assegnazione della sede definitiva,

---

<sup>29</sup> Nel frattempo, sono stati assegnati all'Istituto, quale organico provvisorio, un dipendente di Ctg. D (funzionario o istruttore direttivo) ed un dipendente di Ctg. C (istruttore non direttivo).

<sup>30</sup> Nell'ultima relazione, sul tema della dotazione organica, si evidenziava che l'emanazione di un avviso pubblico rivolto al solo personale regionale aveva avuto esito negativo perché, come riferito dal Direttore dell'Istituto nella relazione datata 20 novembre 2003, allegata alla nota di trasmissione della Regione prot. n. 50678 del 28 novembre 2003, non erano pervenute segnalazioni di disponibilità al distacco ad eccezione di quella di dipendente "di categoria corrispondente a quella prevista ma con professionalità non adeguata". D'altro canto, continuava il direttore dell'Istituto, non era stato neppure possibile estendere l'avviso al personale di Enti locali e di altri soggetti pubblici regionali perché il comma 2 dell'art.12 della L.R. n. 6/1998 "pone a carico di detti Enti di provenienza il trattamento economico del personale eventualmente distaccato, rendendone realisticamente impraticabile l'assegnazione all'Istituto. Per tale condizione si è provveduto a proporre una modifica della specifica disposizione".

Sempre con riguardo alla dotazione organica, occorre ricordare la D.G.R. n. 2125 del 19 novembre 2002 con cui è stata approvata la deliberazione del Comitato di Indirizzo dell'Istituto Nitti (n. 7 del 28 ottobre 2002) concernente "Riapprovazione organigramma della struttura amministrativa e dotazione organica dell'Istituto", riapprovazione resa necessaria dalla richiesta di chiarimenti avanzata dalla Giunta Regionale con D.G.R. n. 703 del 22 aprile 2002 a fronte di precedente deliberazione dello stesso Comitato di Indirizzo (n. 2 del 18 gennaio 2002) con la quale si disponeva in merito ad un diverso organigramma della struttura amministrativa e della dotazione organica dell'Istituto. I chiarimenti richiesti attecchivano "alla strutturazione conferita all'organizzazione e alle sue articolazioni sembrando esse ad un primo giudizio sovradimensionate in relazione alla scelta di impostare l'azione dell'istituto prevalentemente sul ricorso al conferimento di incarichi all'esterno".

In proposito, il Comitato di Indirizzo imputava tale scelta alla natura "agenziale" dell'Istituto, prevista dalla legge istitutiva, "per effetto della quale le funzioni di servizio all'utenza devono essere espletate con il ricorso a collaborazioni e prestazioni esterne...rimanendo attestate alla struttura amministrativa le attività di servizio per il funzionamento dell'Istituto e dei suoi Organi unitamente a tutte le attività presuppunte e conseguenti all'espletamento dei servizi all'utenza per il tramite di Soggetti esterni".

Tra l'altro, il Comitato di Indirizzo precisava che "il riferimento all'esiguità del finanziamento regionale a favore dell'Istituto per il triennio (€ 516.000,00 annui circa) ha rilevanza parziale in relazione:

- alla possibilità di accesso a finanziamenti aggiuntivi statali e comunitari o di altra provenienza;
- alla previsione di "commesse" specifiche da parte degli Enti destinatari dei servizi, i cui oneri la norma pone a carico dei committenti;
- alla possibile partecipazione a programmi finanziati congiuntamente dall'Istituto e da altri Soggetti operanti nei medesimi o analoghi settori di intervento;
- alla possibilità di prevedere, in sede di pianificazione annuale, quote di compartecipazione a carico degli Enti fruitori dei servizi".

Questa Corte, però, nell'ultima relazione, ha evidenziato, al riguardo, la natura "incerta" delle predette entrate.

mentre le procedure amministrativo-gestionali risultano "estremamente articolate" a causa dell'assetto definito dalla norma istitutiva.<sup>31</sup>

Al fine di una migliore individuazione e realizzazione dei compiti dell'Istituto, la legge istitutiva ha previsto, all'art. 4, che entro il 30 ottobre di ogni anno il Comitato di indirizzo<sup>32</sup> approva, su proposta del Direttore, il piano ordinario delle attività da realizzare nell'anno successivo.

Il piano tiene conto delle indicazioni espresse dagli Enti locali destinatari delle azioni di intervento.

Nell'ultimo referto, in ordine allo svolgimento dei compiti assegnati all'Agenzia regionale, si evidenziava che il "Piano di Attività dell'Istituto F.S. Nitti per l'anno 2002" era stato approvato solo con Deliberazione del Consiglio Regionale n.509 del 2 agosto 2002.

Tale Piano annuale, nell'ambito dell'offerta di servizi per l'anno 2002, aveva previsto, in particolare, i seguenti progetti a dimensione annuale strutturati in "Azioni".

1) Progetto "PROMOZIONE" (importo complessivo previsto a carico dell'Istituto: euro 48.000,00), avente la finalità di "promuovere la cultura del cambiamento del sistema regionale della Pubblica Amministrazione Locale (P.A.L.)", con l'obiettivo strategico di "porre l'Istituto al centro delle dinamiche del sistema pubblico regionale" e con l'obiettivo operativo di "attivare servizi e strumenti di informazione e comunicazione". Compartecipanti/destinatari: Enti e Soggetti pubblici e privati.

2) Progetto "OSSERVATORIO SULLA QUALITÀ" (importo complessivo previsto a carico dell'Istituto: euro 78.000,00), avente la finalità di "migliorare le performances del sistema regionale della Pubblica Amministrazione Locale (P.A.L.) in termini di qualità del servizio pubblico", con l'obiettivo strategico di "individuare e portare a maturazione e definizione i bisogni di natura programmatica, gestionale, organizzativa, funzionale e formativa" e con l'obiettivo operativo di "strutturare un sistema di rilevazione e di monitoraggio della P.A.L.". Compartecipanti/destinatari: Amministratori e Quadri dirigenti e/o direttivi.

3) Progetto "FORMAZIONE" (importo complessivo euro 295.000,00, di cui euro 170.000,00 a carico del bilancio dell'Ente e euro 125.000,00 a carico degli Enti partecipanti), avente la finalità di "rafforzare i processi di miglioramento dei servizi del sistema pubblico regionale", con l'obiettivo strategico di sviluppare la qualità del fattore "risorse umane" e con l'obiettivo operativo di "attivare processi di professionalizzazione

---

<sup>31</sup> La situazione, com'è evidente, non è mutata rispetto all'ultimo referto, in cui si riportava la relazione del Direttore citata alla precedente nota, dove leggevasi che l'Istituto era ancora "in attesa dell'assegnazione di computer per le tre unità attualmente in servizio e per le altre esigenze funzionali (sito, Osservatorio sulla pubblica amministrazione locale, etc.)"; la stessa sistemazione logistica (presso la sede del Mediafor regionale) era nella stessa relazione definita "precaria e provvisoria" tale da costituire "uno dei fattori, unitamente a quelli già elencati, di impatto negativo sulle attività pianificate e di impedimento per il completamento dell'organizzazione interna".

<sup>32</sup> Organo previsto dall'art. 7 della legge istitutiva, che lo definisce "organo di programmazione e di coordinamento dell'attività di istituto"; al Comitato compete la determinazione degli obiettivi istituzionali e la verifica dei risultati e delle attività svolte dall'Istituto.

nei vari settori e ai vari livelli delle competenze richieste dalla P.A.L.". Destinatari: Personale degli Enti.

4) Progetto "INNOVAZIONE ORGANIZZATIVA" (importo complessivo euro 70.000,00, di cui euro 50.000,00 a carico del bilancio dell'Ente e euro 20.000,00 a carico degli Enti beneficiari), avente la finalità di "diffondere la cultura e le moderne metodologie e tecniche dell'organizzazione", con l'obiettivo strategico dell'ammodernamento dei sistemi organizzativi e con l'obiettivo operativo di "supportare gli Enti nei processi di ottimizzazione degli assetti ordinamentali e della funzionalità delle strutture amministrative". Destinatari: Amministratori, dirigenti e quadri.

5) Progetto "GOVERNANCE" (importo complessivo previsto a carico dell'Istituto: euro 30.000,00), avente la finalità di "elevare la qualità dei processi di sviluppo territoriale", con l'obiettivo strategico di "contribuire al rafforzamento delle "capacità" di governo sistemico delle comunità locali" e con l'obiettivo operativo di "promuovere e realizzare "momenti" significativi di comunicazione, dibattito e scambio sulle "politiche" pubbliche dello sviluppo". Compartecipanti/destinatari: Amministratori e Quadri dirigenti e/o direttivi di istanze istituzionali e di soggetti economici, professionali, sociali e sindacali.

Oltre tali progetti annuali, il Piano di Attività 2002 prevedeva la possibilità di fornire servizi "a domanda" del sistema pubblico e privato e l'eventuale "adesione a programmi di iniziativa di altri Soggetti istituzionali e/o specializzati operanti in ambito regionale, nazionale ed europeo" (spesa prevista: euro 27.500,00).

Inoltre, esso precisava che "il complesso delle Azioni costituenti l'offerta di servizi del presente piano sarà oggetto di progettazione esecutiva a cura di un apposito staff sulla base di un'ampia azione di coinvolgimento dei soggetti destinatari" (spesa prevista: euro 30.000,00).

In totale, dunque, il Piano di Attività 2002 ha riportato una previsione di spesa di euro 578.500,00, di cui euro 433.500,00 a carico del bilancio dell'Istituto e euro 145.000,00 a carico di altri Enti (per i progetti "Formazione" e "Innovazione organizzativa").

Nella relazione sull'attività dell'Ente, relativa al secondo semestre 2003 ed al primo semestre 2004, trasmessa per la redazione del presente referto, il Direttore ha riferito che le attività del piano 2002 sono state inglobate nel piano 2003, approvato dalla Giunta Regionale con D.G.R. n. 1327 del 22.7.2003 e reso esecutivo nell'ultimo quadrimestre.

L'ultimazione della fase di approvazione e integrazione dell'efficacia del suddetto piano, com'è evidente, è intervenuta nell'ultima fase dell'anno di riferimento, sì da vanificare ancora una volta ogni funzione di indirizzo e pianificazione del documento programmatico generale dell'Ente. Tale ritardo è tale da compromettere, sin dalla fase di individuazione delle finalità e degli obiettivi da perseguire, la reale efficacia dell'azione

dell'Istituto e la sua stessa capacità di soddisfare i bisogni collettivi assegnatigli in virtù delle vigenti disposizioni.

Auspicio di questa Corte è, pertanto, prima di tutto quello che la fase pianificatoria sia ultimata nei termini previsti dalla legge istitutiva.

Tutto ciò detto, sono riportati di seguito gli "interventi ed attività di servizio" che il direttore dell'Agenzia regionale di cui trattasi ha comunicato essere state svolte nel periodo considerato (secondo semestre 2003 / primo semestre 2004):

- a) Implementazione del Piano di assistenza tecnica per lo sviluppo di forme di gestione associata tra i Comuni della Basilicata nell'ambito delle misure del fondo di coesione interna – annualità 2003. Il Direttore riferisce che tali attività sono state realizzate ed hanno favorito la costituzione di 13 associazioni di Enti locali per la gestione intercomunale dei seguenti servizi: personale, tributi, polizia locale, rifiuti solidi urbani, promozione del turismo, gestione del catasto, servizi informativi.
- b) Realizzazione per conto dell'ALSIA di un corso sulle Tecniche di predisposizione degli atti amministrativi (costo euro 14.522,00 e destinatari il personale dipendente dell'ente stesso). La relazione del Direttore riferisce che tale intervento è stato di notevole utilità per l'Ente committente.
- c) Organizzazione, nell'ambito del piano di attività 2003 – Progetto formazione – azione 3, di corsi concernenti "La gestione del personale" (costo euro 23.000,00), "La gestione del bilancio" (costo euro 23.000,00), "La realizzazione di opere pubbliche" (costo euro 23.000,00), rivolti al personale degli Enti locali. Al momento della relazione del Direttore, per i predetti corsi erano state espletate le procedure per l'adesione degli enti all'iniziativa ed era in corso la procedura per l'individuazione dei docenti ed esperti da utilizzare.
- d) Organizzazione, nell'ambito del piano di attività 2003 – Progetto formazione – azione 1, di un corso concernente "La comunicazione pubblica" (costo euro 49.500,00) e, nell'ambito dello stesso Progetto – azione 2, di un master concernente "Il management strategico pubblico" (costo euro 39.000,00), rivolti al personale degli Enti locali. Al momento della relazione del Direttore, per il primo erano state espletate le procedure per l'adesione degli enti all'iniziativa ed era in corso la procedura per l'individuazione dei docenti ed esperti da utilizzare, mentre per il secondo era in corso la procedura per l'attivazione di una collaborazione con l'Università degli studi di Basilicata.
- e) Organizzazione, nell'ambito del piano di attività 2003 – Progetto promozione – azione 2, di tre seminari sulla contrattazione del comparto Regioni-Autonomie locali (costo euro 8.000,00). In tale corso sono stati impegnati esperti dell'ARAN e delle OO.SS. di livello nazionale.

- f) Partecipazione all'attuazione del progetto regionale "Governance – Progetto Pilota Sussidiarietà Cooperativa – Sub -progetto Ridisegno dei Sistemi Gestionali" (impegno di spesa euro 57.204,00). L'intervento, dalla predetta relazione del direttore, risulta in atto.
- g) Implementazione della fase conclusiva del Progetto "Osservatorio sulla qualità" del Piano 2002 – Attivazione rilevazione di campo. Il progetto risulta essere stato realizzato.

Accanto ai cennati interventi, la relazione del responsabile dell'Agenzia regionale riporta una serie di attività preparatorie per l'attivazione degli altri progetti del piano 2003 che di seguito si riportano:

- a) Completamento del Progetto Promozione – Azioni 1, 2, 3 e 4 del Piano 2003 con costo complessivo previsto euro 108.000,00, destinati alla realizzazione del sito informatico dell'Ente e di 12 seminari di divulgazione e comunicazione sulla cultura del cambiamento del sistema della p.a. locale nonché all'istituzione di un periodico di informazione e cultura amministrativa e organizzativa;
- b) Progetto Innovazione Organizzativa – Azioni 1, 2 e 3 del Piano 2003, che prevede un costo di euro 147.500,00 destinati alla realizzazione di seminari di promozione della cultura organizzativa, di sei laboratori di organizzazione e di attività di assistenza tecnica nei processi di riorganizzazione interna degli enti locali;
- c) Progetto "Governance" del Piano 2003, con costo complessivo di euro 70.000,00 destinati alla realizzazione di un'assemblea regionale sulle tematiche generali della governance nei processi di sviluppo territoriale ed alla partecipazione alla Conferenza Regionale della Autonomie;
- d) Definizione di una collaborazione con l'Università di Basilicata per l'implementazione del master di alta formazione sulla pianificazione dello sviluppo territoriale nell'ambito del progetto Formazione del Piano di attività 2003;
- e) Sottoscrizione della convenzione con la Regione Basilicata per la definizione ed attuazione del Piano di Assistenza Tecnica 2004 agli Enti locali finalizzato all'attivazione, per una spesa di euro 60.000,00 delle gestioni associate dei servizi tra enti locali, di cui sopra si è detto.

Il Piano Annuale di Attività per il 2003 dà, inoltre, atto delle difficoltà di avvio "a regime" dell'Istituto. In particolare, si ammette che "la programmazione dell'attività per il 2003 è condizionata dallo stato di avanzamento dei procedimenti costitutivi ed organizzativi dell'Ente".

Al riguardo, si fa esplicito riferimento alle seguenti circostanze:

- a) la definitiva approvazione del precedente Piano intervenuta solo nell'agosto 2002 (situazione non migliorata l'anno successivo, visto che il Piano 2003 è stato approvato dal Comitato di Indirizzo dell'Istituto solo in data 1° luglio 2003, per



essere poi trasmesso, con D.G.R. n. 1327 del 22 luglio 2003, al Consiglio Regionale per la definitiva approvazione<sup>33</sup>);

b) l'approvazione del regolamento di organizzazione e della dotazione organica dell'Istituto (datata agosto 2002);

c) la sede provvisoria e la precaria sistemazione logistica dell'Ente.

Tali elementi oggettivi, si legge ancora nel Piano 2003, "da un lato non hanno consentito la tempestiva conclusione della fase "costituente" dell'Istituto e dall'altro hanno permesso solo una implementazione parziale delle previsioni del Piano 2002 in relazione alle quali sono stati posti in essere i procedimenti per la progettazione esecutiva dei servizi all'utenza e per la realizzazione del Progetto "Osservatorio sulla Qualità" in considerazione della loro propedeuticità rispetto agli altri interventi programmati".

Il modesto livello di attuazione del Piano 2002 ha fatto sì che il Piano 2003 venisse ad essere presentato come una mera "integrazione ed un ampliamento, in termini contenutistici e finanziari, delle analoghe previsioni precedenti...".

Nel precedente referto di questa Corte, dall'esame dei bilanci di previsione 2002 e 2003<sup>34</sup> e del rendiconto 2002<sup>35</sup>, si è verificato se sussiste la possibilità di integrare il finanziamento regionale con fonti alternative e si è esaminato il rapporto tra la realizzazione dei progetti previsti nel Piano di Attività 2002 e le risultanze dei documenti contabili dell'Ente.

Per quanto concerne il primo aspetto si notava come nel Bilancio Consuntivo relativo all'anno 2002 (a fronte di euro 516.457,00 di contribuzione ordinaria regionale) fosse riscontrabile, alla voce "proventi vari" (rinvenibile nel Titolo III, dedicato alle Entrate Extra-Tributarie), unicamente l'importo di euro 1.814,90 che, rapportato al complesso dei mezzi finanziari correnti accertati a disposizione dell'Istituto, mostrava un'incidenza delle fonti alternative di finanziamento rispetto alle risorse complessivamente disponibili per realizzare l'attività istituzionale limitata alla misura dello 0,35%.

La situazione, se pur migliorata relativamente all'esercizio 2003, non consente di riscontrare una reale capacità di autofinanziamento dell'Ente.

A fronte della previsione definitiva di euro 46.000,00 di entrate extra-tributarie, nel rendiconto 2003 si sono accertati euro 6.043,28 che, se rapportati al complesso delle entrate (escluse quelle per contabilità speciali) portano il predetto indice alla misura del 10,55%. Delle predette entrate, poi, sono state realmente incassati (tutti in conto competenza) euro 4.643,28.

E' da notare, però, che dalla relazione al rendiconto evincesi che tali proventi sono costituiti da interessi attivi maturati sul conto di tesoreria, mentre tutti gli introiti previsti alla categoria 2 delle Entrate Extra-tributarie, e cioè "Proventi dei servizi" (veramente

---

<sup>33</sup> Peraltro non è stata fornita alcuna notizia circa l'avvenuta approvazione da parte del Consiglio regionale.

<sup>34</sup> Approvati, rispettivamente, con L.R. 31 gennaio 2002, n.12 e con L.R. 4 febbraio 2003, n.9.

<sup>35</sup> Approvato con la L.R. 7 agosto 2003, n.27.

indicativi della possibilità di rinvenire fonti di finanziamento realmente alternative a quelle di mero trasferimento), pari a euro 44.500,00, non hanno raggiunto né la fase della riscossione né quella dell'accertamento.

Il secondo punto da considerare è relativo, invece, alla concreta realizzazione degli obiettivi propri dell'Ente.

Nel precedente referto si sottolineava come, dal punto di vista finanziario, dei cinque progetti che dovevano essere svolti nel corso del 2002, ben quattro ("Promozione", "Formazione", "Innovazione Organizzativa" e "Governance") non avevano registrato alcun impegno di spesa<sup>36</sup>. Solo limitatamente alla voce "indagini, ricerche, studi e progettazione" del Titolo II della spesa, alla previsione definitiva di euro 108.000,00 corrispondeva un impegno per euro 106.824,00<sup>37</sup>. Comunque, nessuna voce di spesa prevista nel Titolo II del Rendiconto generale per l'esercizio finanziario 2002 aveva attestato il superamento della fase del mero impegno<sup>38</sup>.

La disponibilità di un Fondo Globale per Iniziative e Progetti Speciali (Titolo I delle Spese, per un importo di euro 27.500,00) destinato all'offerta di servizi "a domanda", non ha trovato, nell'esercizio 2002, alcuna "movimentazione" rivelando, quantomeno, la ancora scarsa informazione del "mercato" cui l'Istituto si è rivolto.

La situazione, anche in questo caso, ha registrato qualche miglioramento nell'esercizio in esame.

Infatti, a fronte di 795.000,00 euro di previsioni definitive per il titolo II della spesa, sono stati concretamente impegnati 135.500,00 euro, pari al 17 %. Tale misura, se pur sicuramente non sufficiente, ha dimostrato un qualche segno di attività dell'Istituto dopo la faticosa fase iniziale.

Le somme impegnate hanno, però, raggiunto la fase del pagamento solo nell'importo di euro 31.160,42 (pagamenti in conto competenza), misura pari al 23% del totale.

Altro rapporto da tenere in debita considerazione è quello tra l'importo delle spese di funzionamento della struttura e quelle dirette alla realizzazione degli obiettivi dell'Ente. Tale rapporto deve riportare un andamento decrescente rispetto alla fase iniziale, in cui i costi della struttura tendono ad avere un peso notevolissimo rispetto a quelli rivolti alla realizzazione delle attività istituzionali.

In effetti, mentre nell'esercizio 2002 si rileva un incidenza del 44,82 % delle "Spese per organi istituzionali e oneri generali" (impegnate per 47.880,10 euro) sulle

---

<sup>36</sup> Infatti, solo tra le previsioni definitive del Titolo II delle Spese (Rendiconto 2002) erano rinvenibili stanziamenti alle voci "documentazione, informazione e divulgazione" per 48.000,00 euro (Progetto "Promozione"), "attività di aggiornamento e formazione per 170.000,00 euro (Progetto "Formazione"), "attività di laboratorio, di organizzazione e assistenza consulenziale" per 50.000,00 euro (Progetto "Innovazione Organizzativa") e "organizzazione e partecipazione a conferenze e manifestazioni di promozione" per in importo di 30.000,00 euro (Progetto "Governance").

<sup>37</sup> Trattavasi, come si è detto, di impegni di spesa "per la progettazione esecutiva dei servizi all'utenza e per la realizzazione del Progetto Osservatorio sulla Qualità", le uniche due attività segnalate dall'Istituto (sia nella relazione di accompagnamento al Consuntivo 2002 sia nel Piano di Attività 2003), come effettivamente avviate nel 2002.

<sup>38</sup> Infatti, gli unici pagamenti effettuati (pari a euro 43.204,10) riguardavano il Titolo I ("Spese per organi istituzionali e oneri generali"), di cui euro 39.720,10 per "Indennità e rimborsi spese", euro 1.740,00 "Acquisto beni di consumo" e euro 1.740,00 "Acquisto servizi professionali".

“Spese per interventi socio economici” (impegnate per 106.824,00), nell’esercizio 2003 l’incidenza è ridotta al 36,64% (impegnati, rispettivamente, 49.643,33 euro e 135.500,00 euro).

Con nota prot. n. 14760/7101 del 25.1.2005, a firma del Presidente della Giunta regionale di Basilicata, relativamente alle misure consequenziali adottate dall’Amministrazione per colmare i ritardi di messa a regime dell’attività dell’Istituto segnalati con il precedente referto di questa Corte, è stato evidenziato che “L’istituto ha posto in essere diverse azioni attuative dei progetti impostati ed approvati con il Piano d’Azione 2003, mentre il Piano d’Azione 2004 è ancora all’esame del Consiglio”.

Nella stessa nota è stato rilevato che le azioni poste in essere sono state individuate in relazione ai programmi regionali a maggiore impatto sul panorama degli enti locali. In particolare sono state evidenziate “un’azione di promozione ed accompagnamento pre-progettuale per l’attuazione delle annualità 2003 e 2004 del Fondo di coesione, con particolare riferimento alla costituzione di gestioni associate di funzioni e servizi comunali. Tali azioni (...) sono state organizzate con una base territoriale omogenea rispetto ai PIT, in modo da contribuire alla convergenza degli strumenti della programmazione territoriale dello sviluppo locale. Simili azioni di promozione ed affiancamento sono state progettate con riferimento all’annualità 2004 del Fondo Regionale per la Montagna, che è rivolta alle Comunità Montane ma si pone in maniera sinergica rispetto al Fondo di coesione attribuendo particolare importanza alle gestioni associate”.

E’ stato riferito, inoltre, di un progetto di allestimento di un osservatorio regionale degli enti locali, in fase conclusiva, e dell’organizzazione di una serie di seminari di supporto agli EE.LL. nel recepimento del nuovo contratto collettivo di comparto.

Per concludere, questa Sezione regionale di controllo auspica l’adozione di provvedimenti tesi a colmare i ritardi sopra evidenziati e le criticità rimaste ancora irrisolte. Di tali provvedimenti, poi, dovrebbe essere data comunicazione, ai sensi dell’art.3, comma 6, della legge n.20 del 14.01.1994, quali misure consequenziali adottate dalla Regione a seguito delle osservazioni contenute nel presente referto.

## 6 - La disciplina regionale e l'operatività dei controlli interni

L'art. 3 della legge n. 20/1994, nell'affidare alla Corte dei conti il controllo esterno sulla gestione della generalità delle Pubbliche Amministrazioni, specifica che essa può esercitare tale controllo anche avvalendosi dell'esito di altri controlli (e, quindi, anche dell'esito di quelli svolti dagli organi di controllo interno, cui la Corte può richiedere qualsiasi atto o notizia) e che è tenuta (come ribadito dall'art.7, comma 7, della legge n.131/2003) a verificare, tra l'altro, il reale funzionamento dei controlli interni a ciascuna Amministrazione e, cioè, la loro effettività ed attendibilità.<sup>39</sup>

A tal fine, in occasione dei precedenti referti, sono state più volte richieste notizie in merito alla struttura, l'effettiva operatività e l'attività svolta (con relativi esiti e misure adottate) dal Servizio ispettivo interno previsto dall'art.3, comma 2, della legge regionale n. 48/2000.

Nel precedente referto si dava conto del fatto che, con atti inviati in allegato alla nota n.50678 del 28 novembre 2003, finalmente, fossero state fornite alcune limitate informazioni al riguardo, tra cui quella dell'avvenuta costituzione del suddetto Servizio, intervenuta solo con delibera della Giunta regionale n. 2147 del 24 novembre 2003.

Si ritiene, peraltro, che non possano considerarsi estranee a tale auspicata, recente costituzione proprio le varie e successive richieste di informazioni avanzate negli ultimi anni in proposito da questa Sezione di controllo.

Ai sensi della delibera sopra citata, il Servizio ispettivo interno è composto dal dirigente dell'Ufficio Risorse Umane e Organizzazione, dai dirigenti degli Uffici Affari Generali delle sedi decentrate (in Lagonegro, Matera e Melfi) e dal responsabile della P.O.C. n.47 "Affari Generali e Servizi al Personale".

La delibera rinvia, poi, ad un successivo atto dei componenti il Servizio stesso l'emanazione del regolamento relativo ai compiti ed alle specifiche funzioni ispettive.

Come unico documento, se non altro connesso all'esercizio delle funzioni ispettive, è stata, sino ad ora, trasmessa solo la nota n.45901/71S del 31 ottobre 2003 dell'Ufficio Risorse Umane e Organizzazione avente ad oggetto le attività inerenti alla rilevazione delle presenze, necessarie alla verifica della osservanza della disciplina (contenuta nella D.G.R. n. 4194 del 23 giugno 1997) dell'orario di servizio e dell'orario di lavoro del personale regionale.

---

<sup>39</sup> Si ricorda che ai sensi dell'art. 10, comma 2, della L.R. n. 12/1996, come sostituito dall'art. 3 della L.R. n. 48/2000, gli organi di indirizzo politico disciplinano con propri atti l'esercizio delle funzioni relative ai sistemi di controllo interno in aderenza ai principi fissati dal d.lgs. n.286/99, affidando a strutture ed a procedure distinte, ancorché operanti in maniera integrata, il controllo di gestione, il controllo di regolarità amministrativo-contabile, il controllo strategico e la valutazione della dirigenza, nonché il servizio ispettivo interno.

La nota n.14769/7101 del 25.1.2005 evidenzia, poi, che la Regione si trova ancora a dover completare il "quadro normativo regionale per assicurare le necessarie condizioni giuridiche ed organizzative per l'espletamento dei controlli". In proposito, si riferisce che è attualmente all'esame del Consiglio Regionale una proposta di legge regionale ai sensi della quale si dispone che, "nell'ambito del riordino dei sistemi e degli strumenti di controlli in seno alla ridisciplina dell'organizzazione e del lavoro pubblico", il servizio ispettivo interno "effettua le verifiche, anche a campione, sui dipendenti regionali finalizzate all'accertamento dell'osservanza delle norme e degli obblighi connessi all'espletamento del servizio, delle disposizioni di cui agli artt.20 e 23 della presente legge, delle norme in materia di part-time in attuazione di quanto previsto dall'art.1 comma 62 della Legge 23 dicembre 1996 n.662, delle norme attuative della L.n.241/1990 in materia di accesso ai documenti amministrativi, nonché delle altre materie previste ed affidate con legge regionale". Pertanto, da quanto sopra riportato deve ancora una volta evincersi che non sembra che il Servizio ispettivo interno, istituito con la legge regionale n. 48/2000, costituito con D.G.R. n.2147 del 24.11.2003, tuttora eserciti alcuna funzione.

Per ciò che attiene, invece, al C.I.C.O. (Comitato Interdipartimentale di Coordinamento Organizzativo), la Regione ha comunicato<sup>40</sup> che tale organo, nel periodo gennaio 2003 e 2004, "ha svolto una funzione di raccordo degli strumenti organizzativi posti in essere dai diversi Dipartimenti ed ha predisposto una serie di proposte di regolazioni fatte successivamente proprie dalla Giunta Regionale per la disciplina uniforme delle modalità di funzionamento dei processi organizzativi, amministrativi e gestionali".

Tra le varie tematiche segnalate tra quelle di cui, nel periodo considerato, il C.I.C.O. s'è occupato ("adottando gli atti conseguenti per la sfera gestionale o formulando corrispondenti proposte alla Giunta per le materie di competenza"), si evidenziano, in particolare, le seguenti:

- coordinamento ed allestimento della manovra finanziaria e di bilancio;
- predisposizione del Regolamento del sistema regionale organizzativo-funzionale in materie a rilevanza comunitaria;
- predisposizione del Regolamento contenente norme di disciplina delle sanzioni amministrative;
- ridefinizione dell'iter procedimentale delle determinazioni dirigenziali;
- approvazione della valutazione dei dirigenti per l'anno 2002 e 2003;
- decisioni in merito a richieste di riesame sulla valutazione delle prestazioni dei dirigenti per il 2002;
- predisposizione della proposta per la ridefinizione degli atti di competenza della Giunta Regionale e ridefinizione dell'iter procedimentale delle delibere di giunta regionale;

---

<sup>40</sup> Con la nota n.14769/7101 del 25.1.2005.

- predisposizione di una proposta di revisione della regolamentazione generale in materia di incarichi al personale;
- allestimento di una proposta di nuova Disciplina generale del conferimento e della remunerazione di incarichi al personale regionale.

Anche quest'anno, null'altro viene riferito (o allegato in copia) ad esplicitazione delle attività in concreto svolte e delle determinazioni direttamente adottate o circa la conclusione dell'iter di quelle rimesse, con proposta, alla decisione della Giunta regionale.

Con riferimento, poi, al Nucleo di Valutazione dell'Area della Giunta, costituito presso la Presidenza della Giunta regionale, nel precedente referto si ricordava che, con la D.G.R. n.1963 del 18 settembre 2000, sono stati fissati i compiti del predetto Nucleo già delineati dall'art. 3 della L.R. n. 48/2000. Successivamente è intervenuta, al riguardo, anche la D.G.R. n.1407 del 28.07.2003.

Il predetto Nucleo, pertanto, nel proprio ambito di competenza, deve:

- a) fornire supporto (mediante apposita metodologia) alla valutazione dell'attività dei dirigenti generali dei Dipartimenti;
- b) validare ex-ante ed ex -post le metodologie di graduazione e di valutazione relative alle posizioni e prestazioni dei dirigenti e dei dipendenti della Regione;
- c) realizzare il controllo strategico delle attività poste in essere dalla Regione.

Per ciò che attiene, in particolare, alla valutazione dei dirigenti dei Dipartimenti della Giunta, il Presidente del predetto Nucleo aveva già sottolineato<sup>41</sup> come tale attività sia diretta alla verifica del livello di raggiungimento degli obiettivi assegnati e della professionalità espressa dal soggetto valutato, in modo da orientare efficacemente e tempestivamente la gestione delle risorse per il perseguimento dei risultati<sup>42</sup>.

Il presidente del Nucleo di Valutazione, nella relazione predisposta per il precedente referto e relativa al periodo gennaio 2002 - giugno 2003, evidenziava, tra l'altro, che: "tenendo conto dell'attuale articolazione degli strumenti programmatori e dell'esigenza di promuovere comportamenti selettivi e convergenti verso le priorità regionali, gli obiettivi sensibili sono definiti nel numero di 6 (sei) e sono individuati nell'ambito dei livelli di interazione rispetto al sistema degli obiettivi regionali". Inoltre, veniva precisato come, per i Dirigenti Generali, si trattasse di "obiettivi generali e specifici derivanti dai piani strategici (in particolare il Documento di Programmazione Economica e Finanziaria, DAPEF, e le coordinate della manovra finanziaria sottostante al bilancio di previsione)"; mentre, per i dirigenti di struttura, gli obiettivi sensibili fossero

---

<sup>41</sup> Con relazione allegata alla nota n.41984/71S del 8.10.2003, a sua volta allegata alla nota n.45327/7102 del 28.10.2003.

<sup>42</sup> In particolare, i comportamenti professionali e manageriali, riferiva sempre il presidente del Nucleo di Valutazione, sono "valutati con riferimento ai temi di miglioramento organizzativo ed avanzamento istituzionale e gestionale ritenuti sensibili in quanto funzionali all'elevazione delle capacità complessive e sistemiche di fare performance", mentre i risultati vengono "valutati con riferimento ad un set di obiettivi sensibili prescelti in quanto significativi e rappresentativi dell'incarico di coerenza con gli obiettivi e le priorità regionali. La presenza di tali condizioni è oggetto di validazione da parte del Nucleo di Valutazione".

“derivanti ed opportunamente declinati in coerenza con il bilancio di direzione e con gli obiettivi di innovazione dei progetti di sviluppo organizzativo”.

Come è ovvio, i risultati del sistema di valutazione “possono<sup>43</sup> essere utilizzati nell’ambito del sistema incentivante ma anche per quanto attiene alla visibilità dei contributi singoli e collettivi alle performance regionali nonché indirettamente anche alle procedure di assegnazione degli incarichi di responsabilità delle varie posizioni direzionali”.

La connessione del sistema di valutazione con il sistema di controllo di gestione, proseguiva il Presidente del Nucleo, “avviene attraverso l'utilizzo dei dati di sintesi dei reporting nell'ambito della variabile da considerare come riferimento del valutatore rispetto alle attività”.

Inoltre, con riferimento al controllo strategico, si evidenziava che, “nell’ambito del modello adottato, la valutazione dei dirigenti generali esplica anche la funzione di controllo strategico, sostanziando un profilo del controllo stesso in termini di “prospettiva interna”, da integrare con le altre diverse prospettive attivabili dal più generale processo di programmazione strategica che per la Regione Basilicata si concretizza con il DAPEF”.

Questa Sezione regionale di controllo ha anche espresso piena condivisione circa l’osservazione (contenuta nella predetta relazione del presidente del Nucleo di Valutazione) secondo la quale “la valutazione contribuisce in materia determinante al successo dell’attività di gestione dei dirigenti pubblici perché sollecita, controlla ed accompagna e i comportamenti e le prestazioni di ciascun dirigente, e costringe a focalizzare l’attenzione sulla programmazione, a selezionare interventi e concordare priorità, a negoziarli con il livello politico ed a farne una rotta per la filiera gestionale”. A tal fine è effettivamente necessario che i responsabili politici e gli stessi dirigenti acquisiscano la sempre più piena “consapevolezza, oltre che dell’imprescindibilità, anche dell’importanza e dell’utilità della valutazione”, così come dell’intero sistema dei controlli interni (si veda, al riguardo, il capitolo 2 di questo referto).

In ordine allo stato di attuazione del processo di valutazione della dirigenza, il Presidente del Nucleo, con la citata relazione, precisava che ormai è giunta al termine “la fase di prima applicazione del sistema di valutazione della dirigenza” e che quindi “si può affermare che si sta realizzando la funzionalità a regime del modello, che è ispirato, secondo la L.R. n.48/00 e conformemente all’art.5 del D.Lgs. n.286/99, ai principi della <diretta conoscenza dell’attività del valutato da parte dell’organo proponente o valutatore di prima istanza, dell’approvazione o verifica della valutazione da parte dell’organo competente o valutatore di seconda istanza, della partecipazione al procedimento del valutato>”.

In conclusione dell’esame dell’attività di valutazione dei dirigenti regionali (i cui esiti erano risultati sostanzialmente livellati “al valore massimo” e non sufficientemente

---

<sup>43</sup> *Rectius*: devono.

selettivi), questa Corte dei conti auspicava, nel precedente referto, che dopo la fase di prima applicazione, anche al fine di garantire una maggiore effettività e significatività della valutazione annuale dei dirigenti (sia generali e assimilati, sia di struttura), fossero anche adottate misure atte ad accelerare i tempi per la conclusione dei procedimenti in questione (che dovrebbero intervenire in data quanto più possibile ravvicinata rispetto alla fine dell'esercizio considerato).

Tanto più che ritardi erano annunciati anche per i successivi processi di valutazione. A tal proposito, il Presidente del Nucleo aveva comunicato (ad ottobre 2003) che erano state soltanto attivate le procedure per la chiusura della valutazione per il 2002 (che, quindi, avrebbero potuto intervenire, nella migliore delle ipotesi, solo nei primi mesi del 2004) e quelle di preparazione per il 2003.

In effetti, solo con la D.G.R. n. 1441 del 28 luglio 2003 è stata emanata la "Direttiva per la Valutazione e la Premialità economica della Dirigenza regionale e dei Dirigenti degli Organismi Strumentali (sprovvisti di Organi specifici di Valutazione delle Prestazioni)" per gli anni 2002 e 2003. Così come è da dire che l'emanazione della "Direttiva annuale per la definizione degli obiettivi di gestione relativi all'esercizio 2003 e dei criteri di valutazione dei risultati dell'attività dei Dirigenti Generali dei Dipartimenti della Giunta" è intervenuta con la D.G.R. n. 1440, sempre del 28 luglio 2003.

In ordine alla validità ed utilità del sistema di valutazione della dirigenza posto in essere dalla Regione Basilicata, il Presidente del Nucleo riferiva del conseguimento di "importanti riconoscimenti interni ed esterni" .

Infatti, all'interno, "la Giunta Regionale ha voluto analizzare in una apposita audizione gli aspetti e gli esiti, del processo di valutazione e basare sui risultati di tale processo...le determinazioni di competenza, dimostrando in ciò interesse e rispetto...".

All'esterno, invece, "il sistema di valutazione della dirigenza, ed in particolare le sue caratteristiche di integrazione e concatenazione con gli altri sistemi gestionali, è stato riconosciuto tra le best-practice nazionali nell'ambito dell'indagine interregionale sui sistemi di governance interna promossa ed attuata dal Dipartimento della Funzione Pubblica".

Ciò nonostante, il precedente referto di questa Sezione regionale di controllo evidenziava che (al di là dei pur importanti profili connessi al necessario miglioramento dei tempi di conclusione dei processi annuali di valutazione di cui s'è detto) resta ancora del cammino da percorrere (come riconosciuto dalla stessa Regione nelle proprie controdeduzioni allo schema del precedente referto), anche dal punto di vista sostanziale, per una piena entrata "a regime" di tale sistema di valutazione, affinché esso possa essere ancor più efficace e penetrante.

Infatti, dopo aver espresso apprezzamento per il conseguimento di "importanti risultati sulla diffusione della dimensione culturale della valutazione come strumento gestionale", poiché "l'adesione per l'implementazione del processo si è verificata in



misura totalitaria", e aver condiviso l'opinione che "tale fatto è soprattutto interpretabile come un importante segnale di volontà di cambiamento, che denota chiaramente che la dirigenza regionale ha riconosciuto l'utilità e la significatività di un sistema gestionale orientato agli obiettivi ed è sempre più consapevole della responsabilità delle risorse attribuite, sempre più sensibile alla necessità di orientarsi verso la gestione per progetti", il precedente referto di questa Corte esortava a scongiurare il rischio che il sistema di valutazione dei dirigenti resti confinato negli angusti limiti di una prassi finalizzata al mero riconoscimento di meriti apprezzabili "in termini distributivi della premialità" (e, quindi, in tal senso "obbligata").

Inoltre, come lo stesso Presidente del Nucleo di valutazione aveva correttamente ammesso, il referto auspicava che, terminata ormai la fase di prima applicazione, venisse superata la "preponderante concentrazione delle valutazioni nella fascia più elevata" ed il frequente "appiattimento sul punteggio più elevato". Infatti, nella sua relazione per il precedente referto, il Presidente del Nucleo evidenziava che "le situazioni di livellamento al valore massimo che si sono verificate per l'annualità 2001, che il Nucleo ha validato in quanto step necessario di maturazione applicativa del sistema", non consentivano di considerare pienamente significativa la valutazione svolta che, per poter "realmente avere l'ambizione di orientare i comportamenti ed i risultati", deve essere "determinata dalla esplicazione di valutazioni effettivamente selettive". Uno sforzo in tal senso veniva riconosciuto solo a taluni Dipartimenti, "che hanno concretamente avviato un percorso di miglioramento della capacità e quindi della pratica della differenziazione e della selezione". Ma in generale si ammetteva che "lo sforzo di miglioramento della capacità e quindi della pratica della differenziazione e della selezione è agli inizi... Inoltre, poiché i comportamenti sollecitati concernono essenzialmente una maggiore integrazione dell'attività delle strutture in vista di una maggiore efficacia complessiva, occorre perseguire e stimolare anche una progressiva maturazione di una maggiore spinta collaborativa tra le strutture stesse, anche attraverso l'attivazione di progetti e strumenti di integrazione trasversale".

Il precedente referto riferiva, poi, che, al fine di introdurre correttivi alla predetta "concentrazione delle valutazioni nella fascia più elevata", il Nucleo "ha proposto la non distribuzione della quota residua del Fondo non immediatamente attribuibile in base alla valutazione e la sua destinazione ad incremento della dotazione del Fondo per l'anno 2002, ritenendo già adeguatamente ristorate le prerogative dei dirigenti valutati rispetto alle variabili di prestazioni rese evidenti dall'applicazione del sistema di valutazione. Tale indicazione e motivazione è stata fatta propria dalla Giunta, che oltre a non operare la distribuzione dell'eccedenza per il 2001, ha adottato per le successive applicazioni accorgimenti in merito nell'ambito della Direttiva per il 2002-2003".

Questa Corte concludeva l'argomento, nel precedente referto, segnalando che avrebbe seguito con interesse l'applicazione degli accorgimenti predetti e dei progressi

conseguiti nel processo di maturazione applicativa del sistema di valutazione della dirigenza regionale, teso ad assicurare la massima utilità al ruolo di governance che la Regione ambisce ad assumere oltre che a contribuire in maniera determinante al successo dell'attività di gestione.

Tra l'altro la Regione, nelle proprie controdeduzioni allo schema del precedente referto, confermava che "gli indirizzi e l'affinamento applicativo della metodologia posti in essere nell'annualità 2003 conducono proprio nella direzione prefigurata dalla Corte".

Tutto ciò ricordato e riassunto, deve ora aggiungersi che il Presidente della Giunta regionale, con la nota n.14769/7101 del 25.1.2005 (con la quale è stata, tra l'altro, trasmessa la "Relazione di validazione ex-post della valutazione della dirigenza regionale per l'anno 2003", redatta dal Nucleo di Valutazione della dirigenza – Area della Giunta ), ha esposto anche le misure consequenziali adottate dalla Regione, ai sensi dell'art.3, comma 6, della legge n.20/1994, a seguito delle osservazioni formulate nel precedente referto.

A tal proposito, in ordine al sistema di valutazione della dirigenza del ruolo della Giunta regionale ed in particolare all'auspicio formulato da questa Corte circa la necessaria adozione di misure atte a rendere più efficace e penetrante il sistema di valutazione della dirigenza e ad accelerare la definizione dei relativi procedimenti, il Presidente della Giunta ha fatto presente che, alla data della nota (25.1.2005), "si è concluso il processo di valutazione della dirigenza per l'anno 2003, a cui è seguita la validazione ex-post del Nucleo di Valutazione dell'ottobre 2004, che si allega". Inoltre, è anche in corso "la fase conclusiva relativa alla dirigenza generale, nella sua connotazione di controllo strategico così come previsto dal modello adottato con la legge regionale 14 aprile 2000 n.48". Progressi vengono evidenziati (con riferimento a quanto analiticamente esposto nella prima citata Relazione di validazione per l'anno 2003, di cui appresso si dirà) in ordine all'attività di valutazione relativa all'annualità 2003 (svolta sulla base della direttiva adottata con D.G.R. n.1441 del 28.7.2004) rispetto alle criticità evidenziate da questa Corte (criticità che si riferivano, in particolare, alla necessità di un'applicazione più evidente dei principi di selettività e differenziazione, all'espletamento delle modalità di partecipazione del dirigente alla valutazione ed alla riduzione dei tempi del processo).

In particolare, con la nota n.230882/71Y del 27.10.2004, è stata trasmessa una relazione del Nucleo di Valutazione della dirigenza – Area della Giunta sulla funzionalità del sistema di valutazione della dirigenza relativa al periodo 2003 – 1° semestre 2004, mentre, come già detto, il Presidente della Giunta regionale, con la nota n.14769/7101 del 25.1.2005, ha, tra l'altro, successivamente trasmesso la "Relazione di validazione ex-post della valutazione della dirigenza regionale per l'anno 2003".

Dall'esame delle predette relazioni è possibile trarre i sotto riportati elementi.

La valutazione relativa al 2002 ha riguardato i dirigenti generali in servizio nell'anno considerato, i dirigenti generali che nel corso del 2002 rivestivano incarichi di dirigenti di struttura regionale, i direttori degli organismi strumentali sprovvisti di specifici organi di valutazione apicale ed, infine, la dirigenza regionale con incarichi di struttura. Il Nucleo di valutazione ha riferito in data 6 agosto 2004 alla Giunta Regionale circa gli esiti istruttori della valutazione relativa al 2002.

La predetta valutazione, viene evidenziato nella relazione del Nucleo di valutazione, ha cominciato a produrre risultati interessanti in ordine alla necessità di una significativa differenziazione tra le valutazioni e di una applicazione differenziata della premialità economica.

Infatti, circa la dirigenza generale si è avuto, per il 2002, un valore medio dell'indice di performance dell'88% (a fronte del 94% dell'anno precedente); con riferimento agli Enti strumentali tale valore medio si è assestato sull'87% (contro il 92% precedente) ed, infine, per i dirigenti di struttura si è passati dal 98% del 2001 al 91% del 2002 (con tutti i Dipartimenti che hanno operato differenziazioni, mentre nel 2001 solo 3 Dipartimenti su 7 avevano operato differenziazioni).

La valutazione della dirigenza regionale per l'annualità 2003 è stata effettuata ai sensi della direttiva adottata con D.G.R. n.1441 del 28.7.2004.

Circa la selettività e differenziazione, la citata "Relazione di validazione ex-post della valutazione della dirigenza regionale per l'anno 2003" sottolinea come il punteggio medio riscontrato sia passato da 456/500 punti del 2002 a 475/500 nel 2003 (dal 91% al 95% del massimo), con uno scarto medio passato da 27 a 19 punti. Il 45% della dirigenza valutata è stata collocata in una fascia di premialità inferiore rispetto all'anno precedente, il 29% migliora la propria fascia ed, infine, il 26% si trova nella stessa fascia dell'anno precedente. Ancor più interessante è l'osservazione che nel 2003 solo il 22% del personale dirigenziale risulta collocato nella fascia più alta (se si considera che solo l'anno precedente era in quella fascia ben il 67% della dirigenza valutata). Nella 2<sup>a</sup> fascia, nel 2003, si ritrova il 49% dei valutati (a fronte del 26% del 2002), nella 3<sup>a</sup> fascia il 17% (contro il 7% del 2002), nella 4<sup>a</sup> il 6%, nella 5<sup>a</sup> il 5%. Le fasce 6,7, e 8 sono state inserite nel 2003. E' da sottolinearsi che solo le prime tre fasce fruiscono della redistribuzione dell'eccedenza (in particolare la prima fascia si aggiudica il 60% del residuo).

Il Nucleo di valutazione, pertanto, evidenzia il miglioramento nell'applicazione dei principi di selettività e differenziazione, pur ammettendo che i valori medi risultano tuttora troppo elevati.

Circa, poi, la partecipazione alla valutazione del valutato, essa si concretizza in "un colloquio di confronto e miglioramento delle prestazioni". Per il 2003 nel 53% dei casi la valutazione è stata seguita dal colloquio. Trattasi di una percentuale che questa Corte dei conti ritiene migliorabile in futuro. In alcuni casi, emerge dalla relazione di

validazione, il colloquio ha prodotto "un generico aumento del punteggio conseguito", privo di sufficiente e circostanziata dimostrazione.

Circa, infine, la riduzione dei tempi per la conclusione delle procedure di valutazione, essi restano ancora medio-lunghi (anche se leggermente ridotti in ordine al 2003, rispetto alla valutazione relativa all'anno precedente) e suscettibili di un ulteriore sforzo di miglioramento.

Quindi, deve confermarsi la tendenza al miglioramento dell'effettività del sistema di valutazione della dirigenza del ruolo della Giunta Regionale che pare progressivamente incamminarsi verso la maturità ed il superamento delle criticità evidenziate, come sottolineato anche dal Presidente della Giunta regionale, con la nota n.14769/7101 del 25.1.2005, in sede di esposizione delle misure consequenziali adottate.

Al riguardo pare necessario porre in essere uno sforzo teso ad evidenziare e dimostrare, in tutti i modi possibili, l'effettiva notevole utilità rivestita dalla valutazione della dirigenza al fine di conseguire sostanziali miglioramenti del rendimento dell'Ente nel suo complesso e dei singoli dirigenti stessi, nonché la piena attuazione dei principi costituzionali di buon andamento dell'amministrazione. Ciò richiede, ovviamente, la promozione di iniziative costanti ed efficaci tese a sensibilizzare al riguardo innanzitutto gli stessi dirigenti valutati.

Nelle controdeduzioni allo schema di referto contenute nella citata nota n. 90498/7102 del 9 maggio 2005, la Regione ha, a tal proposito, sottolineato (come si dirà più diffusamente al capitolo 7) come, "nell'ambito del sistema di valutazione della dirigenza e, più in generale, nei sistemi permanenti di valutazione, in termini di espressione di comportamento e capacità organizzative e manageriali", abbia un peso rilevante (40% sino al 2003, 50% dal 2004), tra i fattori di valutazione delle prestazioni, l'analisi dell'impatto rispetto alle strutture amministrative. In particolare, i comportamenti sensibili che vengono valutati "riguardano il miglioramento della qualità della programmazione e della progettazione, la funzionalità dei sistemi di controllo, l'innovazione (procedurale, organizzativa e finanziaria) e la qualità della comunicazione, a cui a partire dal 2004 si è aggiunto il miglioramento continuo in prospettiva di allestimento di condizioni per la certificazione di qualità".

Questa Sezione di controllo non può che evidenziare come, anche nell'ottica sopra esposta, occorra incentivare un sempre più penetrante collegamento tra valutazione dei dirigenti ed esiti del controllo interno di gestione costituenti, come è stato rilevato, una opportunità per l'amministrazione e "non una minaccia per la dirigenza".

La Regione pare consapevole della necessità di intensificare il predetto collegamento, come espressamente rilevato nelle citate controdeduzioni, ove, ad integrazione delle notizie già fornite, sono state trasmesse le ulteriori informazioni che sotto si riportano (e che saranno oggetto di approfondimento in occasione della redazione del prossimo referto):

"I contenuti ed il processo di valutazione delle prestazioni della dirigenza per il biennio 2004-2005 sono stati regolati dalla direttiva di valutazione adottata con DGR n. 431 dell'1.03.2005 (che si allega, Alleg.B), la quale introduce una serie di innovazioni la cui costruzione ha richiesto tempi lunghi di maturazione ed una intensa e costruttiva fase delle relazioni sindacali improntate alle esigenze di miglioramento sia nell'interesse dell'organizzazione che della dirigenza. Inoltre, è stato necessario definire ed adottare taluni accorgimenti normativi per connettere adeguatamente le prestazioni della dirigenza alle esigenze di governo delle variabili finanziarie, in termini di definizione ed attribuzione di misure di contenimento e di efficienza della gestione finanziaria in collegamento con l'attuazione degli obiettivi del DAPEF e di politica finanziaria (tra cui il patto di stabilità), operati con l'art.25 della L.R.n.1/2004 (Legge Finanziaria 2004) e intensificati con gli artt.10, 12 e13 della LR.n.5/2005 (Legge Finanziaria 2005).

In generale, la nuova direttiva conferma e sviluppa l'approccio utilizzato negli anni 2001-2003 tenendo conto degli esiti conseguiti (differenziazione e selettività) e degli stimoli di crescita del sistema e del processo, e conferma l'articolazione di "sistema misto" basato su comportamenti manageriali ed organizzativi (che passano da 4 a 5, elevando quindi la complessità di relazione) ed Obiettivi e Risultati sensibili (non più di 6). Vi sono inoltre, con implicazioni rilevanti, la ricalibratura dei pesi dei fattori (con l'equilibrio tra comportamenti e risultati, ognuno con peso 50%) e la ridefinizione del meccanismo di collegamento della premialità alla valutazione. Tra le innovazioni, occorre ricordare che, in connessione al CCDI del personale siglato in data 27.09.2004, sono stati introdotti elementi specifici, oltre a quelli di principio già affermati, di concatenazione tra la valutazione della dirigenza e quella del personale del comparto, nella forma dei cd "obiettivi collettivi". Altra innovazione è stata la valenza e l'uniformazione di base informativa sia per la dirigenza generale che per la dirigenza di struttura, in modo da favorire e facilitare i processi di comunicazione, partecipazione ma anche di responsabilizzazione.

In merito al detto principio di concatenazione, vale sottolineare l'importanza del collegamento con il controllo di gestione, in quanto è previsto che almeno parte degli obiettivi sensibili siano assunti tra quelli definiti entro il bilancio di direzione, con ciò dando un segnale chiaro ed univoco alla struttura amministrativa ed una significativa leva al progressivo maggiore utilizzo degli strumenti del controllo di gestione.

Inoltre, quanto agli aspetti relativi ai comportamenti di tipo organizzativo e manageriale oggetto di valutazione, essi costituiscono la forma prescelta di orientamento direzionale, offrendo di fatto quindi sia l'indicazione che il metro di verifica dell'impatto voluto sulle strutture amministrative, che invece lo schema di referto imputa impropriamente al controllo di gestione.

In termini di avanzamento del processo di valutazione, le cui caratteristiche e connotazioni sono state già inquadrare dalle analisi della Corte, si fa presente che si è

concluso il processo di valutazione della dirigenza generale e dei direttori degli organismi strumentali e di controllo strategico per l'anno 2003, ed è in fase avanzata il processo di valutazione per il 2004, avendo l'Ufficio Risorse Umane acquisito entro fine aprile già buona parte delle relazioni di autovalutazione previste dal sistema di valutazione, potendosi prevedere la conclusione del processo entro il mese di giugno".

In ordine invece alla Valutazione della Dirigenza dell'area del Consiglio Regionale, nel precedente referto si riferiva che, per quanto attiene al sistema di valutazione dei risultati e delle prestazioni dei dirigenti, con delibera dell'Ufficio di Presidenza del Consiglio Regionale n.40 del 2 marzo 1998 è stato emanato il disciplinare delle attività di valutazione dei risultati delle strutture dirigenziali e delle prestazioni dei dirigenti, che è tuttora vigente.

La metodologia di valutazione delle prestazioni dei dirigenti, approvata con delibera dell'Ufficio di Presidenza n.285 del 20 ottobre 1998, è stata poi modificata con delibera n.387 del 29 ottobre 1999, su proposta dell'allora "Nucleo di Monitoraggio e Valutazione" (istituito, ai sensi dell'art.10 della legge regionale n.12/1996, con la citata delibera dell'Ufficio di Presidenza del Consiglio Regionale n. 40 del 2 marzo 1998).

Il successivo Nucleo di valutazione, costituito, con delibera dell'Ufficio di Presidenza n. 199/2001 ai sensi dell'art.3 della L.R. n. 48/2000, ha inteso sostituire, secondo quanto riferiva il Presidente del Consiglio Regionale, "alla valutazione degli obiettivi spesso superficiali e poco consoni alla "missione" della Struttura Consiglio che ha per compito non modificabile nel tempo l'assistenza agli organi ed il soddisfacimento in primo luogo delle necessità dei propri "clienti" - i consiglieri regionali - una valutazione delle macroattività e prodotti ed i relativi indicatori attribuiti ad ogni singola struttura corredata da una scheda di relazione da compilare da parte di ogni singolo dirigente di struttura".

Il Presidente del Consiglio Regionale precisava, inoltre, come la scheda di relazione per l'anno 2002 si fosse arricchita di un nuovo indicatore ("Tempo medio per prodotto") al fine di conseguire anche una valutazione di equilibrio fra il tempo di lavoro prestato dai dipendenti nella singola struttura ed il tempo richiesto per le macroattività assegnate.

Con la nota n.373/C del 20.1.2005 del direttore generale del Dipartimento Segreteria Generale del Consiglio Regionale<sup>44</sup> le predette notizie sono state aggiornate al 2003.

Viene comunicato, innanzitutto, che, con delibera dell'Ufficio di Presidenza n.363 del 3.10.2003, s'è proceduto alla individuazione ed alla nomina di un nuovo Nucleo di Valutazione, per scadenza contrattuale del precedente.

---

<sup>44</sup> Nota trasmessa in allegato alla nota n.14769/7101 del 25.1.2005 del Presidente della Giunta regionale.

Rispetto all'anno precorso si precisa, poi, che l'indicatore "Tempo medio per prodotto", introdotto nella valutazione dell'anno 2002, va sempre più precisandosi come "Tempo standard".

La cifra di riferimento per l'attribuzione del risultato è determinata annualmente dall'Ufficio di Presidenza, a seguito di accordo della delegazione trattante di parte pubblica con la delegazione sindacale.

Per gli anni 2001-2002, la delibera dell'Ufficio di Presidenza n. 159 del 18 giugno 2002 ha costituito e ripartito il fondo nel modo seguente:

Anno	Fondo	Indennità di Posizione	Indennità di risultato
2001	€ 323.167,13	€ 274.692,06	€ 48.475,07
2002	€ 329.422,67	€ 280.009,27	€ 49.413,40

La cifra destinata al risultato (pari esattamente al 15% del fondo) viene decurtata della quota mancante al raggiungimento del 100% e distribuita ai dirigenti in ragione del servizio (anche mensile) prestato.

Per l'anno 2001, la valutazione dei dirigenti è oscillata tra il 91 ed il 95%; mentre per l'anno 2002 è variata tra l'84 e l'88%; ciò, a detta del Presidente del Consiglio Regionale, è stato determinata non da incrementi di punti di crisi del sistema, ma dalla "più definita precisione degli indicatori, come precedentemente specificato".

Per il 2003, invece, la cifra di riferimento per l'attribuzione di risultato è pari a euro 80.941,20 (con un aumento di oltre il 60% rispetto all'anno precedente) che, decurtata della quota mancante al raggiungimento del 100%, è stata rideterminata in euro 77.231,28. La valutazione delle prestazioni dirigenziali è oscillata tra un punteggio minimo pari all'82/100 ed un massimo pari al 93/100.

La nota n.373/C del 20.1.2005, inoltre, segnala l'assenza di una specifica struttura di controllo interno di gestione in seno al Dipartimento "in considerazione del fatto che i sei capitoli di spesa riportati nell'art.2 della legge n.853/73 – Autonomia contabile e funzionale dei consigli regionali delle regioni a statuto ordinario – hanno per lo più natura vincolata e regolamentata da leggi regionali ad esempio sull'indennità dei Consiglieri regionali...".

Ciò nonostante (e per la parte della spesa residuale), l'Ufficio di Presidenza ha istituito, nell'ambito della struttura dell'Ufficio Amministrativo-Contabile e Provveditorato, una Posizione organizzativa "Analisi di bilancio e controllo di gestione" che, tra l'altro, si occupa, in attuazione della delibera dell'Ufficio di Presidenza n.16 del 7.02.2001, "di analisi di gestione della spesa e di adozione di provvedimenti che si rendono necessari (...) e verifica gli scostamenti tra le previsioni e la spesa effettiva dei capitoli di bilancio

ed invia i report di controllo (mensili) alla Direzione generale (...) verifica la regolarità contabile dei provvedimenti amministrativi di gestione della spesa (...)"

Infine lo stesso Nucleo di Valutazione delle prestazioni dirigenziali, monitorando le attività attribuite alle singole strutture organizzative, "svolge anche compiti di verifica dell'efficacia, dell'efficienza e della economicità dell'azione amministrativa in riferimento alla congruenza delle risorse umane e finanziarie assegnate".

Nel complesso questa Sezione regionale di controllo ritiene auspicabile uno sforzo ulteriore per accentuare, in seno al Dipartimento della Segreteria Generale del Consiglio regionale, il grado di effettività e puntualità delle valutazioni dei dirigenti nonché teso ad introdurre un vero e proprio controllo interno di gestione.

Passando alle informazioni fornite dall'Ufficio Ragioneria Generale circa l'attività di controllo di regolarità amministrativa e contabile svolta, occorre sottolineare che il predetto Ufficio<sup>45</sup> ha fatto rinvio, quanto alle funzioni in astratto assegnategli, a quanto riferito al riguardo in occasione dei precedenti referti.

In sintesi, tali funzioni si esplicano attraverso l'apposizione del visto di regolarità contabile soltanto sugli atti che comportano oneri a carico del bilancio regionale, in attuazione dei principi "sanciti dalla L.R. n.34/2001 e dalle normative comunitarie, nazionali e regionali vigenti in materia di regolarità contabile ed amministrativa". Il controllo dell'atto avviene, per le proposte di deliberazioni, prima dell'adozione dell'atto da parte della Giunta Regionale, mentre per le determinazioni e disposizioni dirigenziali si sostanzia nell'apposizione del visto di esecutività contabile, che rende applicabile l'atto già adottato dai dirigenti regionali. Naturalmente, nel caso di irregolarità amministrativo-contabile, la determinazione dirigenziale viene restituita al Dirigente Generale del Dipartimento che l'ha trasmessa, priva del visto di esecutività contabile.

Per quanto riguarda, gli atti sottoposti a controllo nell'anno 2002, il predetto Ufficio, in occasione del precedente referto, ha riferito che il controllo di regolarità amministrativo-contabile è stato esercitato su 2.420 deliberazioni della Giunta Regionale (nel 2001 erano 2.400), su 8.845 determinazioni dirigenziali (il dato del 2001 era pari a 10.380) e su 3.012 disposizioni dirigenziali di liquidazione (che nel 2001 erano state 3.995). Gli atti dirigenziali restituiti privi di visto di regolarità sono stati 416 (a fronte dei 600 del 2001).

Si riporta in ordine decrescente il valore percentuale, per Dipartimento, degli atti dirigenziali restituiti, nel 2002, rispetto al numero di atti prodotti:

- 1) Ambiente e territorio (13,06%, con 123 atti restituiti su 942 controllati);
- 2) Sicurezza e Solidarietà Sociale (11,71%, con 52 atti su 444);
- 3) Autorità di Bacino (4,35%, con 2 atti su 46);
- 4) Agricoltura e Sviluppo Rurale (4,05%, con 82 atti su 2.032);
- 5) Infrastrutture e Mobilità (4,03%, con 36 atti su 894);

---

<sup>45</sup> Con la nota n 197176/71-O del 10. 9.2004 allegata alla nota n.208809/71Y del 28.9.2004.



- 6) Presidenza della Giunta (3,22%, con 53 atti su 1.646);
- 7) Formazione, Lavoro, Cultura e Sport (2,55%, con 37 atti su 1.452);
- 8) Attività Produttive e Politiche dell'Impresa (2,23%, con 31 atti su 1.389).

In proposito, l'Ufficio Ragioneria Generale aveva comunicato che le irregolarità riscontrate hanno riguardato "essenzialmente la insufficiente disponibilità sullo stanziamento di competenza o sul residuo iscritto in bilancio, l'errata imputazione della spesa sul capitolo o sul residuo, l'inesattezza nel calcolo di IRAP ed IRPEF, l'incompetenza del dirigente ad adottare l'atto, l'inosservanza di normative regionali o regolamenti interni".

Questa Corte, nel precedente referto, aveva espresso l'avviso che alcune percentuali di irregolarità (quelle superiori al 10% per due Dipartimenti, peraltro, costituenti percentuali più che doppie rispetto a quelle di tutti gli altri) fossero eccessive ed aveva auspicato, al riguardo, che, nell'ambito dei Dipartimenti interessati, si procedesse ad un approfondimento dei fattori causali più ricorrenti ed all'adozione di misure tese alla rimozione degli stessi. La sinteticità delle informazioni fornite non consentiva ulteriori considerazioni e, pertanto, per il futuro, si auspicava un maggiore dettaglio (che effettivamente la nota relativa al presente referto ha tentato di assicurare).

I dati relativi al 2003 mostrano notevoli progressi al riguardo, tanto che l'Ufficio di Ragioneria Generale pone in diretta relazione la sensibile riduzione del numero di atti restituiti con la "efficacia del controllo e del supporto che l'Ufficio Ragioneria Generale offre a tutti i Dipartimenti" e ciò nonostante la mancanza di modifiche a livello organizzativo ed operativo rispetto all'anno precedente (e, in particolare, nonostante la mancata "auspicata immissione di personale con più specifica professionalità nell'organico dell'Ufficio").

Dunque, il totale degli atti sottoposti a controllo nel corso del 2003 ammonta a:

- n.2.450 Delibere di Giunta Regionale;
- n.7.923 Determinazioni dirigenziali;
- n.2.556 Disposizioni dirigenziali di liquidazione.

Gli atti dirigenziali restituiti privi di visto di regolarità sono stati 176 determinazioni e 54 disposizioni di liquidazioni (a fronte di 416 atti nel 2002 e di 600 del 2001).

Si riporta in ordine decrescente il valore percentuale, per Dipartimento, delle determinazioni dirigenziali restituite, nel 2003, rispetto al numero di atti prodotti:

1. Ambiente e territorio: 7,21% (a fronte, come si è visto, del 13,06% del 2002), con 55 atti restituiti su 762 controllati. In ordine alle disposizioni di liquidazione la percentuale si riduce al 2,52% con 10 atti restituiti su 396 controllati.

2. Sicurezza e Solidarietà Sociale: 5,44% (a fronte dell'11,71% del 2002), con 28 atti restituiti su 514 controllati. In ordine alle disposizioni di liquidazione la percentuale si riduce al 2,89% con 5 atti restituiti su 173 controllati.
3. Autorità di Bacino: 5% (nel 2002 era il 4,35%), con 4 atti restituiti su 80 controllati. Non vi sono state disposizioni di liquidazione.
4. C.I.C.O.: 2,63% (nel 2002 il dato non era stato comunicato), con 2 atti restituiti su 76 controllati. In ordine alle disposizioni di liquidazione nessun atto è stato restituito su 2 controllati.
5. Formazione, Lavoro, Cultura e Sport: 2,21% (nel 2002 era il 2,55%), con 24 atti restituiti su 1085 controllati. In ordine alle disposizioni di liquidazione la percentuale si riduce allo 0,78% con 5 atti restituiti su 636 controllati.
6. Agricoltura e Sviluppo Rurale: 1,75% (nel 2002 era il 4,05%), con 23 atti restituiti su 1313 controllati. In ordine alle disposizioni di liquidazione la percentuale cresce al 4,41% con 8 atti restituiti su 181 controllati.
7. Presidenza della Giunta: 1,45% (nel 2002 era il 3,22%), con 20 atti restituiti su 1379 controllati. In ordine alle disposizioni di liquidazione la percentuale cresce leggermente al 1,70% con 5 atti restituiti su 293 controllati.
8. Infrastrutture e Mobilità: 1,36% (nel 2002 era il 4,03%), con 11 atti restituiti su 808 controllati. In ordine alle disposizioni di liquidazione la percentuale cresce al 2,45% con 12 atti restituiti su 488 controllati.
9. Attività Produttive e Politiche dell'Impresa: 0,47% (nel 2002 era il 2,23%), con 9 atti restituiti su 1906 controllati. In ordine alle disposizioni di liquidazione la percentuale cresce al 2,55% con 9 atti restituiti su 352 controllati.

Pertanto, pur rimanendo inalterato, nel 2003, rispetto al 2002, l'ordine dei primi tre Dipartimenti con una maggiore percentuale di atti restituiti, i primi due hanno conseguito un notevole abbattimento di tale percentuale (Il Dipartimento Sicurezza e Solidarietà Sociale ha ridotto la percentuale addirittura di oltre il 50%). Solo l'Autorità di Bacino ha leggermente peggiorato la sua percentuale. Per gli altri Dipartimenti si riscontra un generale abbattimento della percentuale stessa.

L'Ufficio Ragioneria Generale ha altresì precisato che gli atti restituiti sono stati, nella quasi totalità, riproposti con le correzioni richieste.

Circa le tipologie di errori rilevati (che sono state indicate suddivise per atti - determinazioni e disposizioni di liquidazione - e per Dipartimento), esse si riferiscono, per le determinazioni dirigenziali (totale 176 atti restituiti) a:

- documentazione incompleta, errori materiali e duplicazioni di impegni (62 casi);

- inosservanza di normative regionali o regolamenti interni – ad es. incompetenza del dirigente ad adottare l’atto, impegno assunto in assenza di obbligazione giuridicamente perfezionata (50 casi);
- insufficiente disponibilità sullo stanziamento di competenza o sul residuo iscritto in bilancio (37 casi);
- errata imputazione della spesa sul capitolo o sul residuo (23 casi);
- inesattezza nel calcolo dell’IRAP (4 casi).

Invece, in ordine alle disposizioni di liquidazione (totale 54 atti restituiti) le tipologie di errori rilevati riguardano:

- inosservanza di normative regionali o regolamenti interni (17 casi);
- documentazione incompleta ed errori materiali (15 casi);
- errata imputazione sugli impegni (13 casi);
- insufficiente disponibilità su impegno (6 casi);
- inesattezza nel calcolo dell’IRAP (3 casi).

Nelle proprie controdeduzioni allo schema di referto la Regione precisa, in ordine al controllo di regolarità amministrativa e contabile, quanto segue:

“Circa la configurazione e l’articolazione del sistema di controllo di regolarità amministrativa e contabile, la Regione ha inteso intensificare lo sforzo di miglioramento della qualità della produzione degli atti amministrativi, e con DGR n. 2903 del 13.12.2004 è stata adottata una nuova disciplina dell’iter procedurale delle proposte di deliberazione della Giunta Regionale e dei provvedimenti di impegno e liquidazione della spesa (che si allega, Alleg.C ). Ciò al fine di rivisitare l’iter procedurale alla luce del nuovo ordinamento contabile introdotto dalla LR.n.34/2001 e dell’attuale assetto organizzativo dell’amministrazione regionale ma anche, nella sostanza, quale ulteriore misura per migliorare la standardizzazione dell’iter di formazione degli atti e quindi della migliore rispondenza ai requisiti di regolarità, in modo da ridurre ulteriormente i casi di restituzione di proposte di atti privi di esecutività contabile, come auspicato anche dalla Corte.

Ovviamente, un irrigidimento procedurale non può che costituire un rimedio temporaneo, dovendosi nel contempo allestire azioni per migliorare le caratteristiche e le capacità procedurali di sistema. Tra questi possono senz’altro essere utilmente valorizzate sia azioni di formazione che interventi di informatizzazione e reingegnerizzazione dei procedimenti. Circa le prime, vale evidenziare l’esperienza di “formazione continua ed avanzata” (cioè, non formazione di base) condotta dall’Istituto FS Nitti nei confronti dell’ALSIA circa le tecniche di semplificazione e reingegnerizzazione degli atti amministrativi, che potrebbe essere replicata su più vasta scala. Circa i secondi, va evidenziato il progetto di allestimento di un “workflow” informatizzato per la produzione delle proposte di delibere di G.R. e delle determine e disposizioni

dirigenziali, la cui implementazione sperimentale è stata avviata con l'inizio del 2005 e di cui si provvederà a riferire nelle prossime informative alla Corte.

E' pur vero, tuttavia, che l'articolazione data potrà e dovrà essere ulteriormente migliorata ed affinata nel corso del tempo, in vista di una più piena valorizzazione dell'autonomia e delle responsabilità della dirigenza e del riposizionamento dei controlli in termini di assicurazione ex-ante della qualità del processo e di controllo successivo di tipo campionario legato al grado di rischio, secondo le buone prassi della revisione contabile ed amministrativa, e cioè contestualmente alla progressiva maturazione da parte della dirigenza regionale di modalità maggiormente standardizzate, uniformi ed affidabili".

Con l'avvertenza che in ordine al controllo di gestione si rinvia a quanto si dirà diffusamente nel prossimo capitolo, si passa, infine, ad esaminare il "Sistema di valutazione e verifica degli investimenti pubblici".

Nelle precedenti relazioni si poneva in evidenza il grave ritardo registratosi, a livello nazionale, nell'attivazione del predetto Sistema di monitoraggio (previsto dall'art.1, comma 5, della legge 17 maggio 1999, n.144). Questo avrebbe dovuto assolvere il compito di "fornire tempestivamente informazioni sull'attuazione delle politiche di sviluppo" sulla base dell'attività di monitoraggio svolta da appositi "Nuclei di Valutazione e Verifica degli Investimenti Pubblici", da istituire e rendere operativi presso le Amministrazioni centrali e regionali entro il 31 ottobre 1999 (ai sensi del comma 1 del predetto art.1 della legge n.144/1999<sup>46</sup>), mentre il CIPE avrebbe dovuto riferire sui risultati del monitoraggio con un apposito rapporto semestrale al Parlamento.

Si sottolineava anche che la Regione Basilicata aveva comunicato<sup>47</sup> che il Nucleo Regionale di Valutazione e Verifica degli Investimenti Pubblici (che dispone di un sito web presso il portale istituzionale regionale, all'indirizzo <http://www.regione.basilicata.it/nucleo/>) "è divenuto operativo recentemente a seguito della individuazione dei componenti esterni, giusta D.G.R. n.103 del 29.01.2002" e

---

<sup>46</sup> L'art.1, comma 1, della legge n.144/1999 ha previsto, "al fine di migliorare e dare maggiore qualità ed efficienza al processo di programmazione delle politiche di sviluppo", l'istituzione e l'operatività entro il 31.10.1999 dei predetti Nuclei di valutazione e verifica "che, in raccordo fra loro e con il Nucleo di valutazione e verifica degli investimenti pubblici del Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica, garantiscono il supporto tecnico nelle fasi di programmazione, valutazione, attuazione e verifica di piani, programmi e politiche di intervento promossi e attuati da ogni singola amministrazione". Il comma 2, poi, ha disposto che tali Nuclei "esprimono adeguati livelli di competenza tecnica ed operativa al fine di poter svolgere funzioni tecniche a forte contenuto di specializzazione, con particolare riferimento per: a) l'assistenza e il supporto tecnico per le fasi di programmazione, formulazione e valutazione di documenti di programma, per le analisi di opportunità e fattibilità degli investimenti e per la valutazione *ex ante* di progetti e interventi, tenendo conto in particolare di criteri di qualità ambientale e di sostenibilità dello sviluppo ovvero dell'indicazione della compatibilità ecologica degli investimenti pubblici; b) la gestione del sistema di monitoraggio di cui al comma 5, da realizzare congiuntamente con gli uffici di statistica delle rispettive amministrazioni; c) l'attività volta alla graduale estensione delle tecniche proprie dei fondi strutturali all'insieme dei programmi e dei progetti attuati a livello territoriale, con riferimento alle fasi di programmazione, valutazione, monitoraggio e verifica".

<sup>47</sup> Con nota n. 13500/71R del 3 aprile 2002, in occasione del referto (approvato con Deliberazione n.3/2002 del 27.06.2002 di questa Sezione regionale di controllo) relativo all'indagine sulla gestione fino al 31.12.2001 del Patto territoriale Area Sud Basilicata e del Patto territoriale della provincia di Matera.

evidenziato<sup>48</sup> che la Basilicata “è stata tra le prime Regioni a dotarsi di un proprio NRVVIP”.

Con nota n.191221/71R del 1° settembre 2004<sup>49</sup> il direttore del Nucleo ha trasmesso la “Relazione per la Corte dei conti sulla funzionalità del N.R.V.V.I.P. nel periodo 2003 – 2004 (1° semestre)”.

Nella relazione suddetta si ricorda che il predetto Nucleo, previsto dall’art.1 della legge n. 144/1999, è stato istituito dall’art. 6 della L.R. n. 48/2000, come modificata dall’art.10 della L.R. n. 8/2001, ed è stato costituito con D.G.R. n. 867 del 23 aprile 2001.

Il Nucleo è collocato funzionalmente nell’ambito del Dipartimento della Presidenza della Giunta, è disciplinato da apposito regolamento (adottato con D.G.R. n. 705 del 22 aprile 2002 e modificato con D.G.R. n. 139 del 4 febbraio 2003) ed è dotato di autonomia organizzativa e funzionale in raccordo con tutte le strutture regionali operanti in materia di programmazione, valutazione e controllo.

La stessa relazione sopra citata evidenzia che “Il Nucleo svolge funzioni tecniche e di supporto concernenti:

- a) la definizione ed applicazione di metodologie di programmazione, monitoraggio, sorveglianza e valutazione dei programmi da realizzare con il concorso dei fondi strutturali dell’Unione Europea o inseriti negli strumenti della programmazione negoziata;
- b) la definizione ed implementazione di procedure e metodiche di programmazione, monitoraggio e valutazione di progetti di investimenti attuati a livello territoriale, in sintonia con le tecniche proprie dei fondi strutturali, nonché l’analisi e la valutazione degli studi di fattibilità di cui all’art. 4 della legge n. 144/1999;
- c) la formazione, su richiesta della Giunta regionale, di osservazioni e valutazioni sullo stato di attuazione di progetti strategici contenuti nel Programma regionale di sviluppo e di pareri di compatibilità con gli indirizzi del P.R.S. dei piani settoriali e dei progetti speciali predisposti dai Dipartimenti regionali e dagli enti strumentali, nonché degli atti di programmazione negoziata sottoposti all’esame degli organi regionali;
- d) l’attività di monitoraggio degli investimenti pubblici, nel quadro del sistema nazionale di cui all’art. 1, comma 5, della legge n. 144/1999, e dei flussi di spesa pubblica erogati sul territorio regionale, con riferimento al progetto nazionale concernente i conti pubblici territoriali;
- e) l’indirizzo ed il raccordo per l’applicazione della Valutazione ambientale strategica (V.A.S.);

---

<sup>48</sup> In sede di controdeduzioni allo schema del referto sui Patti territoriali sopracitato.

<sup>49</sup> Allegata alla nota n. 208809/71YP del 28.9.2004.

- f) la definizione ed implementazione della Valutazione d'impatto occupazionale e produttivo (V.I.O.P.) degli investimenti programmati dalla Regione, ove non già compresa all'interno degli studi di fattibilità di cui all'art. 4 della legge n. 144/1999;
- g) la produzione di studi e linee – guida e l'attivazione di strumenti formativi ed informativi, nonché di servizi di assistenza tecnica in materia di investimenti pubblici, ad uso delle amministrazioni locali."

Per ciò che attiene alla composizione ed organizzazione del Nucleo, l'art.6 della legge regionale n. 48/2000, nell'istituire il N.R.V.V.I.P., stabilisce che "il Nucleo è composto da professionalità interne all'amministrazione regionale, opportunamente integrate da professionalità esterne, per un numero complessivo non inferiore ad otto e non superiore a dodici componenti, ed è supportato da una segreteria tecnico-amministrativa".

Con la già citata D.G.R. n. 139 del 4 febbraio 2003 la composizione del Nucleo è stata modificata, portando i componenti a 12 membri (di cui 5 esterni e 7 interni) oltre a cinque borsisti individuati a seguito di selezione con avviso pubblico.

Sono stati inseriti quali componenti interni un rappresentante di livello dirigenziale per ognuno dei Dipartimenti della Giunta, è ciò, come evidenzia la citata relazione del Direttore del Nucleo, "allo scopo di aumentare la diffusione, l'incisività e la penetrazione delle metodiche e degli strumenti della valutazione nell'ambito di tutte le attività di programmazione e progettazione" e, quindi, in maniera tale "da poter complessivamente sostenere e caratterizzare l'intero impianto programmatico sostanziato dal Documento Annuale di Programmazione Economico e Finanziaria (DAPEF) quale atto di riferimento di programmazione strategica".

A servizio del Nucleo è prevista una Segreteria Tecnica, avente funzione di supporto istruttorio alle attività del Nucleo, che è "attualmente costituita da 1 unità con livello di Posizione Organizzativa".

In ordine alle metodiche previste per lo svolgimento delle attività – che in termini generali riguarda "la diffusione e l'affermazione della cultura, degli strumenti e della pratica della valutazione e dell'innovazione come metodi di indirizzo, governo e guida della programmazione, dell'attuazione del controllo delle politiche pubbliche" - (...) "è previsto che il Nucleo programmi e svolga le sue attività per "progetti obiettivo", con i componenti del Nucleo che svolgono generalmente il ruolo di responsabili di progetto. E' tuttavia esercitata un'integrazione di tipo orizzontale tra i componenti del Nucleo, coinvolgendo più esperti esterni ed interni borsisti secondo le modalità tipiche dell'organizzazione del lavoro per progetti, in modo da poter affrontare problematiche di tipo multidisciplinare".

Le principali attività svolte nel periodo considerato possono essere così riassunte:

- 1) Supporto nelle fasi di programmazione regionale

- supporto tecnico-metodologico:
    - per il monitoraggio dello stato di avanzamento e la redazione dei Documenti Annuali di Programmazione Economico-Finanziaria (D.A.P.E.F.) per il 2003-2005 ed il 2004- 2005 ed addendum;
    - nell'ambito dell'attività di riprogrammazione del POR Basilicata 2000-2006 e nella stesura dei rapporti annali di esecuzione;
    - alle attività di programmazione di dettaglio degli interventi di competenza dei Comuni sul P.O. "Val d'Agri, Sauro, Melandro, Camastra" per l'utilizzo delle royalties petrolifere nel comprensorio della Val D'Agri;
      - collaborazione e supporto:
        - alla predisposizione di strumenti decisionali in materia di energia, risorse idriche e ambiente;
        - alla programmazione del Sistema di attuazione del Fondo di coesione delle aree interne per gli anni 2002, 2003 e 2004;
        - alla programmazione del sistema di attribuzione ed utilizzo delle risorse del Fondo Regionale per la Montagna alle Comunità montane per l'anno 2004;
        - alla predisposizione del Piano Regionale per la Ricerca Scientifica e l'Innovazione Tecnologica 2003-2005;
        - alla ridefinizione di una strategia di rilancio del sistema produttivo regionale, mediante la riforma degli strumenti di incentivazione alle attività produttive;
          - partecipazione alla predisposizione del Programma Regionale per l'Internazionalizzazione (PRINT).
- 2) Valutazione di studi, programmi e progetti
- partecipazione ad attività inerenti i Progetti Integrati Territoriali (P.I.T.) ed il Piano Operativo Regionale (P.O.R.) Basilicata, i Piani Integrati di Sviluppo Urbano (P.I.S.U.) di Potenza e Matera, il pacchetto integrato di agevolazioni (P.I.A.) "Matera – Treviso", lo sportello regionale per le attività produttive (S.R.A.P.), il Piano Operativo "Val d'Agri, Melandro, Sauro, Camastra";
    - predisposizione di strumenti di valutazione ex ante quali il piano di monitoraggio e valutazione del Programma Regionale di Internazionalizzazione (P.R.I.N.T.), il piano di monitoraggio e valutazione di impatto occupazionale (V.I.O.P.) del P.O. "Val D'Agri – Per uno sviluppo territoriale di qualità";
      - valutazione di studi di fattibilità di proposte di gestione associata di funzioni e servizi comunali a carico del Fondo di coesione annualità 2003 e di studi proposti da EE.LL. ai fini dell'accesso al Fondo rotativo Cassa DD.PP.;
      - analisi delle implicazioni sul sistema regionale pubblico e privato degli investimenti regionali per la società dell'informazione.
- 3) Supporto per l'indirizzo di attuazione delle politiche di intervento
- analisi statistiche/economiche e territoriali;

- impostazione e conduzione del progetto Governance;
- approfondimenti su aspetti relativi a messa in sicurezza delle scorie radioattive a Scanzano Jonico;
- approfondimenti su aspetti connessi allo sfruttamento dei giacimenti petroliferi e alla regolazione dell'utilizzo delle risorse energetiche;
- attività di valutazione tecnico/economica nell'ambito di un comitato paritetico con un'azienda del settore eolico;
- altre attività connesse allo sviluppo turistico-naturalistico dell'area del Pollino Lucano, a ispezioni amministrativo-finanziarie di enti e società strumentali, agli investimenti generatori di entrate (I.G.E.) a valere sui fondi comunitari, all'Area della Comunicazione ed alla predisposizione di pubblicitaria e partecipazione a sessioni divulgative.

Dal punto di vista finanziario, la costituzione ed il funzionamento dei Nuclei sono posti a carico del Ministero dell'Economia e delle Finanze "(...)" e sono supportati mediante apposite azioni di indirizzo, coordinamento ed accompagnamento sia mediante l'UVAL (Unità di valutazione) del DPS (Dipartimento per le Politiche di Sviluppo e di Coesione del Ministero dell'Economia e delle Finanze) che attraverso la Rete nazionale dei Nuclei di Valutazione (<http://www.retenuvv.it/>)".

La relazione del direttore, dopo aver evidenziato che le spese di funzionamento del Nucleo sono state di 31.069 euro nel 2001, 776.691 euro nel 2002, 866.730 euro nel 2003, nel paragrafo 6 indica le "Criticità, opportunità di miglioramento e sviluppo delle competenze".

Rispetto a tale punto tra le principali problematiche sono state individuate "(...)" l'interconnessione con le strutture regionali e il livello medio di attenzione rispetto alle tematiche della valutazione. Sovente infatti la valutazione è vista e vissuta come un appesantimento inutile e talvolta, ove prescritto, come un adempimento. Viceversa, si può affermare che le possibilità di affermazione della logica della valutazione come stimolo al miglioramento risiede proprio nell'adeguata attenzione, credibilità e fiducia che essa saprà guadagnare nel sistema organizzativo".

Tra le altre criticità rinvenibili in altri luoghi della predetta relazione (precisamente al paragrafo 4) troviamo la "(...)" scarsa incisività dei poteri di acquisizione di basi informative presso soggetti esterni alla struttura organizzativa regionale" e le "corrispondenti difficoltà delle strutture ordinariamente responsabili di reperire ed elaborare le informazioni di base".

In merito alle possibili misure adottabili dalla Regione, nell'ultimo referto questa Sezione aveva auspicato "(...)" l'adozione di provvedimenti tendenti al miglioramento della consapevolezza, nelle strutture regionali e anche in quelle esterne connesse, della necessità ed utilità di tutte le metodologie e procedure di programmazione, monitoraggio, sorveglianza e valutazione dei programmi e progetti che si intende realizzare".



A tal proposito, nella già citata nota prot. n. 14769/7101 del 25/1/2005 a firma del Presidente della Giunta regionale, cogliendo l'auspicio formulato dalla Corte, si segnala la piena entrata a regime del NRVIP e lo sviluppo di molteplici azioni di valutazione e di affiancamento alla programmazione.

E' auspicio di questa Corte che prontamente vengano superate tutte le predette criticità che fossero ancora irrisolte e che, al registrato incremento dei costi di funzionamento del Nucleo, corrisponda un effettivo e congruo miglioramento dell'incisività dell'azione della struttura ed un proficuo utilizzo del relativo "prodotto amministrativo".

In conclusione di capitolo deve riferirsi che, nelle proprie controdeduzioni allo schema di referto, la Regione ha evidenziato, in ordine alla disciplina ed all'operatività del complesso dei controlli interni, la scelta "di attivare un insieme articolato e connesso di strumenti e processi di controllo tenendo conto delle esigenze di indirizzo unitario e di gestione della complessità dell'organizzazione regionale". In concreto, sottolinea la Regione, ciò ha "condotto alla distinzione ma anche alla concatenazione di processi e strumenti di controllo, in modo da puntare contestualmente sia ad attivare idonee garanzie di significatività e qualità legate a segregazione e distinzione delle funzioni (come peraltro assunto dallo stesso D.Lgs. n.286/99), secondo i principi del controllo organico e gli obiettivi di crescita manageriale, sia di gestione della complessità organizzativa evitando rischi di duplicazioni e sovrapposizioni, anche in considerazione delle purtroppo ben note (e condivise) situazioni di scarsità di risorse finanziarie ed umane".

## 7 – Il controllo di gestione nella lettura del bilancio di direzione e del rapporto di gestione 2003

La legge regionale n. 34/2001, al capo X, denominato “controllo di gestione” disciplina, in tre articoli, il bilancio di direzione, il controllo di gestione e il rapporto di gestione.

A norma dell'art. 73 il bilancio di direzione, che costituisce atto di indirizzo politico-amministrativo e direttiva per la gestione nei confronti dei dirigenti dei centri di responsabilità, costituisce lo strumento di raccordo tra le funzioni di governo degli organismi regionali e le funzioni di gestione rivolte ad attuare gli obiettivi assegnati. Il bilancio di direzione determina gli obiettivi di gestione, le priorità ed i programmi ed affida la realizzazione degli stessi ai dirigenti titolari dei centri di responsabilità amministrativa unitamente alle dotazioni umane, strumentali e finanziarie necessarie.

A monte del predetto atto programmatico, e con esso strettamente collegato, è posto il Documento Annuale di Programmazione Economica e Finanziaria (D.A.P.E.F.), che riposiziona gli obiettivi del programma regionale di sviluppo rispetto al bilancio pluriennale, definisce gli obiettivi specifici da conseguirsi a cura delle direzioni generali (che poi sono tradotti in obiettivi di gestione dal bilancio di direzione) e, in generale, il quadro delle risorse finanziarie da utilizzare per la realizzazione dei programmi (si confronti l'art. 2 della legge regionale n. 34 del 2001).

Il bilancio di direzione, che costituisce atto di raccordo tra l'attività di politica e di governo e la concreta attività amministrativa, è assunto quale riferimento per il controllo di gestione, che viene definito dall'art. 74 della legge regionale citata quale sistema di analisi e monitoraggio teso alla verifica dell'efficacia, dell'efficienza e dell'economicità dell'azione amministrativa attraverso l'utilizzo di appositi indicatori al fine di ottimizzare, anche mediante tempestivi interventi correttivi, il rapporto tra costi e risultati.

A completamento del ciclo di programmazione e controllo, il rapporto di gestione, come statuito dall'art. 75 della legge regionale citata, evidenzia, in relazione al bilancio di direzione per l'esercizio finanziario di riferimento, i risultati dell'attività di gestione in termini fisici e finanziari, analizzando i fattori che ne hanno determinato l'efficacia e l'efficienza; il rapporto di gestione espone, altresì, il consuntivo di ciascun centro di costo confrontando i costi previsti con quelli sostenuti ed analizzandone lo scostamento.

Il ciclo di programmazione, quindi, dopo aver individuato strategie ed obiettivi, determina le forme ed i modi dell'intervento regionale e si conclude con la misurazione dei risultati e con la valutazione del loro impatto sulla società, sull'economia e sul territorio.

L'introduzione della cultura della valutazione anche in campo pubblico sorregge l'intero disegno di riorganizzazione della Pubblica amministrazione. In tale quadro, l'efficacia (intesa quale grado di raggiungimento degli obiettivi), l'efficienza (quale

rapporto tra prodotti e valore delle risorse impiegate) e l'economicità (come scelta dei mezzi meno onerosi per il conseguimento degli obiettivi programmati) costituiscono condizioni necessarie per poter valutare una gestione come sana e corretta.

Le procedure di raccolta e di analisi delle informazioni relative ai risultati della gestione sono state introdotte, in forma sperimentale, già con l'esercizio 2001, i cui risultati, confluiti nel Rapporto sperimentale di gestione per l'anno 2001, hanno offerto un quadro, sia pure ancora molto parziale, dei risultati della gestione finanziaria e dei fatti gestionali salienti riconducibili alle strategie individuate dal P.R.S. e codificate nelle Funzioni Obiettivo<sup>50</sup>.

Con la redazione del Bilancio di direzione 2002 e l'approvazione del relativo Rapporto di gestione, si è avviato a regime il sistema del controllo di gestione, attività che deve risultare capace di orientare il ciclo di programmazione-gestione-controllo attraverso la segnalazione delle variabili critiche, degli scostamenti spazio-temporali e dei profili organizzativi più idonei ad offrire una possibile lettura dei risultati gestionali<sup>51</sup>.

---

<sup>50</sup> Come si è visto nella precedente relazione di questa Sezione, per consentire l'avvio della fase sperimentale del controllo di gestione, l'Ufficio di Controllo finanziario e di gestione, struttura competente all'attuazione del controllo interno, ha individuato un campione significativo delle strutture regionali da sottoporre a monitoraggio. Per tali strutture dirigenziali (cd. centri di responsabilità) sono stati definiti gli obiettivi gestionali, i prodotti ed i relativi *target* annuali da raggiungere, desumendoli (in mancanza del D.A.P.E.F.) in base alle declaratorie funzionali di ciascuna struttura, coerentemente agli obiettivi specifici e di settore nonché alle linee di azione declinate nel P.R.S. Per completare l'attività propedeutica è stato, altresì, individuato un "Piano dei servizi" (muovendo dai processi amministrativi che l'Amministrazione regionale realizza per l'attuazione della sua missione istituzionale) e le "Funzioni Obiettivo" (prendendo a base la classificazione COFOG) cui aggregare i rispettivi capitoli di spesa. In tal modo è stata sperimentata la lettura del bilancio di previsione 2001 per finalità collegate a ciascun centro di responsabilità, consentendo, altresì, di affinare l'organizzazione del controllo di gestione per l'anno 2002.

Durante la fase di monitoraggio sono state elaborate cinque diverse tipologie di *report* trimestrali inviati alle Direzioni Generali ed al Nucleo di Valutazione:

- Monitoraggio costi dei fattori produttivi/spese di funzionamento;
- Costi per Dipartimento;
- Analisi costi per obiettivi;
- Analisi costi per attività;
- Monitoraggio risultati/prestazioni.

Il Rapporto di gestione per l'anno 2001 non fornisce una rappresentazione esaustiva dei risultati raggiunti, consentendo di evidenziare, sotto il profilo della gestione finanziaria, soltanto l'andamento di taluni indicatori finanziari (capacità di realizzo, capacità di impegno e di spesa, incidenza dei residui, capacità di smaltimento), mentre, sotto il profilo della strategia istituzionale, evidenzia l'andamento dei principali comparti in crescita (Protezione dell'ambiente, Sanità, Solidarietà sociale), nonché la produzione normativa settoriale e quella a carattere trasversale, offrendo, altresì, un rapido *excursus* degli obiettivi gestionali perseguiti dalle diverse strutture dipartimentali (con indicazione del numero di ore dedicate e dei costi rilevati).

<sup>51</sup> Per chiarezza e continuità di argomentazione si riportano di seguito stralci del precedente referto in merito al rapporto di gestione 2002.

"Il Rapporto si compone di una parte che focalizza l'analisi della gestione (attraverso la lettura dei valori degli indicatori di monitoraggio e di consuntivo nonché del numero di ore dedicate) per ciascuno degli Assi strategici di programma (ASP), degli Obiettivi specifici, degli Obiettivi gestionali e delle Funzioni-Obiettivo in relazione alle dimensioni di qualità e di eccellenza su cui è incentrata l'attività istituzionale regionale; e da una parte diretta ad illustrare i risultati gestionali per ciascuna Direzione Generale attraverso la lettura degli indicatori economico-finanziari legati ai costi, ai residui, alle voci del Piano dei servizi e del Piano dei conti. Rimane esclusa dalle analisi contenute nel Rapporto di gestione la sfera di attività riconducibile al Dipartimento Segreteria Generale del Consiglio Regionale.

Come chiarisce il Bilancio di Direzione 2002 "il processo di definizione degli obiettivi dell'Amministrazione, allargandosi progressivamente dal DAPEF al Bilancio di Direzione, disegna le aree di coinvolgimento prima di ogni Direzione Generale (passaggio obiettivi Strategici > obiettivi Specifici) e successivamente di ogni Dirigente inserito nella medesima Direzione Generale e delle risorse umane che lo coadiuvano (passaggio obiettivi Specifici > obiettivi Gestionali) attraverso la condivisione di un progetto comune nel quale sono tuttavia individuati ambiti di specifica competenza".

La metodologia di analisi del Rapporto di gestione 2002 consiste, dunque, nell'incrociare i dati raccolti in base alle strategie (assi strategici di sviluppo, ASP) con le informazioni relative alle Funzioni-Obiettivo (o scopi istituzionali individuati per misurare il prodotto dell'attività amministrativa di ciascuna struttura dirigenziale in termini di servizi finali resi al cittadino). La griglia delle Funzioni-Obiettivo consente, inoltre, di organizzare le informazioni di carattere economico-finanziario raccolte in funzione dei risultati gestionali, offrendo altresì una chiave di lettura omogenea e comparabile con i dati espressi nel Bilancio di previsione e con gli obiettivi assegnati nel Bilancio di direzione. Tale assetto, collegando direttamente le finalità strategiche e specifiche alle risorse finanziarie disponibili, consente di cogliere meglio l'apporto dei singoli

Con il bilancio di direzione 2003 ed il relativo rapporto di gestione gli strumenti di programmazione e controllo di cui si è dotata l'amministrazione regionale sono entrati, sicuramente, in una fase di maggiore maturità nella quale, però, è d'uopo attendersi l'avvio al superamento delle criticità segnalate nel precedente referto di questa sezione<sup>52</sup>.

---

centri di costo al disegno strategico generale.

Passo ulteriore nell'evoluzione del sistema di monitoraggio è consistito nel procedere ad una progressiva integrazione delle diverse banche dati (gestione del personale, sistema contabile, controllo di gestione) anche al fine di implementare il grado di allineamento dei dati monitorati. La graduale introduzione della contabilità analitica, espressa attraverso le voci di costo individuate nel Piano dei conti ed elaborata a consuntivo per Direzioni generali, ha accompagnato il processo di programmazione e monitoraggio delle risorse economiche necessarie al funzionamento delle strutture ed al raggiungimento degli obiettivi prefissati.

L'analisi dei dati ha consentito di definire, malgrado la ancora parziale elaborazione delle scritture del sistema di contabilità economico-patrimoniale, le seguenti variabili:

- gli scostamenti tra il dato finanziario delle spese e quello economico dei costi per ciascuna struttura dipartimentale;
- i risultati finanziari di ciascuna Unità previsionale di base, mediante l'utilizzo di una serie di indicatori finanziari in grado di rappresentare l'andamento sia della gestione di competenza (capacità di spesa, velocità di cassa, capacità di impegno, indice di economia) sia della gestione residui passivi (indici di smaltimento, di accumulazione e di consistenza);
- le performances relative ai singoli ASP ed a ciascuna Direzione generale, mediante la duplice rilevazione, dalle risultanze delle schede di monitoraggio e dal rendiconto finanziario, dei costi totali (di funzionamento ed istituzionali) e delle spese finali complessive (della competenza e dei residui), con relativa esposizione, per ciascun obiettivo gestionale, dei valori percentuali di incidenza dei medesimi sul totale dell'ASP ovvero del Dipartimento;
- le ore dedicate per ciascun obiettivo gestionale ed il relativo valore d'incidenza rispetto al tempo totale impiegato per l'attuazione dell'intero ASP;
- gli scostamenti tra i valori target programmati ed i risultati raggiunti nell'anno per ciascuna delle attività (servizi) individuate nell'ambito dei singoli obiettivi gestionali;
- i costi delle singole attività desumibili dal Piano dei servizi svolte da ciascuna direzione per l'attuazione degli obiettivi gestionali;
- i costi relativi alle singole voci del Piano dei conti direzionale articolati, per ciascun Dipartimento, in funzione delle diverse tipologie di spesa (funzionamento, trasferimento, interventi di settore etc.) e delle fonti di finanziamento (statali, regionali, miste), con indicazione dell'importo netto degli impegni e dei mandati di pagamento.

Dalle osservazioni generali contenute nel Rapporto si evince un eccessivo scostamento tra gli indicatori di monitoraggio e quelli di consuntivo, dovuto a fattori connessi alla diversa valenza delle due serie di dati, con riflessi legati sia alle modalità di esecuzione del monitoraggio sia ai tempi di realizzazione delle procedure amministrative. In taluni casi, infatti, la rilevazione delle risorse finanziarie ed umane utilizzate per il perseguimento degli obiettivi gestionali è stata solo parziale, con conseguente crescita delle "attività residuali", il cui peso ha assunto talvolta proporzioni abnormi.

Altra carenza evidenziata nel Rapporto riguarda la insufficiente precisazione degli obiettivi, la cui genericità si riflette negativamente sulle tecniche di individuazione dei risultati. Una più adeguata definizione, sul punto, da parte degli strumenti di programmazione potrà certamente favorire una lettura più chiara e coerente sia delle finalità perseguite sia dei risultati raggiunti."

<sup>52</sup>Nell'ultima relazione si evidenziava quanto segue: " Ed invero, questa Corte dei conti ritiene (come peraltro esplicitato nel DAPEF) che, affinché il processo di controllo interno di gestione possa funzionare efficacemente, debbano essere definiti gli obiettivi di lungo periodo e che questi vadano tradotti dapprima in obiettivi di medio e, poi, in base alle risorse effettivamente disponibili, in obiettivi di breve periodo (o gestionali). Occorre, inoltre, che gli obiettivi abbiano un adeguato grado di concretezza e, pertanto, non siano caratterizzati da elementi aleatori o velleitari. Al fine del loro perseguimento, gli obiettivi di breve periodo, devono, poi essere opportunamente quantificati (attraverso il budget) e, quindi, collegati alle risorse.

Sotto quest'ultimo profilo, il monitoraggio delle operazioni andrebbe effettuato avendo a riferimento non solo la destinazione dei fattori utilizzati nei processi di produzione e di erogazione del servizio ma anche la loro provenienza. In particolare, in corrispondenza di spese vincolate, la fase del monitoraggio del budget andrebbe estesa anche ai corrispondenti capitoli di entrata, ciò al fine di realizzare il controllo dell'intero ciclo dei flussi finanziari riguardanti la relativa attività. A livello organizzativo, poi, con il budget andrebbe assegnata anche la effettiva responsabilità sui predetti capitoli di entrata, in modo che le diverse Strutture regionali siano tenute ad adoperarsi per acquisire sollecitamente il recupero in termini di cassa delle poste di entrata.

Più in generale, una volta introdotta la gestione per obiettivi e posta l'attenzione sul risultato, non è più sufficiente attribuire l'obiettivo al dirigente responsabile, ma occorre anche collegare ad esso adeguate risorse (finanziarie, strumentali, umane), in modo da tendere all'ottimizzazione dei mezzi. Può infatti accadere che, pur in presenza di elevati livelli di efficienza, non si consegua il giusto livello di efficacia, in quanto i mezzi impiegati possono non risultare adeguati (o sufficienti) agli obiettivi programmati.

Da quanto esposto, emerge che il Rapporto di gestione realizzato dall'Amministrazione della Regione Basilicata per il 2002, pur se concluso con oltre quattro mesi di ritardo rispetto alla data stabilita (30 maggio), è frutto di un intenso lavoro che ha permesso di dotare quest'ultima degli strumenti operativi essenziali per un'adeguata rilevazione dei fatti gestionali. Alla piena operatività della base dati occorre ancora un ulteriore passaggio, l'avvio a regime del sistema di contabilità analitica, che permetterà di approntare indicatori di efficacia-efficienza-economicità meno approssimativi. L'attuale livello di elaborazione consta, infatti, di rappresentazioni puramente quantitative, laddove un'adeguata rappresentazione anche qualitativa della realtà amministrativa costituisce uno snodo ineludibile per l'acquisizione di un nuovo modello di governo dell'intero apparato amministrativo.

La relazione di che trattasi costituisce un prezioso strumento informativo posto a disposizione dei servizi regionali e si auspica che venga tenuta in debita considerazione da tutti coloro che fanno parte dell'Amministrazione regionale. Il livello di analisi è sufficientemente elevato (valutazioni

Il bilancio di direzione 2003 è stato approvato con deliberazione della Giunta regionale del 17 marzo 2003 n. 448. Esso, dopo le necessarie premesse e l'individuazione degli obiettivi gestionali che presentano riflessi diretti sulla realtà territoriale regionale, riporta il piano dei servizi della Regione Basilicata. Ivi è indicata la serie di servizi svolti dalla Regione Basilicata per l'assolvimento delle sue funzioni istituzionali classificati su tre livelli (funzione, macroservizio e servizio).

Successivamente si trova l'elencazione dei centri di costo. Queste sono le strutture organizzative su cui vengono rilevati i costi di struttura e quelli rivolti al perseguimento degli obiettivi.

I costi vengono rilevati seguendo le varie voci del piano dei conti, pure riportato nel bilancio di direzione. Come il piano dei servizi, anche il piano dei conti è strutturato su tre livelli che, rispettivamente, presentano aggregazioni di costi per tipologie organiche, per attività omogenee e per singole voci di costo. Esemplicativamente, al primo livello troviamo raggruppati i costi del personale, al secondo si specifica se tali costi attengono a compensi (compresi gli oneri) o a formazione, e al terzo si chiarisce se trattasi di retribuzione, contributi o altro.

Il bilancio di direzione, quindi, contiene i bilanci delle singole Direzioni generali in cui confluiscono gli obiettivi gestionali assegnati ad ogni struttura dirigenziale rivolti alla realizzazione degli obiettivi specifici individuati nel DAPEF.

In detti bilanci, dopo una ricognizione del personale del Dipartimento e delle voci di costo relative al funzionamento (budget di struttura), sono indicate le singole voci di

---

puntuali, esposizione degli elementi di criticità e dei punti di forza e di debolezza in relazione alle politiche pubbliche) e numerose sono le indicazioni utili per procedere ad una concreta raffigurazione dell'attività svolta. Pur tuttavia si ritiene utile un ulteriore sforzo descrittivo e valutativo (soprattutto in via comparativa) degli aspetti quantitativi e qualitativi che emergono dall'attività esaminata (funzioni-obiettivo, unità previsionali di base, aree omogenee di spesa ecc.).

In merito alla cadenza annuale della relazione, occorre, altresì, sottolineare che, nonostante l'accezione "Rapporto di gestione" comprenda indistintamente sia il controllo finanziario (fortemente influenzato dalla annualità del rendiconto) che il controllo di gestione in senso stretto (che ha tempi e modalità assai diversi), la programmazione delle attività di verifica e monitoraggio rientranti nel controllo di gestione solitamente non si attiene al principio di annualità (come invece avviene per il bilancio preventivo, che individua il finanziamento pro quota ricadente nell'anno, differenziato per competenza, per cassa e per residui). L'ambito del controllo sulla gestione è più selettivo di quello finanziario e può estendersi ad un ciclo di diversi anni, piuttosto che ad un solo periodo contabile (non essendo legato a specifici rendiconti finanziari, pur non potendone, beninteso, prescindere).

Nel sottolineare il pregio di tale documento, si evidenzia come lo stesso non abbia un ambito applicativo meramente interno, in quanto consente, mediante opportune forme di riconciliazione al rendiconto finanziario, una lettura coordinata, trasparente ed immediata tra bilancio di previsione, rendiconto finanziario e rapporto di gestione, ciò che rende quest'ultimo utilizzabile anche ai fini dei riscontri (o controlli) esterni. L'analisi viene, infatti, condotta in base al modello delle funzioni obiettivo, concepite quale griglia di rappresentazione delle politiche regionali, ed è, quindi, in armonia con la classificazione del bilancio disposta dal nuovo ordinamento contabile regionale.

Relativamente alle verifiche ritenute idonee per l'obiettiva conoscenza dei fatti amministrativi strategici dai quali trarre le pertinenti valutazioni, emerge l'esigenza di una più compiuta conoscenza dei fenomeni gestionali. Invero, per quanto sia necessario stabilire un rapporto tra risorse impiegate e risultati raggiunti e si debba, quindi, perseguire una conoscenza della struttura e della sua organizzazione per poterne valutare i costi, l'utilizzo di meri indicatori statistici o finanziari rischia di offrire una rappresentazione statica della struttura e di non riuscire a soddisfare l'esigenza di una valutazione gestionale dell'attività svolta in relazione agli scopi perseguiti. La ricerca di parametri generali e validi per tutti gli ambiti frena, di fatto, l'attività di controllo in quanto non è in grado di marcare l'attività degli specifici settori dell'amministrazione e di individuarne i fattori cruciali di contesto.

Sicuramente costituisce un punto cruciale l'ulteriore individuazione di specifici indicatori sia di risultato (espressivi delle prestazioni e dei servizi erogati di output) sia d'impatto (espressivi degli effetti finali in termini di risposta ai bisogni di outcome), capaci di evidenziare diseconomicità, inefficienza o inefficacia dell'azione in rapporto agli obiettivi da raggiungere.

In futuro, poi, l'analisi dovrebbe tendere, anche, ad approfondire gli elementi sintomatici di cattive gestioni emersi dalle indagini precedentemente svolte, le cause dei ritardi o della mancata utilizzazione di fondi, il grado di innovatività attribuito a particolari gestioni (anche al fine del contenimento dei costi) e, più in generale, altri conclamati elementi di criticità dei programmi finanziati".

costo relative all'attività raggruppate per unità previsionale e per funzione obiettivo (gli scopi istituzionali già fissati nel bilancio di previsione) e con l'indicazione delle risorse finanziarie disponibili per residui, competenza e cassa.

In una seconda sezione si indicano, per ogni asse strategico prioritario e direttrice strategica, i relativi risultati attesi, gli obiettivi gestionali, l'indicatore di rilevamento (che consentirà la misurazione del grado di perseguimento dell'obiettivo) ed il valore da raggiungere alla fine del periodo di tempo prefissato (target).

Come evincesi dalle premesse del bilancio di direzione 2003, "In sintesi il procedimento di costruzione del Bilancio di struttura si sviluppa qualificando per ciascun centro di costo le tipologie di risorse necessarie (voci di costo del Piano dei Conti) e ne quantifica la loro entità sulla base delle unità di riferimento (ore necessarie, persone impiegate, ecc.) ed in coerenza con le disponibilità finanziarie così come definite nel Documento Annuale di Programmazione Economica e Finanziaria e nel Bilancio di Previsione".

Il "prodotto misurabile" dell'attività del Dipartimento è dato dall'attivazione dei vari processi amministrativi rivolti all'attuazione degli obiettivi gestionali

Il rapporto di gestione per l'anno 2003, approvato con deliberazione della Giunta Regionale n. 2270 dell'11 ottobre 2004, evidenzia – nelle premesse – l'ideale linea che collega le direttrici strategiche d'intervento del DAPEF (costituenti le politiche regionali, dirette alla realizzazione degli obiettivi specificati nei risultati attesi), gli obiettivi gestionali (attribuiti alle strutture dirigenziali dal bilancio di direzione) e la lettura a consuntivo dei dati del rapporto di gestione.

Da ciò, secondo l'Ufficio Controllo Finanziario e di Gestione, che ha predisposto il rapporto, "emerge lo sforzo interpretativo che il rapporto di gestione si pone, e cioè la lettura trasparente del dato monitorato incasellandolo nella cornice di riferimento del DAPEF ed analizzandolo da un punto di vista strategico-direzionale-economico".

La finalità è quella di rendere più comprensibili le motivazioni e le finalità del controllo di gestione ai protagonisti dell'azione amministrativa e di consentire anche una migliore partecipazione al processo di controllo sin dall'approvazione del bilancio di direzione.

Il ruolo e la responsabilità delle Regioni, connesse agli impegni nazionali tesi ad una sempre più stringente riduzione della spesa, richiedono l'elaborazione di strumenti che consentano una sempre migliore e tempestiva rilevazione dei risultati in modo tale da fornire, come leggesi nelle considerazioni generali del rapporto per l'anno 2003, un "cruscotto di verifica per i vertici direzionali".

Nel rapporto citato la gestione è stata analizzata con riferimento alle strategie d'intervento previste nel DAPEF per procedere - attraverso le Direttrici strategiche, i risultati attesi, gli obiettivi gestionali, attività ed indicatori - all'elaborazione del

documento che consente l'individuazione dell'apporto dato dalle singole Direzioni generali al raggiungimento dei risultati.

Lo stesso documento, però, evidenzia quanto segue: "Dalla lettura dell'andamento per ciascuna strategia d'intervento inerente i costi ed il valore degli indicatori emerge, a luoghi, a fronte di tetti di costi contenuti, l'individuazione di una ridondanza di obiettivi gestionali che in virtù di una conseguente e necessaria ripartizione delle risorse, si è tradotta in un modesto tasso di realizzazione complessiva soprattutto in strategie di intervento caratterizzate da numerosità di linee programmatiche".

Si analizzano ora, di seguito, le principali partizioni del rapporto di gestione 2003.

## STRATEGIE DI INTERVENTO

Il rapporto 2003, dopo la Parte Generale, contenente la descrizione generale dell'impostazione e dei contenuti del documento, esamina le Strategie d'intervento.

Questa sezione contiene l'analisi della gestione per ciascun Asse Prioritario Strategico (ASP) e, attraverso le Diretrici Strategiche individuate nel DAPEF e la rilevazione del grado di raggiungimento degli obiettivi gestionali mediante la lettura di alcuni indicatori, perviene ad un giudizio sul perseguimento dei risultati attesi.

All'uopo sono stati elaborati indicatori di "monitoraggio, di consuntivo e di ore dedicate" che, attraverso la lettura dei dati inviati direttamente dai Centri di responsabilità e attraverso i dati rivenienti dal sistema di contabilità, hanno "reso possibile l'analisi del costo di ciascuna strategia d'intervento, la misura della sua realizzazione e la comparazione con il dato riferito al tempo impiegato per la sua realizzazione".

Nella deliberazione di giunta regionale n. 2733 del 28 dicembre 2001, di approvazione della direttiva relativa al Modello del controllo di gestione per l'anno 2002, si trova specificata la natura e la tipologia degli indicatori.

Nel documento si legge che "Gli indicatori di base rappresentano in "valore numerico" le risultanze delle attività svolte nell'ambito del centro di responsabilità e possono essere di varia natura, finanziario, di risultato, di attività ..., a seconda dell'aspetto del fenomeno che è maggiormente significativo nel rappresentarlo o sul quale si vuole puntare maggiormente l'attenzione".

Invece, "Gli indicatori di performance rappresentano, sempre in "valore numerico", gli effetti diretti o immediati delle attività svolte caratterizzandole qualitativamente".

Per ciascun obiettivo, quindi, "sono riportati gli indicatori scelti per la misurazione del grado di perseguimento dell'obiettivo e, ove possibile, la stima del relativo valore da raggiungere alla fine dell'arco temporale fissato (target)".

In linea generale deve essere rilevata, per numerosi obiettivi gestionali, la sussistenza di scarti tra costi previsti e quelli rilevati a consuntivo. Tali scarti, secondo il

rapporto, se positivi rivelano un difetto di collegamento all'obiettivo di fonti finanziarie utilizzate ovvero di condivisione di fonti tra strutture e/o obiettivi ovvero aumenti di costi di funzionamento durante il periodo, mentre se negativi indicano un utilizzo di risorse inferiori alle previsioni che segnalano economicità nella gestione o previsioni ridondanti.

E' interessante, a questo punto, per capire il processo ed il relativo controllo, analizzare, sia pur sinteticamente, i sette ASP indicati nel documento di programmazione. Per chiarezza espositiva, per ciascuno di essi si riporteranno, tra virgolette, le criticità di scenario così come testualmente individuate nel DAPEF 2003; a queste si farà seguire l'indicazione degli obiettivi specifici, delle direttrici strategiche e una breve disamina delle modalità di perseguimento dei predetti obiettivi tramite gli strumenti contenuti nel rapporto di gestione 2003. Per un riepilogo delle ore dedicate, dei costi sostenuti e del livello di realizzazione degli indicatori significativi si può fare riferimento alla tabella n. 1, posta alla fine del paragrafo.

#### ASP 1: Potenziamento delle relazioni esterne.

Criticità di scenario:

"Uno degli ostacoli che ha storicamente condizionato lo sviluppo socio-economico della Basilicata è rappresentato dalla difficile accessibilità fisica, dovuta ad un'inadeguata integrazione nelle principali reti di trasporto nazionali ed europee, nonostante la sua posizione strategica di cerniera tra i tre corridoi infrastrutturali del Mezzogiorno.

Tale perifericità costituisce un freno all'espansione dell'economia regionale, in cui alcuni settori rilevanti si fondano principalmente sulle esportazioni, ed un fattore di inibizione alle politiche di attrazione degli investimenti produttivi e di valorizzazione turistica; inoltre, la marginalità della Basilicata si traduce in una forte dipendenza dalle reti e dalle città delle regioni limitrofe e quindi in una tendenziale gravitazione delle risorse verso l'esterno, tanto più che i principali sistemi produttivi locali sono posti a ridosso dei confini regionali.

Pertanto, nel contesto dell'ASP 1, sono evidenziabili le seguenti criticità strettamente connesse tra loro:

1. Inadeguata dotazione infrastrutturale di trasporto e difficile accessibilità fisica;
2. Scarsa integrazione della Basilicata nel sistema delle relazioni nazionali ed internazionali".

Obiettivi specifici:

- 1.1) integrare la regione con la rete infrastrutturale di trasporto nazionale;
- 1.2) potenziare le connessioni immateriali con l'esterno;
- 1.3) costruire e proporre un'immagine forte ed unitaria del sistema-Basilicata, in modo da accrescere la visibilità e la riconoscibilità esterna della regione;



1.4) stimolare lo scambio, il trasferimento e la diffusione delle conoscenze e dell'innovazione a livello nazionale ed internazionale.

Direttrici strategiche di intervento delle politiche regionali:

1.a) Potenziamento e connessione con la rete infrastrutturale plurimodale e con gli assi nazionali di trasporto;

1.b) Sostegno ai processi di apertura alle relazioni con l'esterno ed in particolare di internazionalizzazione.

Dal rapporto evincesi che, con un costo totale di 11.193.109,80 euro (pari all'82,76% delle previsioni) e con l'impiego di 26.654 ore di attività (pari al 2,41% del totale delle ore impiegate per il complesso degli Assi Strategici), le strategie dell'ASP in esame sono state completamente realizzate per il 67% degli indicatori significativi; il perseguimento della prima strategia è stato di esclusivo appannaggio del Dipartimento infrastrutture e mobilità, mentre il perseguimento della seconda, divisa tra più dipartimenti, ha visto l'intervento preminente del Dipartimento della Presidenza della Giunta.

L'analisi evidenzia che la direttrice strategica 1.b) è stata uno dei punti di forza dell'ASP in questione, ricadendo in essa gli obiettivi gestionali specifici con un maggior livello di impiego di ore, quali il "Supporto amministrativo alla partecipazione della Regione ad Enti, Organismi ed iniziative esterne di interesse regionale" (4150 ore a fronte di un costo di 438.311,12 euro) e "Innalzare il livello di attrattività del territorio regionale e rafforzare le politiche di marketing e di comunicazione" (2618 ore e costo di 5.690.875,74 euro).

Il giudizio finale del rapporto è che "Per l'ASP 1, in riferimento alla ricostruzione del processo per il perseguimento dei singoli obiettivi, le attività o voci del Piano dei servizi accese mostrano una sufficiente connessione con gli indicatori anche se si leggono ampi margini di riallineamento".

ASP 2: Potenziamento dell'organizzazione urbana.

Criticità di scenario:

"La realtà insediativa della Basilicata è caratterizzata da piccoli centri scarsamente collegati tra loro e da due capoluoghi di provincia che non sono attualmente attrezzati per assolvere al ruolo di città al servizio del territorio. L'inadeguata organizzazione urbana è imputabile principalmente alla scarsa integrazione tra i centri abitativi - dovuta alla morfologia montuosa della Basilicata e alla carente rete di trasporto - che impedisce il raggiungimento della massa critica per l'offerta di servizi di rango superiore. Questo si traduce in una tendenziale gravitazione delle realtà produttive più strutturate - localizzate sull'anello esterno della Basilicata - verso le principali reti e città delle regioni confinanti,

maggiormente attrezzate, ed in un consequenziale sfaldamento della coesione interna delle regioni.

Si evidenziano quindi due criticità:

1. Scarso collegamento fra i centri urbani e fra questi ed il territorio;
2. Inadeguata offerta di servizi di rango urbano."

Obiettivi specifici:

- 2.1) rafforzare l'organizzazione urbana regionale;
- 2.2) realizzare la messa in rete del sistema urbano regionale.

Le direttrici strategiche d'intervento:

- 2.a) Riqualificazione funzionale delle città e rafforzamento delle capacità di servizio;
- 2.b) Potenziamento delle infrastrutture di rete fra i sistemi urbani.

Il rapporto evidenzia che per l'ASP in questione, relativamente al quale sono stati mobilitati il Dipartimento Infrastrutture e Mobilità, il Dipartimento Formazione e il Dipartimento Sicurezza e solidarietà sociale, si è vista la completa realizzazione del 59% degli indicatori significativi.

Il costo totale è stato di 103.654.004,02 euro, costituente il 53,53% delle risorse stanziare e per la realizzazione degli obiettivi sono state utilizzate 62.032 ore (pari al 5,61% del totale delle ore).

Entrando nello specifico degli obiettivi gestionali, si rileva l'applicazione di un maggior numero di ore relativamente alla "Programmazione, attuazione, verifiche e controlli delle attività connesse alla edilizia scolastica, di culto, ospedaliera, sportiva" (7540 ore a fronte di un costo complessivo di 2.753.637,78 euro) e alla "Programmazione, verifica, controllo e sostegno nel settore dell'edilizia residenziale pubblica e privata" (con un totale di 9574 ore e per un costo di 5.415.157,91 euro).

Si noti, però, che l'obiettivo gestionale connesso alla "Integrazione e allargamento del sistema delle opportunità e dei servizi socio-culturali per la crescita delle qualità della vita e del territorio" non è stato per nulla perseguito (nessun tipo di impiego di energie lavorative e nessuna erogazione a fronte di un costo previsto di 57.235,55 euro).

Il giudizio finale riportato nel rapporto è che "Per l'ASP 2, in riferimento alla ricostruzione del processo per il perseguimento dei singoli obiettivi, le attività o voci del Piano dei servizi accese mostrano a luoghi una sufficiente connessione, mentre, in generale, tale connessione è letta solo marginalmente suggerendo per il prosieguo un attento e necessario riallineamento".

ASP 3: Coesione territoriale e sviluppo delle aree interne.

Criticità di scenario:

“Condizioni storiche, orografiche, infrastrutturali si combinano tra loro per fornire un panorama regionale con un notevole scollamento nel grado di sviluppo fra le aree urbane dei capoluoghi e quelle contigue ad altre regioni e le aree interne.

Il Programma Regionale di Sviluppo 1998-2000, nel segmentare il territorio regionale in otto aree-programma, ha evidenziato con chiarezza la disomogeneità interna alla regione, distinguendo fra:

- aree a sviluppo largamente autosostenuto;
- aree ad elevate potenzialità di sviluppo, non ancora valorizzate;
- aree che soffrono di uno stato di emarginazione dalle dinamiche economiche in atto.

E' obiettivo della regione quello di rivisitare la classificazione delle aree interne svantaggiate, così come delineata sopra, ai fini dell'attribuzione dei contributi in agricoltura.

Le criticità relative all'ASP 3 sono le seguenti:

1. Scollamento del grado di sviluppo socio economico fra aree interne ed aree urbane, costiere e confinanti con altre regioni;

2. Squilibrio nello squilibrio, fra aree interne che dispongono, per vari motivi, di risorse per lo sviluppo ancora non valorizzate ed altre aree interne che sembrano totalmente escluse, nel breve e medio periodo, da concrete potenzialità di decollo socio economico;

3. Carezza di servizi alla persona di base, in particolare di tipo socio assistenziale e sanitario, nelle aree interne.”

Obiettivi specifici:

3.1) Sviluppo sostenibile delle aree interne e valorizzazione economica delle risorse locali;

3.2) Politiche per la montagna;

3.3) Rafforzamento della coesione socio-culturale attraverso la migliore conoscenza del patrimonio locale;

3.4) Integrare le aree interne con il resto del territorio regionale ed eliminare le strozzature di accessibilità;

3.5) Migliorare il livello dei servizi alla persona ed alla comunità.

Direttrici strategiche:

3.a) Ricucitura delle reti materiali ed immateriali;

3.b) Promozione della coesione sociale;

3.c) Valorizzazione economica delle aree interne.

Il rapporto evidenzia che per l'asse strategico in questione sono state coinvolte quasi tutte le Direzioni Generali (tranne quelle dei dipartimenti Formazione lavoro cultura

e sport, Ambiente e territorio e Autorità di bacino) "(...) al fine di migliorare la qualità della vita nelle aree interne della Basilicata (...)"

A livello complessivo, però, l'ASP n. 3 presenta un impiego di risorse pari a 31.963.594,54 euro con uno scarto dell'81,08% in meno rispetto a quelle preventivate; solo circa il 42% dei target programmati risulta raggiunto al 100%.

Le ore complessivamente impiegate ammontano a 40.408 (pari al 3,65% del totale).

Il maggior numero di ore (rispettivamente 8.568 e 9.000) è stato impiegato relativamente agli obiettivi "Programmazione, realizzazione e monitoraggio interventi finanziati D.l. n. 112/98 (DPCM 12/10/00) e programma regionale viabilità" e "Programmare e coordinare le attività di servizi di sviluppo agricolo e gli interventi di formazione degli operatori agricoli (Attività APA, Mis IV.17 del POR)".

L'obiettivo che, in assoluto, ha visto l'impiego di un quantitativo maggiore di risorse finanziarie è costituito da quello denominato "Incentivare l'innalzamento della competitività nel settore turistico attraverso la valorizzazione delle risorse del territorio" (costo di 6.863.972,66 euro e 4.495 ore impiegate).

Del tutto inattuato risulta, invece, l'obiettivo "Favorire l'adeguamento delle infrastrutture connesse alle attività agricole e creazione di reti immateriali – Misura IV.16 POR" che ha visto nessun impiego di ore o erogazione di risorse (che pure erano state previste per 41.416,11 euro).

Risulta assolutamente particolare l'obiettivo "Dotare il territorio rurale di servizi essenziali (MIS IV.14 del POR)" che, pur non avendo visto l'impiego di alcuna risorsa in termini di ore, risulta aver erogato 1.778.763,00 euro.

ASP 4: Utilizzazione delle risorse idriche ed energetiche nel quadro di una difesa attiva del territorio.

Criticità di scenario:

"Nell'ambito della Regione Basilicata l'utilizzo delle risorse idriche ed energetiche è questione nodale, sia per le notevoli implicazioni ambientali, sia alla luce dei possibili ampi ritorni - anche finanziari - correlati ad un corretto impiego delle risorse economiche derivanti da un uso attento di esse. In tale senso è da tener presente che l'istituzione regionale ha fissato un vincolo significativo per l'utilizzo di tali risorse, destinandole alla mitigazione del relativo impatto ambientale ed alla creazione di nuove attività economiche nel luogo di estrazione.

A ciò si aggiunge la peculiarità delle aree della Regione per quanto attiene l'elevata esposizione di esse ai rischi sismici ed idrogeologici. Da ciò deriva l'esigenza di promuovere attività di programmazione tese a ridurre gli effetti di tale alta esposizione.

Nello specifico si rilevano le seguenti significative criticità :

1. Accentuarsi dell'emergenza idrica;
2. Dotazione delle reti di vettoriamento energetico della regione non allineata alle esigenze della domanda sia per capacità di trasporto che per ramificazione;
3. Sussistenza di numerose aree della regione ad elevato rischio idrogeologico ed in particolare a rischio frana;
4. Limitato utilizzo della raccolta differenziata e di tecniche di smaltimento rifiuti diverse dallo sversamento del tal quale in discarica."

Obiettivi specifici:

- 4.1) Uso ottimale della risorsa idrica, in un'ottica di ciclo integrato dell'acqua, del sistema di governo delle risorse idriche;
- 4.2) Razionalizzazione e diversificazione dell'offerta energetica e qualificazione della domanda;
- 4.3) Svolgimento di un'efficace azione di prevenzione del rischio idrogeologico;
- 4.4) Coordinamento e indirizzo delle politiche di tutela ambientale, forestazione protettiva, produttiva e di gestione dei rifiuti.

Direttrici strategiche:

- 4.a) Adeguamento e potenziamento degli schemi idrici e della gestione delle emergenze idriche;
- 4.b) Promozione e potenziamento dei sistemi di risparmio energetico e per l'utilizzo di fonti rinnovabili ed alternative;
- 4.c) Potenziamento delle capacità di prevenzione del rischio idrogeologico e delle calamità naturali;
- 4.d) Integrazione della funzione protettiva dei piani di monitoraggio e tutela ambientale, forestazione protettiva e gestione dei rifiuti.

Il rapporto evidenzia come ben sei siano le Direzioni generali impiegate nell'ASP, ricco di dodici linee di intervento "a dimostrazione di quanto l'utilizzo delle risorse idriche ed energetiche sia una questione nodale nell'ambito della Regione Basilicata".

Gli obiettivi gestionali, però, sono stati interamente concretizzati solo per il 30% (la percentuale più bassa dell'intero complesso degli ASP), e circa il 60% di essi vedono una realizzazione parziale inferiore al 60%.

Da ciò, secondo il rapporto, deriverebbe "(...) la considerazione secondo cui l'esigenza di rispondere alle problematiche prima specificate ha dato luogo ad un proliferarsi di obiettivi (...) troppo parcellizzati rispetto ai risultati attesi" che "(...) hanno creato una difficoltà di perseguimento".

Le Direzioni generali più coinvolte sono state, per competenza, Ambiente e Territorio, Autorità di bacino e Infrastrutture e mobilità.

Il costo complessivo è stato di 328.026.256,21 euro, il maggiore in termini assoluti per il complesso degli ASP, con un impiego del 77,93 % delle risorse programmate.

Le ore impiegate risultano complessivamente 242.817 (pari al 21,96% del totale delle ore, con un utilizzo che risulta inferiore solo a quello dell'ASP 7, che ha visto un impiego di ore per un totale di 435.538).

Tali dati rivelano, all'evidenza, un consistente impiego di risorse finanziarie e lavorative nel perseguimento degli obiettivi collegati all'Asse strategico in esame.

Tra gli obiettivi gestionali maggiormente perseguiti emergono, in termini di ore impiegate gli "Interventi per la difesa del territorio" (16.440 a fronte di un costo di 1.165.372,08 euro) e "Governare e uso del territorio" (15.200 ore rispetto a un costo di 416.999,23 euro); relativamente ai costi rileva la "Salvaguardia idrogeologica dei bacini e delle infrastrutture, sistemazioni idrauliche" (122.535.740,10 euro).

#### ASP 5: Investire in Basilicata.

##### Criticità di scenario:

"La crescita del sistema industriale è stata guidata anche nel 2001 dal consolidamento delle strutture produttive delle aree che il Programma Regionale di Sviluppo 1998-2000 ha definito a sviluppo largamente autosostenuto contribuendo a determinare un accentuarsi dello squilibrio interno.

Inoltre, questo processo di crescita economica è stato trainato essenzialmente dall'industria e, in misura minore, dall'agricoltura, mentre i servizi tendono ad un incremento medio meno accentuato.

Nonostante i buoni numeri dell'apparato produttivo lucano, permangono alcuni nodi strutturali tipici della Basilicata, che costituiscono le criticità dell'ASP:

1. eccessiva frammentazione delle unità produttive;
2. sostanziale despecializzazione delle produzioni;
3. marcata sottocapitalizzazione delle imprese;
4. basso livello tecnologico dei processi produttivi;
5. limitatezza della gamma dei servizi alle imprese;
6. insufficiente integrazione fra agricoltura, trasformazione industriale e commercializzazione.

L'ASP 5 interessando più settori (Industria, commercio, turismo, agricoltura) deve necessariamente essere coordinato con le politiche ordinarie della Regione in questi settori. Tuttavia, la scelta di privilegiare l'aspetto territoriale dello sviluppo e l'integrazione tra gli interventi settoriali a livello territoriale è fattore critico di successo."

##### Obiettivi specifici:

- 5.1) Innalzamento della qualità del contesto produttivo;
- 5.2) Promozione di sistemi produttivi locali;
- 5.3) Potenziamento della competitività e orientamento al mercato.

##### Direttrici strategiche:

- 5.a) Rafforzamento dei sistemi produttivi territoriali;
- 5.b) Crescita del sistema lucano della ricerca e dell'innovazione;
- 5.c) Attivazione e diffusione di strumenti finanziari innovativi;
- 5.d) Riordino degli strumenti di incentivazione.

Il rapporto evidenzia che i centri di responsabilità coinvolti nell'attuazione dell'ASP appartengono per il 61% alla Direzione generale Agricoltura e sviluppo rurale, per il 34% alle attività produttive e solo per il 5% al Dipartimento Presidenza e che le strategie collegate all'ASP si sono realizzate per circa il 48% degli indicatori significativi (mentre, per circa il 50% di essi, c'è stata una realizzazione inferiore al 60%).

Il costo totale è stato di 50.578.215,69 euro, pari a circa il 20,85% delle spese programmate, mentre il numero totale di ore impiegate è stato 168.315 (pari al 15,22% del totale).

Tra gli obiettivi gestionali che hanno visto il maggior impiego di ore emergono "Implementare procedure di controllo e vigilanza sulle imprese produttrici e trasformatrici" (16.000 ore con un costo totale di 3.112.409,64 euro) e "Predisporre e rendicontare programmi" (con un numero di 16.264 ore impiegate ed un costo di 1.328.970,64 euro). La coincidenza dei dati relativi al numero di ore ed all'utilizzo delle risorse dimostrano l'importanza dei predetti obiettivi rispetto all'ASP.

Ben sei obiettivi gestionali, numero elevato rispetto a quello riscontrabile negli altri ASP, non riporta alcun numero di ore impiegate.

#### ASP 6: Promozione dell'occupazione.

Criticità di scenario:

"Il tasso di disoccupazione regionale, pari al 16,5% a dicembre 2001, a fronte di una media nazionale del 9,5%, evidenzia una chiara emergenza; parallelamente, il tasso di occupazione lucano scende dal 36,8% al 36,1%.

Tale flessione occupazionale si verifica quando i dati del Sistema Informativo Unioncamere – Ministero del Lavoro Excelsior per l'anno 2001 segnalano una previsione di assunzioni aggiuntive, formulata dalle imprese ubicate in Basilicata, pari al 5,8%, contro valori sensibilmente più moderati per il Mezzogiorno e l'Italia. Ciò potrebbe significare che l'elevata propensione ad assumere da parte delle imprese regionali si è riversata, in parte, su regioni ed aree limitrofe, presumibilmente a causa di un gap fra i profili professionali richiesti e quelli che il mercato del lavoro regionale è in grado di offrire.

Non va dimenticato, peraltro, il problema dell'incidenza dell'economia irregolare che, se pur appare dai dati disponibili inferiore, in termini di dimensioni assolute, rispetto

ad altre regioni meridionali, crea condizioni di iniquità all'interno del mercato del lavoro, segmentandolo, e costituisce un handicap per i lavoratori.

Le criticità rilevabili nel mercato del lavoro regionale sono pertanto le seguenti:

1. Insufficiente capacità di assorbimento occupazionale complessiva dell'economia regionale;
2. Difficoltà occupazionali particolarmente critiche concentrate su fasce sociali ben determinate (donne, giovani, disoccupati di lungo periodo, disabili, immigrati, ecc.);
3. Una incidenza dell'economia irregolare ancora troppo elevata;
4. Un livello di qualificazione professionale della popolazione attiva regionale non perfettamente allineato ai fabbisogni delle imprese, malgrado l'eccellente livello educativo generale;
5. Un certo gap territoriale dei servizi educativi e formativi e dell'accesso allo studio, fra aree interne ed aree più sviluppate."

Obiettivi specifici:

- 6.1) miglioramento del contesto generale del mercato del lavoro regionale;
- 6.2) favorire l'emersione dell'offerta e della domanda di lavoro irregolare;
- 6.3) finalizzare la formazione ad obiettivi di occupabilità e di accorciamento dei tempi di ricerca di un'occupazione;
- 6.4) facilitare l'accesso alle competenze culturali e professionali ed al mercato del lavoro per tutti i gruppi sociali, in un'ottica di solidarietà;

Direttrici strategiche:

- 6.a) Interventi per l'occupabilità;
- 6.b) Interventi per il diritto allo studio;
- 6.c) Interventi strutturali sul sistema formativo ed educativo;
- 6.d) Interventi sulle fasce deboli del mercato del lavoro;
- 6.e) Interventi per la formazione degli adulti.

Secondo il rapporto, per questo ASP, il cui perseguimento è di esclusiva competenza della Direzione generale Formazione Lavoro Cultura e Sport, le strategie si sono realizzate per il 61% degli indicatori significativi, mentre per il 37% degli stessi la realizzazione è stata inferiore al 60%.

Il costo sostenuto è stato di 68.979.299,99 euro, pari al 45,99% di quello preventivato, e le ore dedicate sono state 130.042, l'11,76% del totale.

Secondo il rapporto "Le evidenze del monitoraggio mostrano che nessuna linea di intervento funge da traino all'Asse strategico che invece viene perseguito con un andamento omogeneo di ore e costi risultando pochi gli obiettivi marginali non tanto per rilevanza ma sempre in riferimento alle risorse finanziarie ed umane dedicate".



Pur tuttavia si richiameranno, come di consueto, gli obiettivi gestionali che hanno ricevuto un'attenzione maggiore in termini di ore dedicate o di risorse finanziarie impiegate.

Sotto il primo aspetto rilevano i due obiettivi gestionali rivolti alla "Attuazione Politiche per la formazione permanente e l'alta formazione", riportanti entrambi un numero di 15.640 ore (con costi, rispettivamente, di 353.681,81 euro e 2.409.733,07 euro).

A realizzare i maggiori impieghi di risorse finanziarie sono stati, invece, gli obiettivi gestionali denominati "Riorganizzazione dei Centri per l'impiego con la messa a regime del sistema formativo sperimentale (Piano apprendistato) e supporto all'inclusione degli L.S.U." (costo di 17.468.118,38 euro e 9.651 ore dedicate) e "Attuazione delle Politiche per l'occupabilità" (costo di 18.445.282,52 euro e 11.040 ore impiegate).

#### ASP 7: Modernizzazione del sistema pubblico regionale.

Criticità di scenario:

"Le spinte delle riforme istituzionali ed amministrative, il federalismo finanziario e fiscale, l'integrazione europea, le istanze di semplificazione e la diffusione delle nuove tecnologie rendono necessario uno sforzo di modernizzazione degli apparati pubblici.

In tale ambito l'ambiente socio-istituzionale riveste una importanza particolare in quanto costituisce il contesto in cui le Regioni sono chiamate a cimentarsi per organizzare ed attuare il principio di sussidiarietà delle funzioni pubbliche e di interesse pubblico e contemporaneamente riformare il sistema della finanza pubblica ed in particolare concepire ed attuare il c.d. federalismo fiscale.

L'esigenza di individuare un percorso per l'applicazione pratica del principio di sussidiarietà induce a ricercare soluzioni per integrare i vari sistemi amministrativi secondo una logica sistemica e condurli complessivamente in direzione dei fabbisogni dei cittadini e delle imprese."

Obiettivi specifici:

- 7.1) modernizzare il sistema istituzionale regionale;
- 7.2) modernizzare l'attività amministrativa regionale;
- 7.3) Realizzare la società dell'informazione e della conoscenza in Basilicata .

Direttrici strategiche

- 7.a) Realizzazione di nuovi sistemi di governance;
- 7.b) sostegno ai processi di cambiamento;
- 7.c) Miglioramento della regolazione;
- 7.d) Sviluppo delle infrastrutture logistiche.

Il Rapporto evidenzia che il carattere di trasversalità che connota l'ASP in questione vede il coinvolgimento di tutte le direzioni generali eccetto Infrastrutture e Mobilità e Autorità di Bacino. D'altronde, il numero di ore complessivamente dedicate, 435.538, pari al 39,39% delle ore impiegate per il complesso degli assi strategici, conferma l'assoluta centralità del perseguimento degli obiettivi in questione rispetto al complesso delle politiche regionali. Ciò è perfettamente comprensibile visto che le risorse impiegate in tal senso costituiscono un investimento dell'Ente rivolto al miglioramento delle proprie strutture e processi amministrativi che diventa presupposto per ogni azione di miglioramento dell'efficienza ed efficacia della propria attività amministrativa.

Sotto il profilo delle risorse finanziarie impiegate risultano spesi 48.993.827,47 euro, il 64,66 % di quanto preventivato, e le strategie risultano attuate per il 52% degli indicatori significativi.

L'obiettivo gestionale che ha visto l'utilizzo di un maggior numero di ore (36.570, con un costo totale di euro 490.156,40) è stata la "Implementazione della gestione contabile attraverso l'utilizzo della nuova procedura SIC".

Il maggior costo totale (8.586.308,47 euro) si può rilevare rispetto al "Monitoraggio bilanci ASL ed implementazione dei flussi informativi" (6.912 ore dedicate).

## ANALISI DIREZIONALE

L'ultima parte del rapporto 2003 contiene l'Analisi Direzionale, consistente in una analisi della gestione per ciascuna Direzione Generale.

Per ogni obiettivo gestionale è evidenziato il costo totale, conseguito dalla somma di costi di gestione, costi del personale e risorse liquidate. Relativamente a queste ultime, le risorse dichiarate sono poste in rapporto con le risorse liquidate, evidenziandone lo scarto. Il non allineamento di tali ultimi dati è sintomatico, secondo il rapporto, "(...) da un lato di un limitato flusso informativo tra i singoli centri di costo e il sistema di contabilità e dall'altro di una mancata contabilizzazione di risorse finanziarie gestite dai centri di costo nel comunicare i dati di monitoraggio". Nel prospetto relativo al costo per obiettivo sono altresì indicate le risorse liquidate per altre attività (propedeutiche o di accompagnamento) necessarie al perseguimento dell'obiettivo.

L'individuazione dei costi per attività è effettuata attraverso l'elaborazione delle voci del piano dei servizi e consente di individuare i processi amministrativi rivolti alla realizzazione degli obiettivi e quelli agli stessi collaterali.

Il piano dei conti direzionali, invece, è costituito dalle varie voci di costo necessarie per conseguire gli obiettivi dei centri di costo e riporta i valori di previsione, quelli effettivi e la relativa differenza, evidenziata anche in termini percentuali.

Per ogni direzione generale, inoltre, è stata rilevata l'incidenza delle "attività residuali, sia per ore dedicate che per costi, per rilevare, per differenza, lo sforzo

amministrativo finalizzato alla realizzazione delle politiche regionali indicate nei cogenti documenti di programmazione”.

Sono quindi evidenziati i dati relativi ai residui passivi e perenti per verificare la capacità di utilizzo di tali poste al fine del raggiungimento degli obiettivi.

In linea generale, come può evincersi dalla tabella n. 2 posta in calce al capitolo, si rileva che, a fronte di 48.488.165,64 euro di costi di funzionamento (suddivisi tra 40.926.591,66 euro di costi per il personale e 7.561.573,98 euro di altri costi), dal complesso dei Dipartimenti risultano effettivamente liquidati 1.394.984.246,36 euro, per un costo effettivo totale di 1.443.472.412,00 euro.

Può essere interessante, a questo punto, elaborare una relazione (non evidenziata nel rapporto di gestione) tra il costo di funzionamento e l'entità delle risorse liquidate per ogni Dipartimento. Per la parte in cui il prodotto della struttura dipartimentale è costituito dall'erogazione delle risorse questa relazione può indicare quanto su quell'erogazione pesano i costi della struttura.

Il Dipartimento che, sotto questo profilo, presenta il migliore risultato è quello contrassegnato con il numero 72, "Sicurezza e Solidarietà sociale", che registra un livello di costi di funzionamento pari allo 0,52% delle risorse liquidate. Gli altri Dipartimenti si collocano tra il 3,19% registrato per il n. 76 "Infrastrutture e Mobilità" e 11,26% del n. 77 "Agricoltura e sviluppo rurale". Fuoriescono dal predetto range l'Autorità di Bacino (233,27%) e il C.I.C.O. (18,75%).

Dall'esame della "tavola riassuntiva delle attività accese" è possibile rilevare per ciascuna delle attività considerate a livello di "macro servizio" (corrispondenti alle funzioni obiettivo del bilancio preventivo e consuntivo) il numero di ore dedicate ed il relativo costo.

Come è possibile rilevare dalla tabella n. 3, posta alla fine del capitolo, tra le attività che hanno registrato il maggior numero di ore e il quantitativo maggiore di costi troviamo la 0134 "Servizi generali dell'Amministrazione" (261.329 ore e 6.443.614,64 euro di costi), la 0421 "Politica agricola regionale e sviluppo rurale" (con 162.455 ore dedicate e 3.408.052,06 euro di costi), e la 0132 "Servizi di programmazione, gestione e controllo" (con 124.438 ore dedicate e 3.191.943,79 euro di costi).

Dalla lettura dei dati aggregati in Macro Funzioni Obiettivo (indicate nel bilancio di previsione e nel consuntivo), quella a cui sono state dedicate il maggior quantitativo di risorse risulta essere la 01 "Servizi Generali delle amministrazioni pubbliche" (542.677 ore impiegate, pari al 38,38% del totale, e 13.270.033,76 euro di costi sostenuti, pari al 37,22% del totale), seguita dalla 04 "Affari Economici" (376.882 ore impiegate, pari al 26,65% del totale, e 9.368.780,88 Euro di costi sostenuti, pari al 26,27% del totale).

Le percentuali relative a ore e costi delle altre M.F.O. risultano tutte inferiori al 10%.

Si riporta ora di seguito qualche dato tratto dall'analisi della gestione per ciascuna Direzione Generale contenuta nel rapporto 2003 (si confronti anche la già citata tab. 2).

#### 71: Presidenza della Giunta Regionale

La Direzione Generale della Presidenza della Giunta Regionale ha partecipato nel 2003 all'attuazione di cinque dei sette ASP, con una preponderanza di obiettivi gestionali rivolti alla realizzazione dell'ASP 7 e, a fronte di costi di funzionamento pari al 26,62% del totale dei Dipartimenti, ha liquidato risorse pari al 9,74% di quelle complessivamente liquidate.

Il rapporto rileva che, con riguardo agli obiettivi gestionali "(...) prescindendo dalla rilevanza implicita di obiettivi atti a garantire il necessario supporto all'intera struttura amministrativa regionale, risulta elevata l'incidenza relativa al numero di ore dedicate di obiettivi tendenti ad informatizzare ed innovare processi amministrativi al fine di rendere maggiormente fruibili le risultanze dell'attività amministrativa ed a standardizzare le nuove prassi amministrativa adottate".

In maniera decisamente alta incide il costo per attività residuali.

#### 72: Sicurezza e solidarietà sociale

Questa Direzione generale ha concorso alla realizzazione di tre linee strategiche per il 2003 (gli ASP 2, 3 e 7) ed ha liquidato risorse per il 56,43% del totale a fronte di costi di funzionamento pari all'8,43% del complesso.

#### 73: Attività produttive e politiche dell'impresa

Tutti gli ASP (eccettuati il 2 e il 6) hanno visto la partecipazione di questa Direzione generale che ha concorso, in particolar modo, alla realizzazione delle linee strategiche dell'ASP 5 (40% degli obiettivi) che, secondo il rapporto, hanno realizzato i costi più elevati soprattutto in relazione all'attuazione degli strumenti di programmazione negoziata ed all'attrazione di investimenti esterni.

Le risorse liquidate sono pari al 3,76% del totale a fronte di costi pari all'8,25% del totale.

#### 74: Formazione, lavoro, cultura e sport

La maggioranza degli obiettivi di questa Direzione generale sono stati collegati all'ASP 6, e la rimanente parte è stata distribuita sugli ASP 2 e 7.

A fronte di costi di funzionamento pari al 12,46% del totale, sono state erogate risorse pari al 5,86% del totale.

#### 75: Ambiente e territorio

La Direzione è coinvolta quasi totalmente nel perseguimento degli obiettivi gestionali collegati all'ASP 4.

Sono state liquidate risorse pari al 4,93% del totale a fronte di costi pari al 10,13% del totale.

#### 76: Infrastrutture e Mobilità

La maggioranza degli obiettivi risulta collegato all'ASP 4.

Sono state erogate risorse per un importo pari al 13,54% del totale a fronte di costi pari al 12,44% del totale.

#### 77: Agricoltura e sviluppo rurale

Gli obiettivi della Direzione riguardano sostanzialmente l'ASP 5 (per il 66%).

Sono state erogate risorse per un importo pari al 5,35% del totale a fronte di costi pari al 17,34% del totale.

#### 80: Autorità di Bacino

Il rapporto evidenzia che "Le competenze dell'Autorità di Bacino, costituita con lo specifico obiettivo di favorire il governo unitario dei bacini idrografici interregionali e regionali ed indirizzare e coordinare le attività di gestione e pianificazione del territorio, afferiscono esclusivamente all'ASP 4".

Le risorse erogate sono pari allo 0,35% del totale a fronte di costi pari all'1,89%.

#### 81: C.I.C.O. - Comitato interdipartimentale di coordinamento Amministrativo

Le competenze del CICO afferiscono completamente all'ASP 7; sono state erogate risorse pari allo 0,04% del totale a fronte di costi pari al 2,44%.

In conclusione, pur constatandosi gli evidenti sforzi compiuti dalla Regione Basilicata, è innegabile che ancora sussistono ampie possibilità di miglioramento al fine di dotarsi di strumenti di controllo di gestione veramente efficaci e rappresentativi della realtà della "azienda P.A."

La Sezione, nel censurare il fenomeno dell'eccessivo scostamento tra i dati di monitoraggio e quelli di consuntivo - che mostra rilevanti inefficienze del sistema e che deve, pertanto, avviarsi a soluzione in tempi brevi - auspica una maggiore chiarezza e trasparenza dei meccanismi di rilevazione dei dati e di formazione degli indici e delle percentuali segnalanti il grado di raggiungimento degli obiettivi previsti. E' necessario, all'uopo, implementare il sistema di rilevazione dei dati contabili ed extracontabili da tradurre in informazioni utili da fornire al management al fine di migliorare i processi decisionali e gestionali.

Dato, però, che il controllo di gestione è finalizzato a consentire all'Ente pubblico una maggiore capacità di soddisfacimento dei bisogni pubblici, è altresì indispensabile che il contatto con l'ambiente e con la collettività amministrata sia consolidato non solo nel momento prioritario di determinazione degli obiettivi, ma anche in quelli successivi di verifica dei risultati prodotti rispetto a quelli programmati e di misurazione dell'effetto finale in termini di impatto sull'utenza e sul grado di apprezzamento dei servizi pubblici resi della P.A.

Altro impatto da misurare e verificare è quello sulle stesse strutture amministrative. In altri termini, nel controllo di gestione è sicuramente necessario che le varie informazioni e misurazioni vengano prodotte ed utilizzate, ma deve essere anche verificato quali miglioramenti ha prodotto l'introduzione delle nuove metodologie sul concreto agire amministrativo.

Nelle controdeduzioni allo schema di referto contenute nella citata nota n. 90498/7102 del 9 maggio 2005, in ordine alla misurazione dell'impatto sulla collettività amministrata e sulla stessa struttura regionale del controllo di gestione, la Regione ha evidenziato che "(...) la valutazione qualitativa delle politiche, la rilevazione del grado di soddisfazione dell'utenza e l'impatto sulle strutture amministrative dei controlli non sono task specifici del sistema di controllo di gestione, afferendo invece ad altri sistemi interni interessati dai processi di predisposizione del DAPEF, di comunicazione integrata e di valutazione della dirigenza e controllo strategico, secondo le scelte di sistema e di processo adottate dalla Regione entro la propria sfera di autonomia organizzativa". La Regione ha, inoltre, rilevato che "(...) le scelte di policy derivano dall'aggiornamento dell'analisi strutturale e congiunturale di contesto, dalla evidenziazione quantitativa e qualitativa delle realizzazioni e degli effetti sia a livello complessivo e sintetico di variabili di successo che di ASP e di Linee di intervento (afferenti ad Obiettivi specifici), sia infine in termini di direttiva per l'azione amministrativa attraverso l'abbinamento delle linee di intervento di risorse, risultati attesi e centri di responsabilità strategica (le strutture di massima dimensione, cioè i Dipartimenti)".

La stessa nota ha, poi, posto l'accento sul fatto che, relativamente al grado di apprezzamento degli effetti delle politiche regionali da parte dell'utenza esterna, la Regione ha effettuato – per il tramite di professionisti esterni ed indipendenti – indagini rivolte ai cittadini, alle imprese ed alle Autonomie locali i cui risultati sono stati pubblicati sul sito [www.basilicatanel.it](http://www.basilicatanel.it) (nella sezione denominata "Epòdi, l'osservatorio permanente dell'opinione pubblica della realtà lucana") e sono utilizzate anche dagli operatori interni nei diversi sistemi di programmazione e controllo. Altri dati sono pubblicati nel sito del NRVVIP ([www.regionebasilicata.it/nucleo/](http://www.regionebasilicata.it/nucleo/), entro la sezione "la Regione in cifre").

La nota, poi, ha evidenziato che l'impatto sulle strutture amministrative è analizzato nell'ambito del sistema di valutazione della dirigenza e, in generale, nei sistemi permanenti di valutazione, in termini di espressione di comportamento e capacità organizzative e manageriali.

Passando ad analizzare le specifiche prerogative del sistema di controllo di gestione, la Regione ha sottolineato come, nel corso del 2004, in ordine al "raffinamento dell'informazione resa disponibile", i livelli e le modalità di analisi direzionale siano stati integrati rispetto alla metodologia seguita per il 2003, con l'inclusione di "(...) aspetti ed indicazioni ritenuti utili per la corretta raffigurazione dell'attività amministrativa".

La nota ha, poi, riconosciuto che "Peraltro, tale evoluzione era stata giustamente auspicata nel precedente referto ed, in linea con essa, alcune osservazioni che compaiono nel referto in esame trovano già riscontro nelle modalità di implementazione delle attività di monitoraggio per l'anno 2004 e 2005".

"Lo schema di referto", si legge ancora nella risposta della Regione, "pone tuttavia alcuni punti di miglioramento di indubbia importanza ed utilità, nella cui direzione sono già state attivate iniziative nel corso del 2004 ed a cui dovranno seguire ancora livelli adeguati di attenzione e sforzi di miglioramento. Tra quelli, sembrano emergere in particolare l'esigenza di raffinare qualità ed articolazione degli indicatori nell'ambito di rilevazioni sistematiche di contabilità analitica, il collegamento tra entrate e spese e lo scostamento rilevato tra dati di monitoraggio e dati di consuntivo".

"Le modalità", ha ammesso la Regione, "ed i processi di soluzione di tali criticità, seppur necessarie ed ineludibili, impattano non poco sulla prassi e sulle procedure e modalità contabili ed amministrative, sottintendendo di fatto radicali modificazioni delle logiche e delle abitudini seguite in un contesto organizzativo in cui le modalità applicative della legge di riforma dell'ordinamento finanziario e contabile LR n. 34/2001 hanno ancora pochi anni di esplicazione. Anche per favorire ed accelerare tale processo, come detto, si è provveduto a ridefinire l'iter di formazione degli atti amministrativi".

La nota, quindi, si è soffermata su taluni aspetti evidenziati nel presente e nel precedente referto, riconoscendone la valenza e proponendosi specifici miglioramenti.

Il raffinamento della significatività e rilevanza degli indicatori e del sistema di rilevazione e monitoraggio sistematico di contabilità analitica comporta "(...) una decisa accelerazione delle trasformazioni delle modalità e dei termini della relazione direzionale tra i diversi livelli gestionali", progresso che "(...) non può che essere frutto di una serie pluriennale di applicazioni e di affinamenti successivi, oltre che di una inevitabile dialettica interna da governare, ma anche dell'ampliamento della portata su tutti i centri direzionali e di sforzi costanti in termine di formazione continua degli operatori, necessitando anche che persista a tutti i livelli una adeguata attenzione su importanza ed utilità, condividendo in ciò la sottolineatura operata dalla Corte".

La Regione ha riconosciuto che l'evidenziazione del legame di collegamento tra entrate e spese sono "(...) condizioni di successo delle politiche di intervento e di tenuta degli equilibri finanziari, nel quadro di una finanza regionale sempre meno trasferita e sempre più federale e legata a programmi e progetti". La nota ritiene, in merito, certamente opportuno che siano effettuati gli accertamenti di entrata contestualmente ai corrispondenti impegni di spesa, "(...) in modo da generare le necessarie condizioni di responsabilizzazione amministrativa a cui accostare la tempestività delle rilevazioni".

Il tema dello scostamento tra monitoraggio e dati a consuntivo, leggesi nelle citate controdeduzioni, è stato oggetto di analisi direzionale ed è stato considerato in sede di valutazione delle prestazioni della dirigenza e di responsabilità gestionale. Rimane per il futuro la "(...) necessità di proseguire l'opera di qualificazione della spesa e di accelerazione e semplificazione del ciclo finanziario, nonché di graduale ma inevitabilmente rapida e rigorosa estensione totalitaria dell'abbinamento delle spese ai centri di costo, cioè alle strutture dirigenziali competenti all'ordinazione delle spese stesse pur nel rispetto delle esigenze di celerità".

La citata nota ha, inoltre, condiviso e rimarcato l'esigenza di accelerazione della tempistica degli strumenti di consuntivazione, riferendo che – dipendendo i ritardi, nella sostanza, "(...) dai tempi occorrenti per la chiusura del ciclo informativo connesso alla gestione dei residui ed alla parificazione contabile del conto del tesoriere" - sono stati individuati i rimedi che potrebbero accelerare i relativi procedimenti.

Ulteriori argomentazioni in ordine alle osservazioni di questa Corte dei conti sono contenute nell'allegato D alla predetta nota, predisposto dal servizio del controllo di gestione, che di seguito sintetizza:

- l'allegato condivide l'opportunità che sia resa palese la fonte delle risorse utilizzate per il perseguimento degli obiettivi e, pertanto, già nel 2004 sono stati predisposti "report di monitoraggio trimestrali relativi all'analisi della spesa vincolata per ciascun centro di responsabilità in raffronto con l'andamento delle entrate corrispondenti nonché dell'andamento della spesa per fondi di finanziamento";
- in ordine all'assegnazione ai dirigenti anche della responsabilità dei capitoli di entrata, si riconosce che "(...) il collegamento delle risorse finanziarie vincolate in entrata rispetto alle poste finanziarie in uscita per ogni singolo Centro di Costo, rappresenta uno strumento di maggiore responsabilizzazione dei dirigenti in relazione all'effettivo recupero in termini di cassa delle poste di entrata";
- relativamente all'implementazione del sistema di contabilità analitica, si evidenzia che "(...) non essendo ancora completata la definizione e l'integrazione di tutti gli strumenti di riferimento capaci di registrare in chiave economica ed in un ottica comune i dati di competenza, la piena operatività potrà essere raggiunta appena i singoli attori del processo avranno completato i propri strumenti";



- lo sforzo diretto al miglioramento del sistema degli indicatori "(...) si concretizza nel progressivo ampliamento del numero degli indicatori di performance" per consentire "una valutazione qualitativa del grado di perseguimento degli obiettivi attraverso il raffronto tra valori ottenuti e valori attesi o prestazioni da erogare sempre in connessione con le differenti tipologie di attività";
- la condivisione dell'osservazione della Corte circa l'inadeguatezza dei meri indicatori finanziari è stata manifestata con l'inserimento per le attività di controllo di gestione 2003 di un numero di indicatori non finanziari pari al 99,69% del totale;
- è stata anche evidenziata l'attenzione riposta nella predisposizione del bilancio di direzione 2005 alla classificazione degli indicatori ed alle azioni da intraprendere in merito ad ambiti specifici di significatività non coperti;
- in relazione all'eccessivo scostamento tra dati del monitoraggio e quelli a consuntivo, censurato da questa Sezione di controllo, il servizio del controllo di gestione della Regione ha rimarcato che i dati posti alla base dell'elaborazione sono stati solo quelli di consuntivazione. Per l'anno 2003 i dati di monitoraggio hanno fatto riferimento ad atti amministrativi che potevano non aver completato l'iter amministrativo, oppure si è avuta una mancata contabilizzazione delle risorse finanziarie gestite dalle strutture dirigenziali. Ciò considerato, "(...) è stata attuata una azione correttiva per cui già per le attività di monitoraggio 2004 alla base della elaborazione dei report trimestrali vengono poste liste estratte, per capitolo e centro di costo, direttamente dal sistema contabile. Tali liste vengono inviate all'attenzione delle strutture dirigenziali per verifica ed indicazione dell'obiettivo gestionale connesso alla singola registrazione. In tal modo sono stati annullati, in itinere, gli scostamenti tra dati registrati nel sistema contabile regionale al momento dell'elaborazione dei report ed i dati di monitoraggio e i singoli centri di costo sono aggiornati rispetto all'andamento temporale delle registrazioni delle risorse finanziarie utilizzate";
- relativamente alla rilevata necessità di implementare il sistema di rilevazione dei dati contabili ed extracontabili, oltre all'elaborazione di una serie di indicatori ad uso dei Dirigenti generali significativi dell'andamento dell'attività gestionale di competenza, si comunica che per il 2005 sono in corso le procedure per l'inserimento di tutti gli atti di impegno e pagamento del codice del relativo obiettivo gestionale;
- viene, inoltre, riferito di attività rivolte alla tempestiva presentazione dello stato di avanzamento delle attività di gestione mediante l'utilizzo di documentazione utile al monitoraggio più snella e attraverso una attività di assistenza nelle fasi di monitoraggio;
- il documento evidenzia, infine, "(...) che è in corso di definizione l'implementazione della batteria degli indicatori a disposizione dei centri di responsabilità e definiti al fine di consentire la verifica, nel suo complesso, dello stato di attuazione dell'attività gestionale".

In conclusione, questa Sezione di controllo rileva l'attenzione che, al delicato tema del controllo di gestione, giustamente viene posta dalla Regione.

Nel contempo lo stesso Ente ha riferito sulle attività già poste in essere relativamente alle problematiche evidenziate nello schema del presente referto ed a seguito delle indicazioni già formulate col precedente (e che rispetto a quest'ultimo sono pertanto da considerarsi misure consequenziali adottate o in via di adozione).

La Regione, però, ha anche condiviso la necessità che ulteriori iniziative – tra quelle pure indicate dalla Corte – siano attivate o definite al fine di migliorare l'efficienza ed efficacia del controllo di gestione e affinché questo possa contribuire, a sua volta, ad implementare l'efficienza e l'efficacia dell'intera azione amministrativa dell'Ente.

Ciò detto, si esprime l'auspicio che, in tempi brevi, siano poste in essere tutte le misure necessarie al superamento delle criticità riscontrate nel precedente e nel presente referto.

Tab 1

	ore		costo					indicatori	
		%	previsto	sostenuto	%	%	%	100%	min 60%
	a		b	c	c/b	1-c/b	c	d	f
ASP									
1	26.654	2,41%	13.525.499,01	11.193.109,80	82,76%	17,24%	1,74%	67	20
2	62.032	5,61%	193.640.933,90	103.654.004,02	53,53%	46,47%	16,11%	59	36
3	40.408	3,65%	168.901.034,68	31.963.594,54	18,92%	81,08%	4,97%	42	58
4	242.817	21,96%	420.906.219,63	328.026.256,21	77,93%	22,07%	50,98%	30	60
5	168.315	15,22%	242.612.797,93	50.578.215,69	20,85%	79,15%	7,86%	48	50
6	130.042	11,76%	149.993.711,67	68.979.299,99	45,99%	54,01%	10,72%	61	37
7	435.538	39,39%	75.775.996,73	48.993.827,47	64,66%	35,34%	7,61%	52	38
totale	1.105.806	100,00%	1.265.356.193,55	643.388.307,72	50,85%	49,15%	100%		
media								51,29	42,71

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati tratti da rapporto di gestione 2003

Tab. 2

		a	b	a+b	a+b		c	a+b+c		d		d-c
		Costi		su d	totale	%	risorse	costo totale		risorse effettive		differenza
Dipartimenti		Gestione	personale	%	costo funzion.		liquidate					
Giunta	71	2.472.439,93	10.437.256,00	9,50%	12.909.695,93	26,62%	148.255.418,40	111.519.940,00		135.834.696,56	9,74%	-12.420.721,84
sicurezza	72	506.832,48	3.579.599,00	0,52%	4.086.431,48	8,43%	283.786.056,00	287.872.487,48		787.257.088,88	56,43%	503.471.032,88
att. Produttive	73	502.222,55	3.498.833,66	7,64%	4.001.056,21	8,25%	46.858.880,00	50.859.936,21		52.389.464,11	3,76%	5.530.584,11
formazione	74	841.352,99	5.201.049,00	7,39%	6.042.401,99	12,46%	69.102.182,00	75.144.583,99		81.791.823,95	5,86%	12.689.641,95
ambiente	75	761.657,66	4.150.779,00	7,14%	4.912.436,66	10,13%	48.905.344,00	53.817.780,66		68.770.370,26	4,93%	19.865.026,26
infrastrutture	76	849.080,63	5.184.695,00	3,19%	6.033.775,63	12,44%	349.667.974,00	355.701.749,63		188.877.670,42	13,54%	-160.790.303,58
agricoltura	77	1.149.122,39	7.258.166,00	11,26%	8.407.288,39	17,34%	49.226.026,00	57.633.314,39		74.681.313,31	5,35%	25.455.287,31
Aut. Bacino	80	238.153,91	676.108,00	18,75%	914.261,91	1,89%	11.968.803,00	12.883.064,91		4.875.621,25	0,35%	-7.093.181,75
Cico	81	240.711,44	940.106,00	233,27%	1.180.817,44	2,44%	518.653,00	1.699.470,44		506.197,62	0,04%	-12.455,38
		7.561.573,98	40.926.591,66	3,48%	48.488.165,64	100,00%	1.008.289.336,40	1.056.777.502,04		1.394.984.246,36	100,00%	386.694.909,96

N.B. Il costo del dipartimento 71 non è costituito dalla mera somma dei costi di gestione, del personale e delle risorse liquidate in quanto, leggesi nel rapporto, altrimenti si avrebbe una ridondanza di dati, facendo parte delle risorse liquidate anche i costi di gestione e del personale di tutti gli altri dipartimenti.

		altri costi	costo totale effett.		
		attività	a+b+d	%	attività residuali
Dipartimenti					
Giunta	71	877.573,59	148.744.392,49	10,30%	126.976.326,03
sicurezza	72	520.045,00	791.343.520,36	54,82%	210.884.013,11
att. Produttive	73	296.660,03	56.390.520,32	3,91%	2.351.876,85
formazione	74	608.560,29	87.834.225,94	6,08%	1.287.664,50
ambiente	75	208.935,36	73.682.806,92	5,10%	19.770.594,44
infrastrutture	76	267.076,40	194.911.446,05	13,50%	12.219.458,83
agricoltura	77	23.758,99	83.088.601,70	5,76%	812.856,03
Aut. Bacino	80	91.684,67	5.789.883,16	0,40%	222.126,00
Cico	81	54.715,71	1.687.015,06	0,12%	516.451,56
		2.949.010,04	1.443.472.412,00	100,00%	375.041.367,35

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati tratti da rapporto di gestione 2003

Tab 3

M.F.O.	F.O.		Ore	Tot. Parz.	%	Tot. Parz.	Costo	Tot. Parz.	%	Tot. Parz.
	0111	Organi esecutivi e legislativi	51.664		3,65%		1.526.641,29		4,28%	
	0112	Affari finanziari e fiscali	15.893		1,12%		334.143,17		0,94%	
	0131	Politiche del personale e servizi generali del personale	52.577		3,72%		1.128.736,60		3,17%	
	0132	Servizi di programmazione, gestione e controllo	124.438		8,80%		3.191.943,79		8,95%	
	0134	Servizi generali dell'amministrazione	261.329		18,48%		6.443.614,64		18,07%	
	0161	Altri servizi generali	36.776		2,60%		644.954,27		1,81%	
01		Servizi generali delle amministrazioni pubbliche		542.677		38,38%		13.270.033,76		37,22%
	0221	Protezione civile e ricostruzione	4.546		0,32%		132.002,50		0,37%	
02		Difesa		4.546		0,32%		132.002,50		0,37%
	0412	Politiche del lavoro	22.035		1,56%		1.415.307,91		3,97%	
	0421	Politica agricola regionale e sviluppo rurale	162.455		11,49%		3.408.052,06		9,56%	
	0422	Politica di difesa del patrimonio boschivo	22.526		1,59%		551.658,80		1,55%	
	0430	Politiche energetiche	14.747		1,04%		575.373,57		1,61%	
	0442	Politiche per l'innalzamento del contesto produttivo e lo sviluppo dell'imprenditoria	45.573		3,22%		972.066,66		2,73%	
	0450	Politiche di gestione dei servizi di trasporto pubblico locale di interesse e competenza regionale	11.490		0,81%		605.237,27		1,70%	
	0451	Politiche di riqualificazione e potenziamento delle infrastrutture di trasporto	24.407		1,73%		507.351,99		1,42%	
	0461	Politiche di sviluppo rete unitaria della pubblica amministrazione regionale	55.055		3,89%		799.466,05		2,24%	
	0473	Politiche di innovazione e sviluppo del sistema turistico regionale	16.398		1,16%		474.717,12		1,33%	
	0480	Ricerca innovazione e trasferimento tecnologico	2.196		0,16%		59.549,45		0,17%	
04		Affari economici		376.882		26,65%		9.368.780,88		26,27%
	0510	Politiche di protezione dell'ambiente dall'inquinamento	12.581		0,89%		401.331,22		1,13%	
	0540	Politiche di protezione delle biodiversità e dei beni paesaggistici	85.247		6,03%		2.294.530,21		6,43%	
05		Protezione dell'ambiente		97.828		6,92%		2.695.861,43		7,56%
	0611	Politiche di qualificazione urbana e sviluppo delle abitazioni	24.057		1,70%		774.350,26		2,17%	
	0621	Politiche di valorizzazione e difesa del territorio	85.021		6,01%		2.477.969,59		6,95%	
	0630	Politiche di tutela e gestione integrata delle risorse idriche	22.345		1,58%		478.664,29		1,34%	
06		Abitazioni e assetto territoriale		131.423		9,29%		3.730.984,14		10,46%
	0741	Politiche di sanità regionale	81.895		5,79%		2.547.920,47		7,15%	
07		Sanità		81.895		5,79%		2.547.920,47		7,15%
	0860	Politiche di programmazione e sviluppo delle attività culturali e sportive	16.255		1,15%		468.399,77		1,31%	
08		Attività ricreative, culturali e di culto		16.255		1,15%		468.399,77		1,31%
	0951	Politiche per la formazione professionale delle risorse umane	102.026		7,22%		1.691.045,54		4,74%	
	0980	Politiche per l'istruzione	11.983		0,85%		341.050,91		0,96%	
09		Istruzione e formazioni professionale		114.009		8,06%		2.032.096,45		5,70%
	1011	Servizi di protezione sociale per patologie	3.150		0,22%		114.104,58		0,32%	
	1012	Servizi di protezione sociale ed invalidità	13.695		0,97%		354.785,36		0,99%	
	1021	Servizi di protezione sociale in favore di anziani	948		0,07%		35.724,03		0,10%	
	1041	Politiche di protezione della famiglia	730		0,05%		44.001,69		0,12%	
	1071	Politiche a favore di soggetti a rischio di esclusione	5.160		0,36%		147.052,64		0,41%	
	1091	Altre iniziative a sostegno della protezione sociale	5.391		0,38%		224.891,18		0,63%	
10		Protezione sociale		29.074		2,06%		920.559,48		2,58%
	1111	Politiche intersettoriali	12.838		0,91%		392.016,94		1,10%	
11		Attività intersettoriali		12.838		0,91%		392.016,94		1,10%
	1211	Funzioni non ripartibili	4.557		0,32%		66.475,87		0,19%	
	1212	Gestione del debito regionale	2.020		0,14%		32.433,03		0,09%	
12		Attività non ripartibili		6.577		0,47%		98.908,90		0,28%
		totali	1.414.004		100,00%		35.657.564,72		100,00%	

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati tratti da rapporto di gestione 2003

8 – Attività di attuazione, in sede regionale, dei principi di buon andamento, imparzialità, trasparenza, semplificazione amministrativa, di separazione tra politica ed amministrazione, di sussidiarietà, decentramento e federalismo, anche alla luce della recente riforma del titolo V, parte II, della Costituzione

In ordine alle attività concretamente poste in essere dall'Ente regionale ed alle iniziative intraprese per attuare i principi di buon andamento, imparzialità, trasparenza, semplificazione amministrativa e separazione tra politica ed amministrazione (a parte le considerazioni a tal proposito svolte da questa Corte in sede di esame delle strutture regionali, sia di amministrazione attiva sia di controllo interno), nel precedente referto si dava conto della istituzione di una Commissione speciale di Riforma dello Statuto regionale (in scadenza al 31 dicembre 2003) che ha prodotto una bozza del nuovo Statuto (sulla quale si è già riferito nel cap. 3).

Inoltre, il Presidente del Consiglio Regionale aveva ricordato che, in applicazione della L.R. n. 12/1996, l'Ufficio di Presidenza del Consiglio, con proprio atto deliberativo n. 49/1998 ("Individuazione dei provvedimenti di competenza dell'Ufficio di Presidenza") e n. 50/1998 ("Iter procedurale delle proposte di provvedimenti dell'Ufficio di Presidenza e delle determinazioni e disposizioni dirigenziali"), già aveva conseguito una netta separazione tra i compiti di indirizzo politico amministrativo, tipici dell'Organo politico, ed i compiti di gestione, tipici della dirigenza, definendo anche gli aspetti procedurali conseguenti.

A ciò si aggiungeva il riferimento ad alcuni provvedimenti con i quali, nell'ambito della propria competenza, l'Ufficio di Presidenza ha emanato, in materia, alcune direttive o esercitato poteri propri:

- delibera n. 315 del 31 ottobre 1998, tuttora vigente, in materia di incompatibilità o di autorizzazioni dei dipendenti regionali allo svolgimento di prestazioni professionali/incarichi a favore di soggetti diversi dal Consiglio Regionale;
- disciplinare delle attività di valutazione dei risultati delle strutture dirigenziali e delle prestazioni dei dirigenti, tuttora vigente (delibera n. 40 del 2 marzo 1998);
- nomine dei dirigenti delle strutture organizzative del Dipartimento Segreteria generale del Consiglio relative agli anni 2001-2002 (Delibere n. 02/2001, n. 35/2001, n. 229/2001, n. 126/2002, n. 206/2002, n. 238/2002, n. 239/2002, n. 240/2002).

Nulla, invece, veniva riferito in proposito in ordine all'Area della Giunta Regionale.

Difatti, il dirigente generale del Dipartimento della Presidenza della Giunta Regionale, in occasione del precedente referto, aveva fornito, con nota n. 50678 del 28 novembre 2003, solo alcune informazioni limitatamente all'attuazione del trasferimento di compiti e di risorse strumentali e di personale dalla Regione agli Enti Locali

regionali e dallo Stato alla Regione stessa, anche alla luce della riforma del titolo V, parte II della Costituzione attuata con la legge cost. n.3/2001.

A tal proposito venivano trasmesse relazioni, provenienti dai vari Dipartimenti della Giunta regionale (ad eccezione del Dipartimento "Agricoltura e Sviluppo Rurale", da cui non era pervenuta alcuna notizia).

In conclusione, pur nella genericità e frammentarietà che, in alcuni casi, caratterizzava le informazioni fornite, per questa Corte dei conti trovava conferma l'impressione che troppo spesso al decentramento e conferimento formale di compiti e funzioni da un livello di governo all'altro (soprattutto dallo Stato a Regioni ed Enti Locali) tardi a conseguire un corrispondente trasferimento di risorse, finanziarie e strumentali (e soprattutto di personale), che sia, anche se solo parzialmente, adeguato.

Ciò, tra l'altro, si osservava, porta anche alla dispersione del patrimonio di conoscenze e competenze in possesso del personale che svolgeva in precedenza tali compiti, con inevitabili conseguenze negative sui tempi di avvio e sulla proficuità dello svolgimento dei nuovi compiti da parte degli Enti subentranti.

Quale aggiornamento delle notizie e valutazioni sopra sintetizzate, il Presidente della Giunta regionale, con nota n.14769/7101 del 25.1.2005, ha comunicato, circa il processo di decentramento e di trasferimento di funzioni tra i diversi livelli di governo, che "pur nella fase di stagnazione che sta caratterizzando la definizione dei nuovi assetti istituzionali, si possono segnalare diverse iniziative volte sia a completare il processo di trasferimento delle funzioni e più in generale di ridefinizione degli equilibri istituzionali in chiave di sussidiarietà, sostenibilità e solidarietà".

Quale specifica iniziativa al riguardo viene segnalata la ridefinizione del sistema formativo e del lavoro, di cui alla legge regionale n.33/2003 sul "riordino del sistema formativo integrato". Tale intervento si prefigge di assicurare l'integrazione tra scuola, università, formazione e centri per l'impiego per mezzo di un'organizzazione di rete al fine di assicurare risposte formative differenziate rispetto ai diversi bisogni della domanda, dell'offerta di lavoro e del territorio. Di conseguenza la Regione si è resa "promotrice di un Piano di Indirizzo Generale Integrato (PIGI) per l'esercizio del ruolo di promotore e coordinatore delle scelte di competenza dei diversi livelli di governo e dei diversi soggetti gestori, la cui prima stesura è attualmente all'esame del Consiglio Regionale".

Sul piano amministrativo, il Presidente della Giunta sottolinea come siano state poste in essere "(...) azioni di promozione, stimolo e supporto alla crescita della capacità di autogoverno intervenuta contestualmente ai PIT della programmazione comunitaria, ai Piani socio-assistenziali ed alla prima sperimentazione di Piano di salute, al Programma Operativo Val d'Agri, ai distretti produttivi ed ai comitati di area-prodotto della programmazione turistica, alle caratteristiche di attuazione del Fondo regionale di coesione per le aree interne e del Fondo Regionale per la Montagna".

Viene segnalato anche un progetto in partnership con il Dipartimento Funzione Pubblica ed il Formez avente ad oggetto un progetto pilota "Governance Basilicata", al fine di effettuare una ricognizione ed una progettazione dei modelli e dei criteri per la modulazione della c.d. "governance multilivello" tra i diversi livelli di governo regionale e sub-regionale, di adeguare i sistemi organizzativi e gestionali interni e di "arricchire la gamma degli strumenti per l'accountability tra la Regione ed i diversi soggetti, soprattutto alla luce delle reti plurali e policentriche che stanno emergendo dalle modifiche in corso del quadro istituzionale".

In ordine all'attuazione in particolare dei principi di semplificazione e trasparenza amministrativa, il Presidente della Giunta regionale, ha evidenziato come, nell'ambito del già citato progetto pilota "Governance Basilicata" è stata predisposta, in forma di disegno di legge, una proposta di revisione del sistema di regolazione dell'organizzazione e del lavoro pubblico "fortemente caratterizzata, oltre che dalla ridefinizione di logiche e strumenti di flessibilizzazione dell'organizzazione per obiettivi e progetti, anche da una fondamentale ascendenza verso una più organica composizione del sistema dei controlli interni e di introduzione più chiara ed incisiva dei principi di snellimento, semplificazione e trasparenza dell'azione amministrativa".

Operativamente, ciò dovrà svolgersi per mezzo dell'adozione diffusa dei principi di semplificazione e trasparenza degli atti amministrativi, di una maggiore tutela dei diritti di informazione e comunicazione, nonché dell'introduzione e della regolazione di istituti volti a favorire il dialogo tra Regione e cittadini ed a prevenire e deflazionare il contenzioso, anche attraverso l'utilizzo di istituti e strumenti riconducibili alla legge n.241/1990. Vari strumenti vengono, in proposito, citati quali: il diritto di interpello da parte degli aventi interesse, il dovere di autotutela per l'annullamento d'ufficio di atti illegittimi, il diritto di ravvedimento operoso per le violazioni commesse e non ancora constatate; tuttavia tali strumenti, si avverte, per divenire effettivamente operativi, dopo l'approvazione del disegno di legge da parte del Consiglio regionale, necessitano di "atti di regolamentazione di dettaglio ed applicazione".

Inoltre le stesse finalità ispirano anche altre azioni in corso tese "alla revisione della normativa sui regimi di aiuto per le attività produttive con previsione della territorializzazione e di esternalizzazione mirata delle attività gestionali e la messa a regime delle soluzioni operative per razionalizzare ed ottimizzare gli impatti della nuova regolazione rispetto al corpo normativo vigente, attraverso l'applicazione diffusa dell'Analisi dell'Impatto della Regolazione (AIR) e dell'Analisi Tecnica Normativa (ATN) sperimentate nel corso del 2003 e 2004".

In sede di controdeduzioni allo schema di referto, oltre a rimarcare ancora una volta le iniziative esposte con la citata nota n.14769/7101 del 25.1.2005 e sopra riportate, sono state fornite notizie (in parallelo a quanto evidenziato nel precedente referto con riguardo all'Area del Consiglio Regionale) circa taluni degli atti conseguenti



alla legge regionale 2 marzo 1996, n.12 e successive modificazioni ed integrazioni (soprattutto la L.R. n.37/98 e la L.R. n.48/2000), riguardanti l'Area della Giunta.

La nota predetta, al riguardo evidenzia che:

- Con D.G.R. 13 gennaio 1998, n.11 si è proceduto ad una specificazione dei compiti che l'art.3 della L.R. n.12/1996, e successive modificazioni e integrazioni, individua in via generale come rientranti nella competenza della Giunta Regionale, con l'intento di "dare piena attuazione al principio della separazione delle competenze e responsabilità degli organi istituzionali della Regione, ed in particolare della Giunta Regionale, dai compiti di gestione propriamente spettanti ai dirigenti";
- Le DD.GG.RR. n.162/1998 e n. 655/1998 hanno definito l'iter procedurale relativo alle proposte deliberative di Giunta ed alle determinazioni dirigenziali, "in concreta attuazione del suddetto principio e a salvaguardia dell'autonomia dirigenziale, tenuto conto dell'esigenza di garantire il collegamento funzionale tra le strutture e consentire, mediante idonei strumenti procedurali, la necessaria vigilanza da parte delle posizioni o strutture funzionalmente sovraordinate";
- Con l'emanazione della L.R. n.34/2001 è stato disciplinato il nuovo ordinamento contabile regionale, conformemente ai principi fondamentali dettati dal d.lgs. n. 76/2000; la predetta normativa, osserva la Regione, "contiene, tra l'altro, la ridefinizione degli atti idonei ad assumere impegni di spesa, la specificazione degli elementi necessari ed identificare gli atti di mera liquidazione e, per entrambi i casi, la regolamentazione dei rispettivi procedimenti di assunzione e di liquidazione della spesa, nonché, infine, la individuazione della competenza alla emanazione dei relativi provvedimenti amministrativi, in tal modo rimarcando e meglio delineando la linea di confine già a suo tempo fissata dal legislatore attraverso il citato principio della separazione delle competenze";
- Con D.G.R. 4 settembre 2000, n. 1814 e successive modificazioni ed integrazioni sono state individuate le strutture dirigenziali ed è stata stabilita la declaratoria dei compiti alle medesime assegnati per la legislatura 2000-2005;
- Con D.G.R. n.2903 del 13.13.2004 è stata adottata una nuova disciplina dell'iter procedurale delle proposte di deliberazione della Giunta Regionale e dei provvedimenti di impegno e di liquidazione della spesa "al fine di rivisitare l'iter procedurale relativo alle proposte deliberative di Giunta ed ai provvedimenti di impegno e liquidazione delle spesa alla luce del nuovo ordinamento contabile introdotto dalla LR. n. 34/2001 e dell'attuale assetto organizzativo dell'amministrazione regionale".

Ovviamente questa Corte dei conti seguirà con grande interesse i passaggi necessari per rendere operativi i propositi ed i progetti enunciati dalla Regione.

## 9 – Sintesi delle principali osservazioni, criticità e considerazioni conclusive

Nel precedenti referti si evidenziava come, nel passaggio da forme accentrate a forme autonome di esercizio delle funzioni amministrative, l'ordinamento regionale della Basilicata si fosse adeguato alla recente legislazione di riforma (in materia di organizzazione<sup>53</sup>, di contabilità regionale e di federalismo fiscale<sup>54</sup>), tutta orientata ad accrescere l'efficienza dell'apparato gestionale e la qualità delle relative prestazioni istituzionali.

Occorre, ora, dare compiuta attuazione all'assetto federalistico disegnato con la legge costituzionale n.3/2001 (e uno dei passaggi obbligati al riguardo è l'approvazione del nuovo Statuto regionale, sino ad ora mancata) che, nel passaggio da un sistema di finanza essenzialmente derivata ad uno basato sull'autonomia finanziaria ed impositiva degli enti territoriali, introduce anche una forte connotazione "solidaristica", considerata come essenziale per la stessa tenuta della coesione nazionale e della configurazione unitaria dello Stato.

Se quindi, ai sensi del nuovo art. 119 Cost., Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni godono di autonomia finanziaria di entrata e di spesa e stabiliscono (ed applicano) tributi ed entrate proprie, tali Enti devono anche assicurare, con esse, la integrale copertura finanziaria all'esercizio delle funzioni pubbliche loro attribuite. In prospettiva, quindi, dovranno essere soppressi gli ordinari trasferimenti erariali, in luogo dei quali lo Stato destinerà, in aggiunta alle risorse derivanti dal "fondo perequativo" per i territori con minore capacità fiscale per abitante, risorse supplementari per interventi speciali ai fini di promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale, rimuovere gli squilibri economici e sociali, favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona.

In tale contesto, assumono maggiore rilievo le esigenze di trasparenza, affidabilità, uniformità ed armonizzazione del sistema contabile di Regioni ed Enti locali. A tal proposito, si ricorda che mentre la disciplina della "perequazione" delle risorse finanziarie è attribuita alla competenza esclusiva dello Stato (art.117 Cost.), rientra nell'ambito della legislazione concorrente l'armonizzazione dei bilanci pubblici ed il coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario. In tale materia lo Stato deve individuare i principi fondamentali nel cui rispetto le Regioni devono esercitare la propria potestà legislativa.

Nell'ottica del coordinamento e dell'equilibrio della finanza pubblica (nella quale, peraltro, non è più consentito "scaricare" gli effetti di eventuali squilibri e disavanzi

---

<sup>53</sup> Processo iniziato con la legge n. 241/1990 e proseguito (per citarne solo alcune) con la legge n. 29/1993 e le cosiddette leggi Bassanini, sino alla riforma del titolo V, parte II, della Costituzione, attuata con la legge cost. n. 3/2001 e con la legge n.131/2003 (cd. legge "La Loggia").

<sup>54</sup> Si pensi al d.lgs. 28 marzo 2000, n. 76, in materia di bilancio e di contabilità delle Regioni, e al d.lgs. 18 febbraio 2000, n. 56, in tema di federalismo fiscale.

finanziari sul bilancio dello Stato centrale), i predetti compiti attribuiti al Parlamento nazionale risultano fondamentali per il corretto funzionamento del nuovo Ordinamento della Repubblica. Dal loro esercizio dipende, infatti, non solo il rispetto dei vincoli derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea, ma anche l'osservanza di altri principi di valore costituzionale, quali l'equilibrio dei bilanci pubblici, il carattere progressivo del sistema fiscale ed il concorso di tutti i cittadini alla spesa pubblica secondo la rispettiva capacità fiscale.

A tal fine è, però, necessario che il Parlamento nazionale possa fruire di informazioni e valutazioni, in ordine all'andamento finanziario ed alle risultanze contabili degli enti territoriali, che abbiano i caratteri della attendibilità tecnica, della neutralità politica e della omogeneità sostanziale e metodologica che solo la Corte dei conti può concretamente assicurare.

E' indubbio, inoltre, che il funzionamento del fondo perequativo, alimentato con una parte del gettito fiscale realizzato nelle regioni più sviluppate, necessita di un adeguato controllo sulla corretta applicazione dei meccanismi di prelievo e riparto delle risorse, ma soprattutto sul regolare, efficiente ed efficace utilizzo delle stesse da parte delle amministrazioni territoriali beneficiarie<sup>55</sup>.

Ma affinché gli esiti finali di un controllo di questo tipo siano credibili e generalmente accettati, pare evidente che esso non potrebbe essere attribuito ad un organo che sia espressione delle stesse Amministrazioni controllate o di quelle che alimentano il predetto fondo, perché in questo caso, malgrado le garanzie di indipendenza riconosciute all'organo ed i particolari requisiti eventualmente richiesti per la nomina dei suoi componenti, resterebbe comunque il sospetto di comportamenti non imparziali.

Anche questo compito, pertanto, sembra non possa essere svolto che dalla Corte dei conti, sia per la sua natura di organo magistratuale, indipendente e professionalmente adeguato, sia per la sua configurazione unitaria, pur con articolazioni regionali<sup>56</sup>.

Peraltro, proprio l'entrata in vigore della legge costituzionale n.3/2001 ha riproposto, con forza, l'esigenza del mantenimento di adeguati controlli "esterni" sulla gestione delle Regioni e degli Enti locali, vista la loro non fungibilità con i controlli "interni".

---

<sup>55</sup> E' ovvio, infatti, che le comunità più ricche, che hanno dovuto rinunciare ad una parte del reddito da loro prodotto, mai potrebbero tollerare che esso possa servire a finanziare il disservizio, l'inefficienza o il mero assistenzialismo.

<sup>56</sup> A ben vedere, il controllo affidato ad un organo terzo e di natura magistratuale è, in effetti, l'unica garanzia possibile per il "federalismo solidale": esso, infatti, da un lato garantisce le regioni ricche, che temono sperperi delle risorse che sono e saranno tenute a dirottare verso quelle meno sviluppate (sacrificando così le istanze interne, inevitabilmente egoistiche, tendenti ad un utilizzo di tali risorse per il miglioramento e l'ampliamento dei propri servizi pubblici o per la riduzione dei propri tributi), ma garantisce, dall'altro, anche le regioni in ritardo di sviluppo, per le quali una magistratura potrà verificare i loro conti ed il buon utilizzo delle risorse aggiuntive loro affidate, assicurando così, in ultima analisi, che quel flusso di risorse non venga in futuro interrotto prima che quel ritardo sia colmato. Ed è del tutto evidente che, per queste ultime, il venir meno della "solidarietà" tra aree sviluppate del Paese ed aree in ritardo determinerebbe un inevitabile accrescimento del divario economico esistente.

Con la predetta legge costituzionale, infatti, si è accentuato il processo (in corso negli ultimi anni) teso a sopprimere i controlli di merito e a comprimere quelli di legittimità.

In tale scenario, quindi, ancora maggior rilievo assumono i controlli successivi sulla gestione affidati alla Corte dei conti che, secondo l'insegnamento espresso dalla Corte costituzionale con la sentenza n.29 del 1995, si pone quale "garante imparziale" dell'equilibrio economico-finanziario del settore pubblico e della corretta gestione delle risorse collettive sotto il profilo della regolarità, dell'efficacia, dell'efficienza e dell'economicità.

Tali controlli, dice ancora la Corte Costituzionale, hanno una natura essenzialmente "collaborativa" (come ribadito anche dalla legge n. 131/2003 – c.d. "legge La Loggia" - di adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge cost. n. 3/2001) e, pertanto, devono tendere a suggerire ed "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".

La maggior efficienza amministrativa, infatti, non può farsi coincidere, per mera definizione, con il federalismo amministrativo, poiché i benefici del decentramento, sebbene in astratto connessi al migliore adeguamento dell'offerta dei servizi ai bisogni effettivi dei residenti, al maggior controllo degli amministratori pubblici ed all'avvio di forme di concorrenza tra i governi locali a beneficio della collettività amministrata, sono conseguibili soltanto laddove alla maggiore autonomia si accompagni un'adeguata misurazione e divulgazione dei risultati conseguiti nella gestione (accountability). Solo se i cittadini sono in grado di controllare effettivamente l'operato degli amministratori locali, sia sul piano politico-istituzionale sia sul piano più propriamente amministrativo, potranno aversi sostanziali ritorni in termini di maggior efficienza ed efficacia dell'azione amministrativa.

In tale ottica, la funzione collaborativa e propositiva dei controlli esterni sulla gestione affidati alla Corte dei conti deve potersi realizzare anche attraverso la interazione con il sistema dei controlli interni, chiamato a condividere le responsabilità del conseguimento degli obiettivi gestionali mediante la verifica (in corso d'opera) della idoneità delle strategie adottate, degli strumenti prescelti e dei risultati raggiunti.

Occorre in proposito sottolineare (onde evitare equivoci) che il diverso piano istituzionale e funzionale tra la Corte dei conti, organo magistratuale di controllo esterno che deve (anche) verificare il funzionamento dei controlli interni alle singole pubbliche amministrazioni, e quest'ultimi (che, sono "sostanzialmente" parte integrante dell'amministrazione attiva) comporta che tale necessaria interazione non possa comunque assurgere a livello di confronto paritario tra gli stessi.

D'altronde, anche la predetta "natura collaborativa del controllo sulla gestione" affidato alla Corte dei conti, deve essere correttamente intesa nella sua funzione di "stimolo all'autocorrezione" dell'Amministrazione controllata, senza che ad essa possano essere attribuiti significati ultranei. Fermo restando, però, che non si tratta di un controllo "a richiesta" e che le criticità evidenziate devono essere oggetto di meditata valutazione da parte dell'amministrazione controllata (che deve comunicare le misure consequenziali adottate).

A proposito di controlli interni, pur constatandosi gli evidenti sforzi compiuti dalla Regione Basilicata, è innegabile che ancora sussistono ampie possibilità di miglioramento al fine di dotarsi di strumenti di controllo di gestione veramente efficaci e rappresentativi della realtà della "azienda P.A."

La Sezione, nel censurare il fenomeno dell'eccessivo scostamento tra i dati di monitoraggio e quelli di consuntivo - che mostra rilevanti inefficienze del sistema e che deve, pertanto, avviarsi a soluzione in tempi brevi - auspica una maggiore chiarezza e trasparenza dei meccanismi di rilevazione dei dati e di formazione degli indici e delle percentuali segnalanti il grado di raggiungimento degli obiettivi previsti. E' necessario, all'uopo, implementare il sistema di rilevazione dei dati contabili ed extracontabili da tradurre in informazioni utili da fornire al management al fine di migliorare i processi decisionali e gestionali.

Dato, però, che il controllo di gestione è finalizzato a consentire all'Ente pubblico una maggiore capacità di soddisfacimento dei bisogni pubblici, è altresì indispensabile che il contatto con l'ambiente e con la collettività amministrata sia consolidato non solo nel momento prioritario di determinazione degli obiettivi, ma anche in quelli successivi di verifica dei risultati prodotti rispetto a quelli programmati e di misurazione dell'effetto finale in termini di impatto sull'utenza e sul grado di apprezzamento dei servizi pubblici resi della P.A.

Altro impatto da misurare e verificare è quello sulle stesse strutture amministrative. In altri termini, nel controllo di gestione è sicuramente necessario che le varie informazioni e misurazioni vengano prodotte ed utilizzate, ma deve anche verificarsi quali miglioramenti ha prodotto l'introduzione delle nuove metodologie sul concreto agire amministrativo.

La Regione, nelle proprie controdeduzioni, ha riferito sulle attività già poste in essere relativamente alle problematiche evidenziate nello schema del presente referto ed a seguito delle indicazioni già formulate col precedente (e che rispetto a quest'ultimo sono pertanto da considerarsi misure consequenziali adottate o in via di adozione).

La Regione, però, ha anche condiviso la necessità che ulteriori iniziative – tra quelle pure indicate dalla Corte – siano attivate o definite al fine di migliorare l'efficienza ed efficacia del controllo di gestione e affinché questo possa contribuire, a sua volta, ad implementare l'efficienza e l'efficacia dell'intera azione amministrativa dell'Ente.

Ciò detto, si esprime l'auspicio che, in tempi brevi, siano poste in essere tutte le misure necessarie al superamento delle criticità riscontrate nel precedente e nel presente referto.

Deve, poi, sottolinearsi che risulta ancora non operativo il Servizio ispettivo interno, previsto dalla legge regionale n.48/2000 e costituito con D.G.R. n.2147 del 24.11.2003.

Per ciò che attiene all'attività di valutazione della dirigenza del ruolo della Giunta regionale, nel precedente referto, si auspicava che, superata oramai la fase di prima applicazione, fossero adottate misure atte a rendere ancor più efficace e penetrante tale sistema di valutazione e ad accelerare la definizione dei relativi procedimenti, da ultimarsi in tempi quanto più prossimi al termine dell'esercizio considerato, onde, tra l'altro, scongiurare il rischio che il sistema di valutazione dei dirigenti resti confinato negli angusti limiti di una prassi finalizzata al mero riconoscimento di meriti apprezzabili in termini distributivi della premialità. Veniva esortata la Regione, inoltre, ad incoraggiare ogni sforzo diretto ad evitare l'appiattimento delle valutazioni sul punteggio più elevato ed a migliorare la pratica della differenziazione e della selezione.

L'esame svolto ha confermato la tendenza al miglioramento dell'effettività del sistema di valutazione della dirigenza del ruolo della Giunta Regionale che pare progressivamente incamminarsi verso la maturità ed il superamento delle criticità evidenziate, come sottolineato anche dal Presidente della Giunta regionale, con la nota n.14769/7101 del 25.1.2005, in sede di esposizione delle misure consequenziali adottate.

Al riguardo pare tuttavia necessario porre in essere uno sforzo teso ad evidenziare e dimostrare, in tutti i modi possibili, l'effettiva notevole utilità della valutazione della dirigenza per conseguire sostanziali miglioramenti del rendimento dell'Ente nel suo complesso e dei singoli dirigenti stessi, nonché la piena attuazione dei principi costituzionali di buon andamento dell'amministrazione. Ciò richiede, ovviamente, la promozione di iniziative costanti ed efficaci tese a sensibilizzare al riguardo innanzitutto gli stessi dirigenti valutati.

Inoltre occorre incentivare un sempre più penetrante collegamento tra valutazione dei dirigenti ed esiti del controllo interno di gestione costituenti, come è stato rilevato, una opportunità per l'amministrazione e "non una minaccia per la dirigenza". Questa esigenza è condivisa dalla Regione (come evidenziato nelle controdeduzioni allo schema di referto).

Per ciò che riguarda, invece, l'attività di valutazione della dirigenza del ruolo del Consiglio Regionale, nel complesso questa Sezione regionale di controllo ritiene auspicabile uno sforzo ulteriore per accentuare, in seno al Dipartimento della Segreteria Generale del Consiglio regionale, il grado di effettività e puntualità delle valutazioni dei dirigenti nonché teso ad introdurre un vero e proprio controllo interno di gestione.

Per ciò che attiene all'attività di controllo di regolarità amministrativa e contabile, i dati relativi al 2003 mostrano notevoli progressi al riguardo, tanto che l'Ufficio di Ragioneria Generale pone in diretta relazione la sensibile riduzione del numero di atti dirigenziali restituiti privi del visto di esecutività contabile con la "efficacia del controllo e del supporto che l'Ufficio Ragioneria Generale offre a tutti i Dipartimenti" e ciò nonostante la mancanza di modifiche a livello organizzativo ed operativo rispetto all'anno precedente e, in particolare, la mancata "auspicata immissione di personale con più specifica professionalità nell'organico dell'Ufficio".

Pertanto, pur rimanendo inalterato, nel 2003, rispetto al 2002, l'ordine dei primi tre Dipartimenti con la maggior percentuale di atti restituiti, i primi due hanno conseguito un notevole abbattimento di tale percentuale (il Dipartimento Sicurezza e Solidarietà Sociale ha ridotto la percentuale addirittura di oltre il 50%). Solo l'Autorità di Bacino ha leggermente peggiorato la sua percentuale. Per gli altri Dipartimenti si riscontra un generale abbattimento della percentuale stessa.

Nelle controdeduzioni allo schema di referto, la Regione ha comunicato, in proposito, di aver intensificato lo sforzo di miglioramento della qualità della produzione degli atti amministrativi anche attraverso l'adozione (con D.G.R. n. 2903 del 13.12.2004) di una nuova disciplina dell'iter procedurale delle proposte di deliberazione della Giunta Regionale e dei provvedimenti di impegno e liquidazione della spesa. Ciò non solo al fine di rivisitare l'iter procedurale alla luce del nuovo ordinamento contabile introdotto dalla LR.n.34/2001 e dell'attuale assetto organizzativo dell'amministrazione regionale ma "anche, nella sostanza, quale ulteriore misura per migliorare la standardizzazione dell'iter di formazione degli atti e quindi della migliore rispondenza ai requisiti di regolarità, in modo da ridurre ulteriormente i casi di restituzione di proposte di atti privi di esecutività contabile, come auspicato anche dalla Corte".

In ordine al sistema di valutazione e verifica degli investimenti pubblici sono state rilevate alcune criticità, tra cui la necessità che venga promossa una percezione della valutazione non come un appesantimento ma come stimolo al miglioramento, la scarsa incisività dei poteri di acquisizione di informazioni presso soggetti esterni alla struttura organizzativa regionale e le corrispondenti difficoltà delle strutture responsabili di reperire ed elaborare informazioni di base.

Relativamente all'Istituto Nitti – Agenzia regionale per lo sviluppo delle risorse amministrative ed organizzative, a circa sette anni dalla sua istituzione, pur con qualche miglioramento rispetto alla situazione appalesata nei precedenti referti, appare ancora evidente un sottoutilizzo della struttura. Anche al fine di evitare l'improduttivo immobilizzo di risorse finanziarie regionali, si auspica l'adozione di provvedimenti tesi a colmare i ritardi evidenziati e le criticità rimaste ancora irrisolte.

In ordine, infine, alle attività concretamente svolte ed alle iniziative intraprese per attuare i principi di buon andamento, imparzialità, trasparenza,



semplificazione amministrativa e separazione tra politica ed amministrazione, la Regione ha segnalato una serie di propositi, di iniziative e di progetti in corso la cui effettiva e concreta attuazione verrà seguita in sede di elaborazione dei prossimi referti.