

L'azione amministrativa dell'Ente locale tra nuovi controlli e ciclo della *performance*.

di Matteo Bottari

Sommario: 1. Premessa; 2. Il nuovo impianto normativo e i principi ispiratori; 3. Prefigurazione di un nuovo frame work dell'azione amministrativa; 4. Considerazioni e sviluppi *de iure condendo*.

1. Premessa

La recente legge 213/2012 (di conversione del d.l.174/2012) disciplina, tra l'altro, i nuovi controlli sugli enti locali. Essa si inserisce nel solco di una serie di riforme che, negli ultimi anni, hanno interessato il sistema delle Autonomie dando l'impressione di impattare in maniera non sempre coerente con una visione di insieme al passo con le esigenze di modernizzazione e semplificazione richieste dal mutato scenario economico e sociale.

Sembra, in altri termini, di assistere ad interventi legislativi disorganici, incoerenti, svolti l'uno dall'altro anche a distanza di molti anni e finalizzati più ad inseguire l'esigenza (moda o emergenza che sia) del momento che una prospettiva organica di concreto sviluppo. Istituti giuridici e strumenti entrati da anni a far parte del lavoro quotidiano degli operatori più avveduti (controllo strategico, controllo di gestione) vengono riesumati (o rimaneggiati) e riportati sotto i riflettori con la speranza di poter conferire loro nuovo potere taumaturgico, come se la spinta della legislazione precedente si fosse esaurita e bisognasse rinnovare il proclama accentuando magari la minaccia sanzionatoria (esempio paradossale è lo scioglimento del Consiglio comunale inadempiente sull'approvazione del regolamento dei controlli).

Il quadro normativo, insomma, suscita diverse perplessità, tanto da far dichiarare a qualche commentatore che ci troviamo di fronte ad "un percorso non perfettamente lineare, ma anzi caratterizzato da contaminazioni e discontinuità"¹.

Ma qual è l'intenzione del legislatore?, ci si chiede. Esiste un quadro complessivo o si interviene unicamente sull'onda della sollecitazione estemporanea, mettendo mano ad un sistema che più che di manutenzione legislativa avrebbe bisogno di omogeneità e risultati nella prassi applicativa?

Gli ostacoli ad una piena attuazione delle riforme prefigurate per gli Enti locali ormai da più di due decenni (si cominciò con le leggi 142/1990 e 241/1990 e con il D.lgs.29/1993) sono stati (e sono ancora) tanti e scontiamo oggi un'applicazione sul territorio "a macchia di leopardo", con l'impressione di restare, nel complesso, "legati all'amministrazione e non al governo dei fenomeni"².

¹ A. MONEA *Obblighi dirigenziali e valutazione: avanza il controllo burocratico*, in Guida al Pubblico Impiego, 3/2013, pag. 56.

² A. MEOLA *Il ruolo del segretario nei nuovi controlli interni degli enti locali tra management, legalità e civil servants*, in Azienditalia – Il Personale, 3/2013, pag.103.

È pur vero che il sistema dei controlli ha subito un cambiamento radicale di prospettiva con l'affermarsi dell'autonomia locale e la scomparsa dei controlli esterni previsti originariamente dall'art.130 della Costituzione del 1948. Tuttavia il rischio è che l'impreparazione culturale e la sfiducia in un sistema che funzioni davvero e in maniera finalmente diffusa sul territorio prevalgano nuovamente sulle rinnovate spinte legislative, e che l'ultima frontiera su cui alzare la bandiera bianca del fallimento organizzativo sul territorio sia quel sistema di controlli esterni e sanzioni capestro - oggi rinnovato ed ampliato sull'onda dell'emergenza finanziaria che affligge il nostro Paese – che spingono gli operatori a fare il 'meno possibile' per non sbagliare e per non cadere nelle grinfie della magistratura contabile o di altri arcigni organismi centrali che – al di là dell'encomiabile impegno di interpreti qualificati del confuso *parterre* normativo - sono il sintomo, purtroppo, di un sistema con evidenti e scontati limiti.

Il presente lavoro si pone allora come obiettivo quello di collocare in una prospettiva sistematica la recente legislazione sui controlli ponendola in relazione con la legislazione sul tema della performance di cui al D.lgs. 150/2009. Si è fermamente convinti, infatti, che il conseguimento dell'obiettivo di 'governance effettiva' dell'Ente locale³ debba necessariamente passare attraverso la ricerca e l'esplicitazione del progetto generale, del disegno complessivo sottostante le diverse normative, cercando di evidenziarne le lacune e le carenze ma anche le potenzialità e le opportunità.

2. Il nuovo impianto normativo e i principi ispiratori

La legge 213 del 2012 che reca "*Disposizioni urgenti in materia di finanza e funzionamento degli enti territoriali*" si pone molteplici obiettivi tra i quali un progressivo miglioramento del sistema dei controlli nelle amministrazioni locali che vada di pari passo ad un miglioramento degli equilibri finanziari degli stessi.

Si tratta di una prospettiva che, per ambito semantico così come per focalizzazione tematica, si colloca in linea di continuità con il D.Lgs. 286/1999 "*riordino e potenziamento dei meccanismi e strumenti di monitoraggio e valutazione dei costi, dei rendimenti e dei risultati dell'attività svolta dalle amministrazioni pubbliche, a norma dell'art. 11 della legge 15 marzo 1997, n. 59*" e con il D.lgs. 267/2000, mentre non risulta del tutto coerente, almeno ad una prima lettura, con l'impianto definito dal D.Lgs. 150/2009 sull'"*ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e sull'efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni*". Quest'ultimo decreto infatti pone l'enfasi sul tema del ciclo di pianificazione, misurazione e valutazione e su un oggetto, la *performance*, che i nuovi disposti normativi della l.213/2012 non menzionano neppure.

Questa apparente cesura tra due leggi che regolamentano in sostanza lo stesso processo, quello di programmazione e controllo, ha in realtà il suo fondamento in uno schema logico che alimenta il dibattito dottrinario da molti decenni.

La Costituzione, all'art.97, indica espressamente come essenziali all'azione amministrativa (è di questo che ci stiamo occupando) due principi: quello del buon andamento (buona amministrazione) e quello dell'imparzialità. Non è menzionato (e si è discusso a lungo sul perché) il principio di legalità⁴, pure imprescindibile nel nostro ordinamento. Questo principio, dunque non espresso ma cogente, sta ad indicare il primato della legge, e cioè la soggezione dell'azione degli organi amministrativi alle leggi. Il principio di

³ Sul concetto di 'governance effettiva' dell'Ente locale rinvio a M. BOTTARI – M. TEDESCO *Governare l'Ente locale con la partecipazione dei cittadini*, ed. Francoangeli Milano, 2008.

⁴ Sul dibattito intorno alla costituzionalità del principio di legalità si vedano: FOIS *Legalità (principio di)*, Enciclopedia del diritto, XXIII, p. 659; F. SATTA *Principio di legalità e pubblica amministrazione nello Stato democratico*, Padova, 1967.

legalità comporta che, fuori dei diritti e poteri comuni agli altri soggetti giuridici, nessuna posizione di potere, di preminenza o di favore spetta alla pubblica Amministrazione se non gliela conferisca una legge. E che, inoltre, dei propri diritti e poteri l'Amministrazione non può fare uso in modi privilegiati – e cioè con modalità avvantaggiate rispetto a quelle proprie degli altri soggetti – salvo che la legge espressamente o implicitamente lo consenta⁵.

Il principio di 'buon andamento' (questo sì espresso nella Costituzione) esige, invece, che l'azione amministrativa sia svolta operando il ragionato confronto di tutti gli interessi pubblici compresenti nella vicenda (cosa che attiene alla legittimità dell'azione stessa) e, dall'altro, nell'osservanza di quelle regole (non giuridiche) di condotta (generalmente tratte dalle tecniche di volta in volta pertinenti) che indicano quale sia il modo più adatto per tale realizzazione. Regole che sono destinate essenzialmente ad assicurare (ponderandole e contemperandole) la prontezza, la semplicità e speditezza – quindi l'efficienza, il rendimento e l'adeguatezza – quindi l'efficacia, nonché l'economicità (cosa che attiene al merito dell'azione amministrativa)⁶.

Ciò significa, in buona sostanza, che l'azione amministrativa è sottoposta a due regole principali: quella di essere svolta in conformità alle leggi e quella di essere svolta con mezzi che assicurino l'efficienza, l'efficacia e l'economicità. Questi due ambiti devono sempre essere compresenti e chi svolge l'azione amministrativa deve trovare il giusto contemperamento tra questi due principi. È questa, a nostro parere, l'importante sottolineatura che la legge 213 ha voluto dare rispetto ai principi espressi nel D.lgs. 150/2009.

In realtà, in questi ultimi anni, si è assistito ad una oscillazione più accentuata tra i principi costituzionali sopra menzionati, con netta prevalenza a favore di quello del buon andamento. Tale spinta ha avuto la sua conferma più evidente nel D.lgs. 150/2009. L'affermazione del principio di buon andamento ha coinciso con la crisi (mutamento) del sistema dei controlli sugli atti amministrativi. Si è compiuto un processo evolutivo che ha condotto a superare l'idea tradizionale del controllo come espressione della classica funzione di garanzia – da realizzare con un riscontro di legittimità o di opportunità (controllo formale sugli atti c.d. 'di freno') – a favore di un'attività di indirizzo, sollecitatoria, diretta a migliorare la qualità dell'azione amministrativa (controllo c.d. 'di impulso'): nel quadro di questa nuova forma di verifica, l'oggetto del sindacato non è più l'atto amministrativo singolarmente considerato ma tutta la gestione amministrativa globalmente intesa, in vista del perseguimento di determinati risultati⁷.

In conseguenza di ciò, la domanda che si pone è la seguente: con l'approvazione della l.213 del 2012 stiamo tornando di nuovo all'altro estremo del moto oscillatorio o siamo piuttosto arrivati ad un punto di convergenza e di equilibrio? O, in altri termini, la l.213 ha frenato la spinta efficientista della normativa sulla 'performance' a favore di una migliore ponderazione dei principi in gioco che contempla un sistema più complesso di verifica affiancato all'azione?

La risposta sta nel modo in cui la recente legislazione sui controlli negli enti locali riuscirà a collocarsi nella prassi applicativa quotidiana. Se gli operatori e gli interpreti riusciranno a contemperare efficacemente i due principi ricomprendendoli in un paradigma 'virtuoso' dell'azione amministrativa, allora la risposta sarà che il sistema sin qui prefigurato avrà raggiunto il suo equilibrio. Se il sistema dei controlli dovesse invece prevaricare il ciclo delle performance e diventare per essa un imbuto o un abito scomodo, allora occorrerà nuovamente ricalibrare gli interventi legislativi e misurarsi con altri modelli di comportamento.

⁵ Cfr. A.M. SANDULLI Manuale di diritto amministrativo, Napoli, 1989.

⁶ Cfr. A.M. SANDULLI, op. cit. pag. 585.

⁷ MORRI – PONTRANDOLFI – TENCA, Compendio di Diritto Amministrativo, I, pag.30, la Tribuna - Piacenza, 2012.

Per l'esito di questo 'scontro di principi' molto dipenderà anche dal ruolo dei diversi attori in campo. Come vedremo nel seguito della trattazione, il risultato cui stanno portando i diversi regolamenti emanati in tutta fretta dagli enti locali a causa della sanzione 'capestro' di cui si diceva prima (lo scioglimento del Consiglio comunale) non è dei migliori. Anche a causa di evidenti sfasature della legislazione più recente (oltre alla l.213 ricordiamo la coeva legge 'anticorruzione' n.190/2012) i ruoli degli attori nel sistema degli enti locali (dirigenti, posizioni organizzative e segretari comunali) rischiano di trovarsi in una brusca contrapposizione, a nostro parere deleteria per la buona riuscita del sistema.

Per terminare l'analisi dei principi sottesi alle recenti riforme e ricondurre il tutto ad una visione sistematica occorre infine considerare che la legislazione degli ultimi anni è stata prolifica anche su un altro aspetto, quello della trasparenza, e che quest'ultimo principio, in una visione compiuta e matura della rinnovata azione amministrativa, è strettamente connesso con un altro principio fondamentale del quale, purtroppo, ben poco si sta occupando la legislazione italiana, quello della rendicontazione (o *accountability*).

Il principio di trasparenza non ha un rango costituzionale come gli altri due di cui ci siamo occupati. Tuttavia, nel prefigurare un modello rinnovato e virtuoso di percorso dell'azione amministrativa non possiamo trascurarlo. Così come sarà imprescindibile collegare i risultati dell'azione amministrativa ad un'effettiva rendicontazione (*accountability*)⁸. La trasparenza, enunciata come principio dal legislatore con la legge 241 del 1990⁹, da sola non basta a comprendere i risultati e gli effetti dell'azione amministrativa svolta. Occorrono semplicità e chiarezza di comunicazione (comprensibilità) e onestà intellettuale. Non è sufficiente mettere a disposizione dei cittadini e degli utenti i documenti prodotti per raggiungere un determinato scopo, occorre rielaborare i dati, evidenziare gli scostamenti, metterli a confronto con parametri ben precisi, standards univoci e ufficiali.

3. Prefigurazione di un nuovo *framework* dell'azione amministrativa

Calando nella realtà concreta i principi che abbiamo enunciato e svolto nel paragrafo precedente ci troviamo a cogliere l'esitazione che assale l'operatore nel momento in cui si trova ad apporre la sua firma su un atto amministrativo rendendolo efficace.

Ebbene, l'operatore che sottoscrive, ad esempio, una determina sa adesso (dopo la l.213 del 2012 ma, in realtà, negli enti più avveduti, anche prima) che quell'atto è contemporaneamente:

- a. Un atto soggetto alle regole del diritto amministrativo (*controllo di regolarità amministrativa*);
- b. Un atto che contribuisce a raggiungere (in tutto o in parte) un obiettivo (*performance individuale e organizzativa*);
- c. Un elemento che testimonia un avanzamento nel conseguimento di un certo tipo di strategia politico-amministrativa (*controllo strategico*);
- d. Un'informativa circa l'imputazione di certi costi (o ricavi) ad un determinato centro di responsabilità (*controllo di gestione*);
- e. Un impegno finanziario (o un accertamento) che muove un flusso di denaro pubblico e implica una variazione negli equilibri finanziari di un ente (*controllo sugli equilibri finanziari*);

⁸ Sul 'dilemma' dell'*accountability* negli enti locali rimando a BOTTARI –TEDESCO, op.cit, pag.31 e segg.

⁹ In realtà occorrerà attendere la l.15 del 2005 per trovare un richiamo esplicito alla trasparenza nella l.241 del 1990. Sul punto v. CERULLI IRELLI - Verso un più compiuto assetto della disciplina generale dell'azione amministrativa, Astrid Rassegna, n°4.2005.

- f. Un atto che avrà ripercussioni più o meno accettabili non solo sulla sfera giuridica ma anche sulla soddisfazione (o insoddisfazione) dei bisogni di un utente (*controllo sulla qualità dei servizi*).

Come si vede la complessità delle valutazioni che assalgono l'operatore è tale che se il sistema in cui l'atto deve inserirsi non è chiaro a chi svolge il proprio compito (e non sono chiare le conseguenze che possono derivare da eventuali sottovalutazioni) si rischia di bilanciare male il proprio impegno e di produrre dei danni.

Allora, alla luce di ciò, diventa imprescindibile provare a collocare le scelte del legislatore in un'intelaiatura (*framework*) che possa costituire il riferimento stabile per chi è impegnato a far crescere, attraverso una prassi consapevole ed evoluta, un sistema adeguato alle aspettative.

In realtà il legislatore del 2012, anche sulla scorta del dilagare degli scandali legati alla gestione delle risorse pubbliche negli enti locali (vedi per esempio, il cattivo uso dei finanziamenti pubblici da parte dei gruppi consiliari di due importanti Regioni italiane come Lazio e Lombardia), ha ritenuto che fosse arrivato il momento di presidiare meglio il sistema di *compliance* dell'attività amministrativa. Per *compliance* si intende quella funzione aziendale atta a prevenire il rischio connesso alla possibilità di giungere a danni o perdite (anche di immagine) per l'organizzazione, in seguito a cattivo funzionamento e/o comportamento di organi interni rispetto alle normative e alle leggi. Tale funzione presidia dunque importanti risvolti del principio di legalità, in particolare il rispetto delle procedure di legge (per appalti, contributi, incarichi, ecc.) la coerenza tra normativa interna e quella esterna, l'applicazione delle direttive e dei regolamenti e il loro uso (ad esempio alla luce dei pronunciamenti della giurisprudenza sui temi in opera). Il concetto di *compliance* in azienda è solitamente associato anche al concetto di onestà ed etica nei comportamenti, spesso in relazione a veri e propri codici etici o principi deontologici dei vari settori di appartenenza.

L'esigenza di istituire in azienda una funzione specifica di *compliance* nasce dalle riflessioni condotte a livello internazionale, anche a fronte di scandali e fallimenti mondiali, specie in campo finanziario, che hanno evidenziato l'esigenza di rafforzare presidi organizzativi volti ad assicurare la piena osservanza delle normative riguardanti l'attività svolta. Nel sistema bancario, per esempio, è stato rilevato che "nel nuovo contesto di crescita della competizione e di scrutinio più penetrante e continuo del mercato, la variabile organizzativa e il sistema dei controlli interni assumono un ruolo centrale nella vita aziendale e, quindi, nelle valutazioni di vigilanza; sono un necessario strumento per assicurare la sana e prudente gestione delle imprese bancarie e finanziarie, ancor più indispensabile quando l'aumento delle pressioni competitive e quelle sul perseguimento degli obiettivi di *performance* possono indurre un allentamento della corretta valutazione dei profili di rischio e di conformità e il ricorso a comportamenti di azzardo morale"¹⁰.

Orbene, tutto ciò non dovrebbe costituire una novità nel sistema della pubblica amministrazione il cui ruolo è, appunto, quello di rispettare e far rispettare le leggi. Tuttavia nella modifica che il legislatore della 213/2012 ha ritenuto di apportare al Testo Unico degli enti locali n.267/2000, appare la consapevolezza che sui controlli delle attività degli enti locali occorresse rinforzare il presidio ripristinando, per esempio, il ruolo di importanti figure interne come i segretari comunali, messe da parte forse troppo sbrigativamente nel 1997 con la legge 127 c.d. Bassanini.

Pertanto, nello schema di *framework*, di intelaiatura o quadro sistematico dell'azione della pubblica amministrazione (locale e non) che si propone nella figura 1, all'area della Performance (che attiene al buon andamento) va affiancata l'area della *Compliance* (che attiene alla legalità formale e sostanziale). A queste

¹⁰ A.M. TARANTOLA La funzione di compliance nei sistemi di governo e controllo delle imprese bancarie e finanziarie. Atti del Workshop 'Il ruolo del sistema dei controlli nella gestione del rischio di conformità negli istituti finanziari'; Milano, 2007.

due ne va poi aggiunta una terza, l'area dell'*Accountability*, oggi solo parzialmente considerata nel sistema normativo italiano e nella legge 213 del 2012.

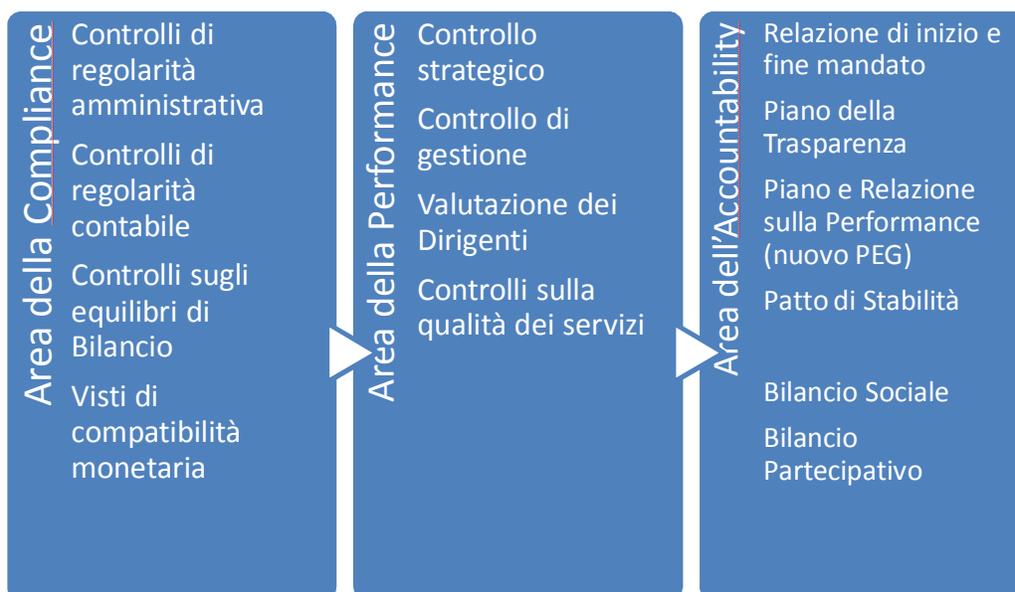


Figura 1: Il nuovo frame work dell'azione amministrativa nell'ente locale

Ricollocare in un quadro sistematico i diversi adempimenti di controllo e di rendicontazione previsti dalla recente legislazione sugli enti locali permette all'operatore di avere da subito ben chiaro il percorso attraverso cui l'azione amministrativa che ha avuto impulso da un atto di indirizzo politico o da una norma si snoderà. Questo semplice schema logico consente delle efficaci sinergie tra le diverse fasi di vita dell'azione amministrativa, legate fra esse in un ciclo di esami impliciti ed espliciti che ne permettono uno sviluppo più efficiente e una qualificazione più produttiva. Ogni fase di esame ha ad oggetto una diversa causa (la regolarità amministrativa, la regolarità contabile, la valutazione della prestazione, etc.) ma tutte sono legate tra loro da un disegno sottostante e complessivo che ha come finalità quella di sottoporre l'azione amministrativa ad un'analisi coerente, costante e utile sotto i diversi punti di vista presi in considerazione. Ogni area di esame e di controllo corrisponde poi, di risulta, ai principi generali (costituzionali e non) che abbiamo illustrato nel secondo paragrafo di questo lavoro.

Ogni area avrà diversi oggetti d'analisi (come risulta dalla figura 2) ma ciò non esclude, anzi, implica che la

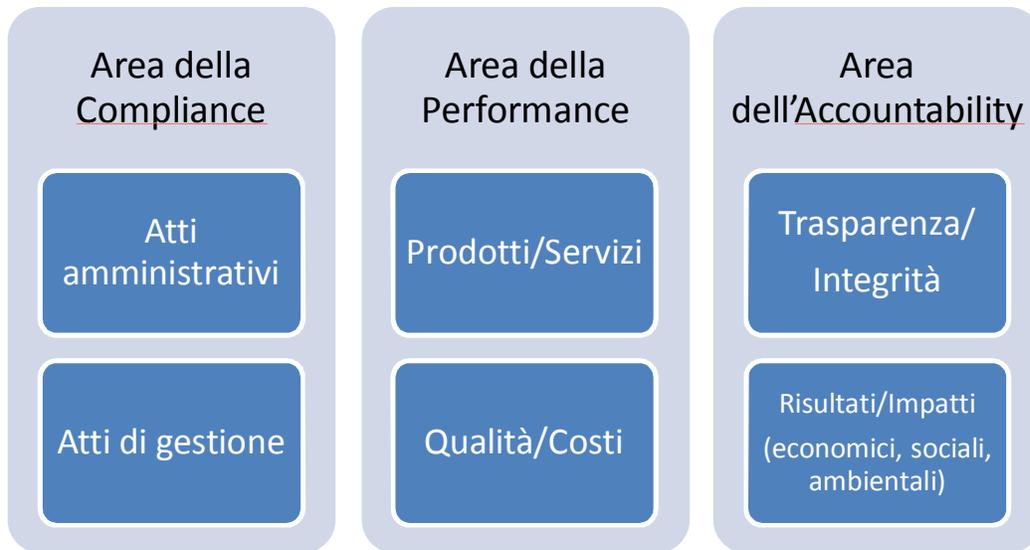


Figura 2: oggetti del nuovo sistema dei controlli

continua soggezione degli atti e delle attività alle diverse fasi di controllo (*audit*) è garanzia della solidità del sistema e dei pesi e contrappesi che stanno al suo interno.

4. Considerazioni e sviluppi *de iure condendo*

Oggi assistiamo ad un cambiamento di contesto economico che investe la pubblica amministrazione almeno su quattro necessità:

- a. Ridurre la spesa pubblica
- b. Incrementare la produttività
- c. Dare migliori risposte alle preferenze/interessi degli utenti
- d. Incrementare la trasparenza

Questi quattro temi fondamentali implicano un consistente mutamento dei parametri attraverso cui si è interpretata sino ad oggi l'azione della pubblica amministrazione¹¹. Occorre, pertanto, che il sistema normativo sia adeguato e si attrezzi per affrontare e risolvere la crisi che ha investito il precedente assetto.

Sulla base delle considerazioni sopra esposte si ritiene che la normativa italiana debba subire ancora qualche adeguamento per riportare il sistema su un piano di utilità e di accettabilità.

L'intervento sui controlli interni delineato dalla legge 213/2012 ha avuto il torto di essere predisposta in un momento in cui sembrava più importante dare una risposta alle numerose pressioni esterne di riforme 'ad ogni costo' e di replicare con strumenti legislativi ad esigenze di riassetto che sono prima di tutto di tipo economico-sociale. A maggior ragione in un momento in cui il Governo non era espressione di una visione politica 'di maggioranza' sarebbe forse stato meglio riflettere in maniera sistematica e più coraggiosa sul riassetto dei poteri e delle funzioni con piccoli aggiustamenti della normativa esistente. Così si sarebbe garantita la manutenzione del sistema e una nuova spinta propulsiva che, invece, si è affidata alla legge (la 213, ma anche la 190/2012 in tema di corruzione). Occorre fare delle scelte di campo ben precise e avere chiaro il sistema che avrebbe dovuto presidiare le funzioni attribuite alle pubbliche amministrazioni nel prossimo futuro.

¹¹ C. POLLITT, X. GIRRE, J. LONSDALE, R. MUL, H. SUMMA, M. WAERNESS Performance or Compliance: performance audit and public management in five Countries, Oxford University press, 1999.

Queste considerazioni, di profilo diverso rispetto all'oggetto del presente lavoro, servono per introdurre l'ultima parte di trattazione riguardante lo schema di *framework* che si è proposto.

Si tratta di considerazioni stimulate dallo stesso impianto del *framework*. Le domande cui occorre fornire una risposta sono in estrema sintesi tre:

- a. Esiste nel sistema normativo un equilibrio e un bilanciamento sulle tre aree di analisi?
- b. I soggetti coinvolti nel sistema possiedono ruoli adeguati a svolgere i processi loro richiesti?
- c. Esiste la possibilità di semplificare e rendere più agibile il sistema?

Sul primo quesito la risposta che diamo è parzialmente negativa. Il sistema di pianificazione e controllo negli enti locali ha subito in questi ultimi anni numerosi rimaneggiamenti con l'obiettivo di adeguarsi a quelle che sono le migliori esperienze in campo internazionale. In estrema sintesi potremmo dire che, a causa di un notevole *gap* culturale, in Italia si è copiato e applicato male. È prevalsa (e lo si vede nella recente normativa del 2012 con le leggi 213 e 190) una cultura di tipo giuridico su una cultura di tipo economico-aziendalistic. Sul tema della *compliance* si è preferito garantirsi risultati (quali?) attraverso una delineazione di percorsi di controlli stringenti e sovrapposti (preventivi, concomitanti, successivi...) che rischiano di mettere in seria difficoltà gli apparati già pesantemente colpiti dai tagli lineari alle entrate. Si è preferito ribadire l'esistenza formale dei controlli piuttosto che preoccuparsi di delineare modelli semplici e facilmente implementabili nelle organizzazioni, anche le più piccole. Si sono contrapposte figure di vertice aziendale (segretari versus dirigenti, revisori versus tutti o versus nessuno, dirigenti versus... se stessi – con l'espressione di un parere sui propri atti) che avrebbero avuto bisogno, piuttosto, di un avvicinamento in termini collaborativi e di team-work.

Sul tema della *performance* si sono arenati i buoni propositi della legge 150/2009 ammarando su un'Authority (la CIVIT) a questo punto giudicabile in grado di rappresentare non più che un organo di raccolta (e neanche di elaborazione) di dati, e di espressione di pareri che, nell'ambiente operativo, hanno generato confusione e disorientamento. I piani e le relazioni sulla performance, al di là degli obblighi formali di redazione e di divulgazione, non risultano avere né alcuna efficacia né alcuna significatività sulle aspettative di miglioramento dei servizi e delle attività pubbliche e gli organismi indipendenti di valutazione (O.I.V.), quali organi esterni alle amministrazioni, si barcamenano in un'attività valutativa senza riferimenti di confronto e senza prospettive di coordinamento.

Sul tema dell'*accountability*, infine, il legislatore ha preferito glissare, facendo solo qualche riferimento estemporaneo alle relazioni di inizio e di fine mandato e contribuendo ad affollare la già ampia messe di adempimenti burocratici che sembrano essere diventati importanti strumenti di rendicontazione pubblica (ad esempio i '*performance audit*') che in altri paesi hanno la forza di determinare anche la quantità di risorse destinate al territorio.

E qui, forse, anche il tema dei soggetti chiamati a svolgere un ruolo in questo quadro sistematico dovrà subire una brusca sterzata. In un'ottica di *governance* le professionalità vanno affiancate, non contrapposte. I ruoli devono essere chiari, non confusi. Se definiamo le competenze di un *controller* interno dobbiamo anche definire le garanzie che affiancano questo ruolo. Non si può, ad esempio, legiferare che il segretario comunale diventi il responsabile di controlli delicati e stringenti all'interno dell'organizzazione (addirittura quelli 'anticorruzione') e poi lasciare che questa figura sia il soggetto più debole all'interno dell'organizzazione stessa (per precarietà del ruolo, assenza di valutazioni oggettive sulle non conferme, ecc.). Così come non si può pretendere di gestire come è stato gestito il complicato sistema di *performance audit* prefigurato dalla l.150/2009. I 'revisori della performance', che oggi dovrebbero essere gli O.I.V., devono occuparsi non solo di valutazione dei dirigenti ma anche di controllo sulle criticità organizzative e funzionali degli enti (dovrebbero avere, cioè, anche funzioni di *assessment*). I veri *controller* della performance in altri paesi hanno raggiunto un grado di massima influenza nella formazione delle agende (programmi) politiche e nella formazione delle politiche pubbliche¹².

¹² Cfr. J. LONSDALE, P.A. VILKINS, T. LING Performance auditing – contributing to accountability in democratic government, E.Elgedred (UK-USA), 2011: '*il Performance auditing concerne il controllo dell'efficienza, dell'efficacia e*

Occorre, infine, costruire un sistema meno contorto e sovrabbondante dell'attuale, cresciuto attraverso gemmazioni e superfetazioni mai amalgamate. Negli enti si continuano a produrre documenti di programmazione (e atti di controllo) molto specifici e accurati ma si ha l'impressione che non vi sia un sistema ciclico di produzione di 'valore pubblico'. Si ha la sensazione di appendere dei meravigliosi quadri alle pareti di una stanza che è ancora nel pieno del disordine. Basterebbe affidarsi a modelli già sperimentati in altri paesi per far crescere un sistema di competenze di controllo (*auditing expertise*) in grado di supportare tutte le situazioni, anche e soprattutto le più svantaggiate. Questo lo si fa attraverso un approccio contestualizzato, cioè legato alle situazioni specifiche, o attraverso un approccio generalizzato. Nel primo caso si opererà affiancando alle figure di valutatori e di esperti o di decisori e managers dei veri e propri network di supporto (a livello locale o nazionale). Nel secondo caso si agirà attraverso le buone pratiche, chiedendone l'implementazione obbligatoria lì dove la cosa è valutata possibile o intraprendendo percorsi di tutoraggio e affiancamento¹³

dell'economicità con riferimento a: a) controllo dell'economicità delle attività amministrative in accordo con i principi e le pratiche manageriali più diffuse; b) il controllo sull'efficienza nell'utilizzo delle risorse umane, finanziarie e altre (inclusi i sistemi informatici), gli indicatori di performance e i monitoraggi periodici, nonché le procedure seguite da altri enti già sottoposti ad audit con la necessità di rimediare alle deficienze evidenziate negli audit stessi; c) controllo dell'efficienza della performance in relazione al raggiungimento degli obiettivi e controllo sugli impatti generati rispetto agli effetti attesi'.

¹³ Y. GENDRON, D.J. COOPER, B. TOWNLEY The construction of auditing expertise in measuring government performance, in *Accounting, Organizations and Society*, vol. 32, issues 1-2, 2007, pag. 101-129.