



PROVINCIA DI CAMPOBASSO

Via Roma, 47 - 86100 Campobasso C.F. 00139600704 Telefono 0874 40 11 Telefax 0874 41 19 76
NUCLEO DI VALUTAZIONE E CONTROLLO STRATEGICO

RELAZIONE SUL CONTROLLO STRATEGICO

E

VALIDAZIONE

DELLA RELAZIONE AL RENDICONTO DELLA GESTIONE SULLA PERFORMANCE

rese ai sensi dell'art.4, comma 1, lettere e) e l) del Regolamento approvato con DGP n.48 del 31.3.2014

- Presidente: Dott. Bartolomeo Manna
- Componenti : Avv. Cristiana Scasserra – Prof. Francesco Palladino

oooooooooooo

PREMESSA

Tra le funzioni di controllo affidate al Nucleo di Valutazione e Controllo Strategico (in seguito Nucleo o N.d.V.) operante presso la Provincia di Campobasso ai sensi del Regolamento n.48/2014, (in seguito Reg.48/2014), rientrano quelle previste all'art. 4 del citato atto regolamentare:

lett.e) *“controllo strategico”*

lett. l) *“validazione della relazione al rendiconto della Gestione sulla Performance”*.

All'art. 8 del richiamato Reg. 48/2014, sotto il titolo CONTROLLO STRATEGICO viene precisato che *“Il controllo strategico si qualifica come consulenza interna per gli amministratori ed ha lo scopo di verificare l'adeguatezza delle scelte compiute in sede di attuazione di piani, programmi ed altri strumenti di determinazione dell'indirizzo politico in termini di congruenza tra risultati conseguiti e obiettivi predefiniti”*.

Per quanto concerne invece la *“validazione”* della relazione illustrativa relativa alla Performance organizzativa (relazione che costituisce un allegato ai documenti contabili depositati in sede di approvazione del Bilancio consuntivo), va ricordato che la Provincia di Campobasso ha adottato detto Piano di Performance (relativo al triennio 2013-2015) per la prima volta nel decorso anno 2013, come meglio precisato in seguito.

Va altresì rilevato che la Provincia di Campobasso dispone di un *Regolamento sui Controlli Interni* - di seguito RCI/2013 -, approvato con delibera del Consiglio provinciale 7 marzo 2013, che all'art 4, sotto il titolo *“IL CONTROLLO STRATEGICO”* così dispone:

1. *L'attività di valutazione e controllo strategico mira a verificare, in funzione dell'esercizio dei poteri di indirizzo da parte dei competenti organi, l'effettiva attuazione delle scelte contenute nelle direttive ed altri atti di indirizzo politico, nell'analisi, preventiva e successiva, della congruenza e/o*

degli eventuali scostamenti tra le missioni affidate dalle norme, gli obiettivi prescelti, le scelte operative effettuate e le risorse umane, finanziarie e materiali assegnate, nonché nella identificazione degli eventuali fattori ostativi, delle eventuali responsabilità per la mancata o parziale attuazione, dei possibili rimedi.

2. Il controllo strategico viene svolto dall' Organo Indipendente di Valutazione -OIV- quale organo di consulenza interna per gli amministratori ed ha lo scopo di verificare l'adeguatezza delle scelte compiute in sede di attuazione dei piani, programmi ed altri strumenti di determinazione dell'indirizzo politico, in termini di congruenza tra risultati conseguiti e obiettivi predefiniti.

3. Al fine di verificare la coerenza delle scelte compiute con quelle programmate, l'OIV predispone una relazione di congruità in sede di elaborazione del Piano esecutivo di Gestione e del Piano di Performance, in relazione agli obiettivi individuati e alle modalità previste per la loro attuazione e, in sede di predisposizione del controllo di gestione, predispone una relazione riferita all'attività complessiva dell'Ente e della gestione dei singoli servizi per la verifica dello stato di attuazione dei programmi.

4. *omissis*

I tre commi della norma, di cui all'art 4 del RCI/2013, sono stati riportati per constatare l'esatta coincidenza del comma 2 della suddetta norma con il disposto dell'art. 8 del Reg.48/2014; da tale coincidente indirizzo regolamentare se ne deduce la continuità di funzione tra i due organismi di valutazione e controllo (OIV e Nucleo) e la necessità, quindi, che questo Nucleo proceda alle attività di controllo strategico seguendo le modalità previste dal terzo comma dell'art. 4 del RCI/2013, in attesa che il citato regolamento venga adeguato alla realtà determinatasi con l'emanazione del Reg. 48/2014.

Sia pure in regime di *prorogatio* l'OIV, in data 26 marzo 2014, aveva predisposto la prima relazione riferita al Piano Economico Gestionale -PEG- e al Piano della Performance, che erano stati approvati rispettivamente con Delibere di Giunta n.202 e n.203, entrambe del 20/12/2013, divenute esecutive in data 31 dello stesso mese.

Nel documento anzidetto, lasciato agli atti dall'OIV, viene evidenziato che al momento di pronunciarsi detto Organismo non disponeva ancora del rendiconto di gestione per l'anno 2013 (poi approvato con Delibera del Consiglio provinciale in data 29 aprile 2014) e quindi di aver " *potuto verificare solo per comparazione con le risultanze dell'anno 2012, l'adeguatezza delle scelte di programmazione correlate alle risorse finanziarie, umane e materiali, messe a disposizione per il 2013*". L'OIV faceva altresì rilevare " *che la parte più consistente della spesa riguarda i costi di produzione, ossia le spese di organizzazione dello stesso Ente. Va dato atto all'Amministrazione*

dello sforzo compiuto per riequilibrare e meglio distribuire le risorse, aumentando quelle destinate ai servizi”.

La premessa di cui sopra è stata posta nell'intento di fornire un quadro sintetico del contesto normativo riguardante i controlli affidati a questo Nucleo, che ha iniziato la propria attività a partire da maggio 2014. Di seguito vengono riportate le risultanze delle attività svolte dal Nucleo in materia di “*controllo strategico*” e di “*validazione*”.

1. Controllo strategico.

In via preliminare va evidenziato che la conduzione gestionale dell'esercizio finanziario 2013 ha risentito pesantemente della situazione di eccezionalità che si è abbattuta sulle Province (già in via di soppressione) a causa della incertezza, sempre più marcata, della quantificazione delle risorse da iscrivere nel Bilancio preventivo. Si consideri che nel corso dell'anno 2012 si è assistito ad una emanazione a distanza ravvicinata tra loro di norme finanziarie statali che hanno reso di volta in volta incerta l'attività di programmazione economico-finanziaria degli enti locali e delle Province in particolare, con ricaduta sull'assetto organizzativo.

Si ricorda qui di seguito la cadenza delle norme di maggior impatto:

- il DL 2 marzo 2012, n.16, convertito con modificazioni dalla legge 26 aprile 2012, n.44, recante <*Disposizioni interne in materia di semplificazioni tributarie...*>;
- il DL 7 maggio 2012 n. 52, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 luglio 2012, n.94, recante <*Disposizioni urgenti per la razionalizzazione della spesa pubblica*>;
- il DL 6 luglio 2012 n. 95, convertito con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012 n. 135, recante <*Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini*>;
- infine la Legge 24 dicembre 2012 n°228, la cosiddetta <*Legge di stabilità 2013*> con la quale venivano introdotte ulteriori norme dirette al contenimento e razionalizzazione delle spese di funzionamento delle pubbliche amministrazioni.

L'utilità della normativa richiamata è indiscussa ma il ritmo imposto non ha facilitato la proposizione e l'approvazione dei documenti finanziari di Bilancio né di quelli più specificamente a contenuto economico finanziario, quale il <**Piano Economico Gestionale**> -PEG/2013- ed il <**Piano della Performance**>, menzionati in premessa con le relative indicazioni temporali.

L'attività amministrativa e gestionale della Provincia di Campobasso si è svolta nella particolare situazione descritta sopra e chi esercita l'attività di controllo, come tra gli altri, questo Nucleo, deve tenerne conto.

Va qui ricordato che la materia del controllo strategico, nello stesso anno 2013, è stata riproposta in forma innovativa ed introdotta nel sistema dei controlli interni della Provincia, nel

testo intitolato appunto <Regolamento dei controlli interni>, approvato dal Consiglio provinciale in data 7 marzo 2013 (in seguito RCI/2013), in attuazione del disposto dell'art. 147 e seg. TUEL – D.L. n. 174/2012, con cui si è provveduto a disciplinare, ex novo:

- i controlli di regolarità contabile (con gli specifici parametri di conformità, regolarità e correttezza);
- il controllo di gestione (verifica dell'economicità, efficienza ed efficacia dell'azione amministrativa),

affiancando a questi due pilastri del controllo, quelli più peculiari quali:

- il controllo strategico e quello sulla qualità dei servizi, affidati allora ad un organo indipendente quale l'OIV (articoli 4 e 15 di detto regolamento).

Attualmente tale controllo risulta affidato a questo Nucleo, come esplicitato in premessa.

Del controllo strategico viene fatta menzione in numerose norme regolamentari emanate dall'Ente: (RCI/2013, art.2 comma 1, lett. d); stesso art. 2, lett. b) e art.4, commi 1, 2 e 3. Lo stesso argomento trova trattazione nel REG. n. 48/2014, all'art. 4, comma 1, lett. e); ed all'art. 8).

Volendo cogliere la sintesi delle molteplici definizioni e affrontare in concreto l'attività del *controllo strategico*, il Nucleo ha ritenuto che il documento chiave di indirizzo politico, nell'anno 2013, sia da individuare nella Delibera di Giunta provinciale n. 47 dell'8 aprile di quell'anno (in seguito DGP n.47/2013). E' l'atto con cui la Giunta ha fornito ai dirigenti dell'Ente ed al personale tutto un adeguato e tempestivo indirizzo per fronteggiare una gestione in cui, necessariamente, gli altri atti di programmazione avrebbero tardato ad essere approvati, a causa della incerta quantificazione dei tagli apportati alle risorse finanziarie da iscrivere a bilancio.

Trattasi del <*Piano di razionalizzazione della spesa di funzionamento e attuazione di misure per il suo contenimento: approvazione linee guida*> reso esecutivo con decorrenza 15 aprile 2013. Il controllo da effettuare su detto atto tende a verificare l'adeguatezza delle scelte compiute, al fine di compararne, in termini di congruenza, i risultati conseguiti agli obiettivi predefiniti.

La direttiva impartita con tale atto, soprattutto alla dirigenza, è stata quella di operare un drastico contenimento delle spese di parte corrente, sia pur nel rispetto di quelle obbligatorie e inderogabili. Le azioni dirigenziali dovevano tendere alla finalità ultima che era quella del *pareggio di bilancio* -risultato da conseguire non facile in carenza di un bilancio preventivo non ancora approvato- ; seguendo quindi l'unica regola possibile cioè quella di una *gestione provvisoria per dodicesimi* commisurata alle spese dell'ultimo bilancio approvato (consuntivo 2012) e dovendosi intendere lo <stanziamento per consumi intermedi> al netto della riduzione del 40 per cento, escluse le somme oggetto di correlato finanziamento.

La stessa DGP n. 47/2013 prevedeva, in apposito comma, che l'organismo indipendente di Valutazione -OIV- avrebbe dovuto procedere a visite periodiche per vigilare sui comportamenti

dirigenziali adottati in merito. Detto OIV, cessato il 31 dicembre 2013 e operante in *prorogatio* fino al 30 aprile 2014, (dopo tale data è subentrato il Nucleo), ha esplicitato l'attività di controllo svolto dandone contezza nel verbale n. 2/2014, in cui appaiono richiamati peraltro i verbali dal n.6 al n.14-anno 2013.

Questo Nucleo, completando l'azione di controllo effettuata dall'OIV nell'anno 2013 e fino a tutto aprile 2014, a partire da maggio di tale anno - e mentre esercitava l'attività primaria prevista dal Reg. 48/2014, propriamente quella di valutazione del personale dirigente- ha accertato, durante gli incontri con i dirigenti e mediante l'esame degli atti valutativi degli obiettivi, che ciascun dirigente avesse osservato con adeguata diligenza ed applicato con ogni attenzione la direttiva DGP n.47/2013. Le risultanze di tale attività di vigilanza e valutazione sono già state riportate nella relazione resa dal Nucleo in data 30 ottobre 2014.

Questo Nucleo ritiene, pertanto, che le scelte compiute con l'emanazione della DGP n. 47/2013 debbano essere considerate adeguate a fronteggiare, durante l'anno 2013, la situazione di emergenza determinatasi a causa delle incertezze circa la quantificazione delle poste in bilancio riferite al preventivo di quell'anno.

Lo stesso Nucleo ha accertato inoltre:

- che tale bilancio preventivo è risultato poi approvato nel corso del medesimo anno 2013, sia pure negli ultimi mesi di tale anno, ponendo così fine alle difficoltà gestionali del bilancio;
- che il rendiconto riferito al medesimo esercizio finanziario 2013, risulta approvato in termini il 29 aprile 2014;
- che il comportamento della dirigenza si è dimostrato conforme ed adeguato alle direttive ricevute e quindi <esiste congruenza> tra i risultati conseguiti e gli obiettivi predefiniti.

2. "Validazione" ai sensi dell'art. 4, comma 1, lett. l) della relazione al rendiconto della Gestione sulla Performance.

Come anticipato in *premessa* e nel testo della relazione di cui sopra, il rendiconto relativo all'esercizio finanziario 2013 risulta approvato in termini il 29 aprile 2014 con DCP n.31.

Tra gli allegati risulta presentata la Relazione Performance Organizzativa 2013. La Provincia, con tale documento, ha dato avvio alla sperimentale introduzione di un aggiuntivo metodo di analisi della gestione organizzativa, traendo supporto dal disposto del D.lgs. 150/2009 e dalle Delibere della CIVIT, ora ANAC.

Nell'intento dell'amministrazione, il predetto metodo potrebbe costituire una modalità che porta ad agevolare *la trasparenza e l'integrità* favorendo, nel cittadino-contribuente, la

comprensione delle <azioni> poste in atto per offrire i <servizi> demandati a ciascun settore della pubblica amministrazione e a ciascun Ente.

Il Piano della Performance Organizzativa ha una valenza triennale (2013-2015) ed in questa prima fase, che deve ritenersi ancora sperimentale, risulta suddiviso in quattro *macro ambiti* denominati:

- IMPATTO
- STRATEGIE
- ATTIVITA' E SERVIZI
- STATO DI SALUTE - finanziaria, organizzativa e delle relazioni.

Particolare attenzione ha posto il Nucleo a quella parte della "RELAZIONE PERFORMANCE ORGANIZZATIVA", denominata "STRATEGIE", vale a dire quella in cui vengono esposte le "*azioni ritenute strategiche*".

Tali sono per il 2013, nell'ordine come proposto nell'apposito capitolo della Relazione anzidetta:

- * Innovazione amministrativa
- * La Provincia e la viabilità
- * Scuole in sicurezza ed immobili
- * Sviluppo socio economico del territorio
- * La Provincia e l'ambiente.

Esaminando con attenzione gli altri allegati al Bilancio consuntivo 2013 ed in particolare quelli dedicati alla verifica dell'attuazione dei "programmi" assegnati ai competenti Settori dell'Ente, appare evidente la coincidenza tra le "azioni ritenute strategiche", come prospettate nella **Relazione Performance Organizzativa**, ed i "programmi" elencati nella Relazione Previsionale e Programmatica 2013, e poi nuovamente analizzati nel "**Referto di Controllo di Gestione**", in particolare a pag.23 del documento che analizza lo Stato di realizzazione dell'attività programmata.

Come è noto i "programmi" possono essere presi in considerazione sia sotto l'aspetto dei Servizi che li attuano, sia per il loro peso economico-finanziario, cioè per centri di costo, con riferimento al dirigente responsabile della loro gestione finanziaria (oltre che organizzativa).

Dall'esame della Relazione Performance Organizzativa se ne ricava che l'elemento innovativo che contraddistingue e caratterizza il "Piano Performance", è quello denominato IMPATTO, e che include, peraltro antepoendoli, *i prodotti e gli effetti derivanti dall'espletamento delle azioni*", vale a dire *il raggiungimento degli obiettivi propri a ciascuna azione strategica, in modo efficiente, con salvaguardia dell'integrità.*

Tale funzione di valutazione degli effetti derivanti dall'attuazione dei *programmi* (sinonimi di *azioni*), è già prevista sotto diversi aspetti nel RCI/2013: rinvio all'art 2, comma 1, lett.e), quindi

allo stesso art.2, comma 2 lett.e); infine viene sviluppato nelle disposizioni dei commi 1, 2, 3 dell'art. 15 del medesimo regolamento.

Il Nucleo, tenuto conto che il Piano della Performance costituisce una modalità sperimentale -con avvio dall'anno 2013- aggiuntiva delle attività gestionali, esprime parere positivo alla validazione del piano.

Nella sua funzione di organo indicato per rendere, ove necessario, anche "consulenza interna", il Nucleo suggerisce un più appropriato coordinamento tra il disposto dell'art.4, comma 3, del RCI 2013 (in fase di modifica), e l'art. 4, comma 1 – lettera l), del Regolamento 2014 di questo Nucleo.

Campobasso, li 15.12.2014

I componenti: Bartolomeo Manna
 Francesco Palladino
 Cristiana Scasserra

