



CONSIGLIO NAZIONALE DEI
DOTTORI COMMERCIALISTI E
DEGLI ESPERTI CONTABILI

Osservatorio Enti Locali

Dicembre 2009 – Gennaio 2010

a cura
DELL' ISTITUTO DI RICERCA DEI DOTTORI
COMMERCIALISTI
E DEGLI ESPERTI CONTABILI



Maria Elena Puzzo

*In collaborazione con
Pasquale Saragò*

Roma, 15 febbraio 2010

Indice

LEGISLAZIONE **3**

CONTABILITA' PUBBLICA	3
RIFORMA BRUNETTA	5

LEGISLAZIONE

CONTABILITA' PUBBLICA

Con *Legge n. 196 del 31 dicembre 2009* è stata disciplinata la normativa in materia di contabilità e di finanza pubblica, ed è stata abrogata la Legge n. 468 del 1978. Con la riforma si è cercato di adeguare le disposizioni in tema alle necessità poste *in primis* dall'adesione dell'Italia all'Unione monetaria e anche dalla nuova collocazione istituzionale di Stato e Enti decentrati.

Interessato dalla Legge sarà l'intero aggregato delle amministrazioni pubbliche, prevedendo un unico e coerente quadro normativo. Oltre all'armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio è contemplata l'istituzione di una banca dati unitaria che dovrà raccogliere le informazioni di bilancio, i dati necessari per dare attuazione al federalismo fiscale e all'attività di analisi e valutazione della spesa.

Ulteriore novità riguarderà l'*iter* della programmazione economico-finanziaria che vedrà il coinvolgimento di tutti i livelli di governo nella definizione e condivisione degli obiettivi di bilancio e delle connesse responsabilità e che sarà indirizzata al medio termine (3 anni). In aggiunta sono state ampliate e arricchite, anche attraverso la previsione di specifici allegati, le informazioni contenute nei documenti programmatici e di bilancio.

La riforma ha posto una notevole attenzione al potenziamento dei meccanismi e degli strumenti preposti al controllo della spesa. A tal fine è prevista l'istituzionalizzazione della prassi della copertura finanziaria su tutti i saldi (saldo netto da finanziare del bilancio dello Stato, fabbisogno e indebitamento netto delle pubbliche amministrazioni) di ogni iniziativa legislativa che reca nuovi o maggiori oneri. Relativamente alle amministrazioni centrali dello Stato è istituito, inoltre, un programma di analisi e valutazione della spesa da realizzarsi anche attraverso la costituzione di appositi nuclei di analisi e valutazione.

La struttura del bilancio dello Stato (adottata nel 2008 in via sperimentale) viene, nella sostanza, confermata. Le missioni e i programmi diventano, però, le nuove unità di voto parlamentare, rendendo più trasparente il collegamento tra il ruolo di indirizzo del Parlamento e la funzione allocativa del bilancio.

Il processo di riforma sarà, in ogni caso, completato con l'attuazione delle deleghe previste.

LE NOVITA' DELLA RIFORMA

Il governo unitario della finanza pubblica	Le novità sono: • la delega per l'armonizzazione degli schemi di bilancio e dei sistemi contabili delle amministrazioni pubbliche; • l'istituzione di una banca dati unitaria che dovrà raccogliere le informazioni di bilancio e gestionali degli stessi soggetti anche al fine di facilitare l'attività di monitoraggio e controllo della evoluzione dei conti pubblici; • il maggiore coinvolgimento di tutti i livelli di governo nella individuazione delle politiche di bilancio e un più articolato raccordo tra queste e gli obiettivi assunti in sede comunitaria; • i nuovi termini di presentazione, contenuti dei documenti rivisitati e programmazione triennale delle politiche, degli obiettivi e delle risorse; • la maggiore attenzione alle grandezze strutturali del bilancio.
Il controllo della finanza pubblica e la qualità della spesa	Sul punto, le novità sono: • la conferma della prassi della copertura di ciascuna nuova iniziativa legislativa sui tre saldi (saldo netto da finanziare del bilancio dello Stato, saldo di cassa e indebitamento netto delle pubbliche amministrazioni); • il potenziamento dei meccanismi e degli strumenti per il controllo quantitativo e qualitativo della spesa; • per le amministrazioni dello Stato, la previsione di un programma di analisi e valutazione della spesa da realizzarsi anche attraverso la costituzione di appositi nuclei di analisi e valutazione; • la migliore programmazione finanziaria tesa all'efficiente gestione del debito e delle disponibilità liquide presso la Tesoreria.
La trasparenza	Le novità in tema di trasparenza sono: • il miglioramento dei contenuti informativi dei documenti programmatici di finanza pubblica attraverso previsioni di entrata e di spesa articolate per sottosettori; • la redazione di note esplicative delle metodologie di costruzione dei tendenziali e redazione di allegati informativi sull'efficacia delle manovre di finanza pubblica e sul monitoraggio in corso d'anno delle entrate, delle spese e del fabbisogno del settore statale; • l'ampliamento delle informazioni contenute nei documenti di bilancio, sia in fase di previsione che di rendicontazione; • per il bilancio dello Stato, è istituzionalizzata la classificazione per missioni e programmi che diventano le nuove unità di voto parlamentare; • per il bilancio dello Stato, la gestione è orientata al conseguimento degli obiettivi delle politiche pubbliche e la previsione di un unico responsabile deputato alla realizzazione di ciascun programma.
Le deleghe	Il completamento della riforma avverrà con l'attuazione di alcune deleghe contenute nel testo del provvedimento. Nel dettaglio queste riguardano: • l'armonizzazione dei bilanci pubblici; • il rafforzamento dei sistemi di controllo e delle attività di analisi e valutazione della spesa; • la razionalizzazione delle procedure di spesa relative al finanziamento delle spese in conto capitale; • il completamento della riforma del bilancio dello Stato; • il passaggio alla redazione del bilancio in termini di sola cassa previo un congruo periodo di sperimentazione. In aggiunta è contemplata anche la stesura di un testo unico in materia di contabilità di Stato e di tesoreria.

RIFORMA BRUNETTA

Con Decreto Legislativo n. 150 del 27 ottobre 2009 (pubblicato in G.U. il 31 ottobre 2009) è stata data attuazione alla Legge 4 marzo 2009, n. 15, in materia di ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e di efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni.

In particolare, il Decreto Legislativo prevede le seguenti novità:

- un ciclo di gestione della *performance*, teso a supportare una valutazione delle amministrazioni e dei dipendenti indirizzata al miglioramento e al riconoscimento del merito;
- la selettività nell'attribuzione dei premi;
- il potenziamento delle responsabilità dirigenziali e la riforma della contrattazione collettiva, volta a chiarire gli ambiti di competenza rispettivi dell'amministrazione e della contrattazione;
- una procedura semplificata per le sanzioni disciplinari, con la definizione di un catalogo di infrazioni particolarmente gravi assoggettate al licenziamento.

Il Decreto Legislativo 150/2009 introduce, inoltre, due nuovi soggetti aventi un ruolo chiave nel cambiamento di rotta della P.A.: gli organismi indipendenti di valutazione e la Commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle amministrazioni pubbliche.

Gli Organismi indipendenti di valutazione sono soggetti interni alle amministrazioni; devono aiutare a pianificare meglio, lavorare meglio, rendicontare meglio e premiare i più meritevoli nel rispetto della trasparenza. I membri di questi organismi devono essere selezionati in base alle competenze e all'esperienza, ed i loro curricula pubblicati *online*.

LE FUNZIONI DEGLI ORGANISMI INDIPENDENTI DI VALUTAZIONE

Indipendenza e competenza	Per i membri degli OIVP è prevista l'incompatibilità con incarichi elettivi e con nomine o consulenze per conto di partiti politici e di organizzazioni sindacali. Questa limitazione vale al momento della nomina e per i tre anni precedenti la designazione. E' previsto, inoltre, che i sistemi premianti non siano erogati qualora l'Organismo non assolva i suoi compiti. I compiti, nonché le responsabilità degli OIVP, sono tali da richiedere professionalità e competenze specifiche, che dovranno essere sottoposte a parere da parte della Commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle amministrazioni pubbliche.
Garanzia delle regole del gioco	L'OIVP garantisce che vengano utilizzate in modo corretto le linee guida fornite dalla Commissione su come pianificare, cosa e come misurare, cosa e come valutare. L'OIVP svolge un ruolo importante sugli esiti della valutazione, nella misura in cui propone all'organo di indirizzo politico-amministrativo la graduatoria sulla valutazione dei dirigenti di vertice e garantisce per l'intera amministrazione che l'attribuzione dei premi sia stata eseguita nel rispetto del principio del merito. In questo senso, l'OIVP è chiamato a validare la Relazione di performance presentata ogni anno dalle amministrazioni. L'Organismo assicura, inoltre, che gli obblighi di trasparenza (Piano triennale, sito <i>web</i>) siano assolti dalle amministrazioni. Se questo non viene fatto, è previsto il divieto di erogazione dei sistemi premianti.
Dialogo	Se qualcosa non funziona nel sistema, l'OIVP lo deve riferire tempestivamente ai dirigenti e al vertice politico-amministrativo. L'OIVP è tenuto, in ogni caso, a sottoporre regolarmente al vertice politico-amministrativo una fotografia chiara sull'andamento della <i>performance</i>, cioè su come l'amministrazione sta operando per raggiungere gli obiettivi. Al fine di valutare l'impatto del nuovo sistema di misurazione e di valutazione, gli OIVP devono curare con cadenza annuale un'indagine sul benessere lavorativo.
Referto	Se esiste un problema di responsabilità (dirigenziale o meno) o di trasparenza l'OIVP deve riferire tali disfunzioni alla Commissione, alla Corte dei Conti, all'Ispettorato della Funzione Pubblica.

La Commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle amministrazioni pubbliche offre un supporto alle amministrazioni e agli Organismi indipendenti di valutazione. La Commissione fornisce linee guida e metodologie, e garantisce trasparenza, raccogliendo tutte le informazioni sulla *performance*, la valutazione e la premialità nelle amministrazioni pubbliche.

I COMPITI DELLA COMMISSIONE

Indirizzare	Passare da una logica di adempimento ad una logica di risultati presuppone l'acquisizione, da parte delle amministrazioni, di strumenti metodologici idonei ed in linea con le migliori pratiche internazionali. La Commissione ha il compito di fornire alle amministrazioni gli strumenti necessari per svolgere in modo indipendente le proprie funzioni di valutazione e di rispetto della trasparenza. La Commissione dovrà predisporre le linee guida necessarie per attuare il ciclo di gestione della <i>performance</i> che ogni amministrazione dovrà mettere in atto per garantire servizi migliori ai cittadini. In sintesi, si tratta di aiutare le amministrazioni a definire obiettivi di miglioramento che siano direttamente collegati ai bisogni dei cittadini, ad individuare sistemi di misurazione e di valutazione incentrati su quello che conta veramente per il cittadino, nonché a definire un Piano di trasparenza che garantisca al cittadino l'accesso a tutte le informazioni riguardanti i servizi e l'organizzazione. Presso la Commissione è istituita, inoltre, la Sezione per l'integrità nelle amministrazioni pubbliche con la funzione di favorire la diffusione della legalità e della trasparenza, e di sviluppare interventi a favore della cultura dell'integrità.
Coordinare	E' prevista la raccolta, in un portale informatico, dei risultati della valutazione delle singole amministrazioni; in tal modo la Commissione sarà in grado di identificare i veri bisogni delle amministrazioni. Confrontando i risultati ed offrendo supporto tecnico alle amministrazioni, la Commissione aiuterà concretamente a fare il salto di qualità necessario per rispondere alle attese del cittadino. A questo fine la Commissione definisce un programma di sostegno a progetti innovativi e sperimentali, concernenti il miglioramento della <i>performance</i> attraverso le funzioni di misurazione, valutazione e controllo.
Sovrintendere	Il compito della Commissione è quello di assicurarsi che le amministrazioni attuino la riforma e che ciò abbia un impatto sui sistemi premianti. A questo fine, l'effettiva attuazione del principio di trasparenza funge da sistema di controllo. Sul punto la Commissione dovrà svolgere tre compiti importanti: • verificare la corretta predisposizione del Piano e della Relazione sulla <i>performance</i> delle amministrazioni centrali e, a campione, analizzare quelli degli Enti territoriali, formulando osservazioni e specifici rilievi; • fornire una graduatoria di <i>performance</i> delle amministrazioni statali e degli enti pubblici nazionali. Questa graduatoria servirà a definire la ripartizione delle risorse destinate a premiare il merito in funzione del livello di <i>performance</i> raggiunto; • definire i requisiti per la nomina dei componenti dell'Organismo indipendente di valutazione nominati in ciascuna amministrazione.

La Commissione è composta da cinque membri, scelti tra esperti di elevata professionalità, anche estranei all'amministrazione, con comprovate competenze in Italia e all'estero, sia nel settore pubblico che in quello privato in tema di servizi pubblici, *management*, misurazione della *performance*, nonché di gestione e valutazione del personale.

A supporto della Commissione ci sarà una struttura operativa snella (30 persone) che potrà avvalersi dell'esperienza di 10 esperti sui temi della misurazione e della valutazione della *performance*, e della prevenzione e la lotta alla corruzione.

Tutte le attività della Commissione saranno rese pubbliche attraverso il suo portale informatico.

Il provvedimento prevede, inoltre, l'ampliamento dei poteri dell'Ispettorato per la Funzione Pubblica, in particolare per quanto riguarda la collaborazione con la Guardia di Finanza e le verifiche sul corretto conferimento degli incarichi e sull'esercizio dei poteri disciplinari.

La performance

Il provvedimento in esame permette alle amministrazioni pubbliche di strutturare il proprio lavoro in un'ottica di miglioramento continuo. Al fine di produrre tale miglioramento tangibile e assicurare una trasparenza dei risultati, il ciclo di gestione della *performance* offre alle amministrazioni una serie di azioni connotate dal passaggio dalla logica dei mezzi (*input*) a quella dei risultati (*output ed outcome*).

IL QUADRO DI AZIONE

Le amministrazioni sono tenute a redigere un Piano triennale di *performance*, nel quale dovranno essere elencati gli obiettivi strategici e quelli operativi, nonché le azioni specifiche di miglioramento. Gli obiettivi dovranno essere misurabili su varie dimensioni di *performance* (efficienza, *customer satisfaction*, modernizzazione, qualità delle relazioni con i cittadini).;

Con cadenza annuale, le amministrazioni dovranno presentare una relazione sui risultati conseguiti, evidenziando gli obiettivi raggiunti e motivando gli scostamenti. Dovrà essere rispettato, inoltre, il principio di trasparenza che nello specifico comporta il coinvolgimento di cittadini e *stakeholders* in momenti di incontro chiamati "le Giornate della Trasparenza";

E' prevista una forte correlazione tra *performance* delle organizzazioni e *performance* dei dirigenti e dei dipendenti. Il provvedimento contempla, altresì, la possibilità di assegnare gli obiettivi possano essere assegnati anche a più dipendenti, in modo da stimolare e favorire uno spirito di coesione ed un lavoro di squadra laddove i processi amministrativi coinvolgono più strutture all'interno di una stessa amministrazione.

La valutazione delle *performance* sarà al centro dell'esame della Commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle amministrazioni pubbliche, la quale ogni anno predisporrà una graduatoria di *performance* delle singole amministrazioni statali su almeno tre livelli di merito, in base ai quali la contrattazione collettiva nazionale ripartirà le risorse premiando le migliori strutture e alimentando una sana competizione.

La valutazione

La valutazione delle *performance* organizzative ed individuali è una tappa fondamentale del ciclo di gestione della *performance* e sarà realizzata tenendo conto delle *best practice* a livello internazionale.

I CRITERI DI VALUTAZIONE

La valutazione delle organizzazioni	Si prevede l'utilizzo di modelli di misurazione e di valutazione riconosciuti e validati dalla Commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle amministrazioni pubbliche. In tal modo le regole saranno condivise in un'ottica di trasparenza e miglioramento. Le amministrazioni potranno guardarsi intorno e verificare se già operano bene o se potrebbero fare meglio.
La valutazione dei dirigenti e dei dipendenti	La valutazione dei dirigenti e dei dipendenti si basa su due elementi strettamente collegati: il raggiungimento degli obiettivi e le competenze dimostrate. L'identificazione delle competenze dovrà essere definita in fase di programmazione, in maniera tale da rendere edotti i dipendenti rispetto alle competenze chiave sulle quali verranno valutati. Questo sistema implica la partecipazione di tutti, dirigenti e dipendenti, al processo di miglioramento e di trasparenza che caratterizza la riforma. Associando la <i>performance</i> organizzativa a quella individuale, si ricollega la valutazione delle organizzazioni a quella dei dirigenti e dei dipendenti, anche ai fini della premialità. In tal modo, in caso di sistemi non adeguati, sarà previsto il divieto di erogazione dell'indennità di risultato ai dirigenti responsabili.

La trasparenza

Sul punto sono previsti importanti novità:

- l'obbligo, per le amministrazioni, di predisporre una apposita sezione sul proprio sito *internet*, contenente tutte le informazioni riguardanti l'organizzazione, gli andamenti gestionali, l'utilizzo delle risorse per il perseguimento dei risultati, nonché l'attività di misurazione e valutazione;
- l'adozione, per ogni amministrazione, di un Programma triennale per la trasparenza e l'integrità, da pubblicare *online*;
- la creazione, presso la Commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle amministrazioni pubbliche, di un portale teso alla raccolta di tutte le iniziative delle amministrazioni pubbliche nell'ambito dei due punti sopraelencati.

La premialità

Una delle grandi novità della riforma è la forte accentuazione della selettività nell'attribuzione degli incentivi economici e di carriera, in modo da premiare i capaci e i meritevoli, incoraggiare l'impegno sul lavoro e disincentivare comportamenti di segno opposto.

Sul punto, il Decreto Legislativo fissa in materia una serie di principi nuovi e solo parzialmente derogabili dai contratti collettivi. Ad esempio non più del 30% dei dipendenti di ciascuna amministrazione potrà comunque beneficiare del trattamento accessorio nella misura massima prevista dal contratto e ad essi sarà in ogni caso erogato il 50 % delle risorse destinate alla retribuzione incentivante.

Inoltre, vengono previste forme di incentivazione aggiuntive per il riconoscimento dell'eccellenza e per i progetti innovativi; si legano strettamente a criteri meritocratici le progressioni economiche, che rappresentano nel pubblico l'equivalente dei "superminimi" del privato; si prevede l'accesso dei dipendenti migliori a percorsi di alta formazione per favorire la crescita professionale.

Il Dipartimento della Funzione Pubblica vigilerà sulla salvaguardia del principio di selettività contemplato dalla riforma.

La dirigenza

Il provvedimento definisce un sistema più rigoroso di responsabilità dei dirigenti pubblici. Sebbene i contratti collettivi nazionali di lavoro disciplinino i rapporti sindacali e gli istituti della partecipazione, resta in ogni caso ferma la responsabilità del dirigente ed il suo potere di organizzazione e di gestione delle risorse umane.

I dirigenti, fra l'altro, diventano i veri responsabili dell'attribuzione dei trattamenti economici accessori in quanto ad essi compete la valutazione della *performance* individuale di ciascun dipendente, secondo criteri certificati dal sistema di misurazione e di valutazione. Tra gli interventi che caratterizzano il nuovo assetto della dirigenza sono da segnalare, inoltre, il riordino della disciplina del conferimento e della revoca degli incarichi dirigenziali, nel rispetto della giurisprudenza costituzionale in materia.

Vengono infine fissate nuove procedure per l'accesso alla dirigenza: si prevede che l'accesso alla qualifica di dirigente di prima fascia nelle amministrazioni statali, anche ad ordinamento autonomo, e negli enti pubblici non economici debba avvenire per concorso pubblico di secondo grado per titoli ed esami. Tali concorsi sono indetti dalle singole amministrazioni per il 50% dei posti calcolati con riferimento a quelli che si rendono disponibili ogni anno per la cessazione dal servizio dei soggetti incaricati.

La contrattazione

Con riferimento alla contrattazione collettiva, nazionale ed integrativa, si mette in atto un processo di convergenza non solo normativo, ma anche sostanziale, con il settore privato. La valutazione delle *performance* individuali e collettive e la trasparenza degli atti, delle valutazioni e dei risultati sostituiscono la concorrenza di mercato quali efficaci stimoli esterni al miglioramento continuo di processi e servizi offerti dalle pubbliche amministrazioni.

Le norme rispondono, inoltre, alla necessità di costituire il dirigente come rappresentante del datore di lavoro pubblico.

Le nuove disposizioni creano un legame forte tra contrattazione decentrata, valutazione e premialità: in particolare, è potenziato, in coerenza con il settore privato, il condizionamento della contrattazione decentrata, e quindi della retribuzione accessoria, all'effettivo conseguimento di risultati programmati e di risparmi di gestione.

In linea con il principio di delega sulla riduzione del numero dei comparti e delle aree di contrattazione, ferma restando la competenza della contrattazione collettiva per l'individuazione della relativa composizione, il Decreto fissa a due il numero dei comparti di contrattazione.

Le sanzioni disciplinari

Con riferimento ai meccanismi sanzionatori a seguito di comportamenti non in linea con le nuove norme è previsto:

- un impianto di semplificazione dei procedimenti sanzionatori e ad un incremento della loro funzionalità, attraverso: l'estensione dei poteri del dirigente della struttura in cui il dipendente lavora, la riduzione e la perentorietà dei termini, il potenziamento dell'istruttoria, l'abolizione dei collegi arbitrali di impugnazione, la previsione della validità della pubblicazione online del codice disciplinare dell'amministrazione;
- un innovativo rapporto fra procedimento disciplinare e procedimento penale, limitando ai soli procedimenti disciplinari più complessi la possibilità di sospenderli in attesa del giudizio penale e prevedendo, peraltro, che i procedimenti disciplinari non sospesi siano riaperti, se vi è incompatibilità con il sopravvenuto giudicato penale;
- relativamente ai casi di false attestazioni di presenze o di falsi certificati medici sono introdotte sanzioni molto incisive, anche di carattere penale, non soltanto nei confronti del dipendente, ma altresì del medico eventualmente corresponsabile. Per esigenze di certezza e di omogeneità di trattamento viene definito un catalogo di infrazioni

particolarmente gravi assoggettate al licenziamento, che potrà essere ampliato, ma non diminuito, dalla contrattazione collettiva.

L'azione collettiva

E' introdotta l'azione collettiva per la tutela giudiziale nei confronti delle inefficienze delle pubbliche amministrazioni e dei concessionari di pubblici servizi.

L'idea portante ed innovativa è quella di legare la soddisfazione della pretesa avanzata da uno o più cittadini al promovimento di un controllo esterno di tipo giudiziale sul rispetto, da parte delle pubbliche amministrazioni, degli *standard* (di qualità, di economicità, di tempestività) loro imposti.

In dettaglio, si introduce la possibilità di commissariare le amministrazioni inadempienti, in caso di persistente inottemperanza, con la previsione sia di decurtazioni stipendiali automatiche in capo ai soggetti responsabili dell'inefficienza, sia di idonee forme di pubblicità del procedimento giurisdizionale e della sentenza, per potenziare la funzione di *deterrence* della nuova azione.