



# **Il sistema degli enti locali tra vecchie criticità e un nuovo approccio manageriale**

## **Programmazione e gestione manageriale**

**Come raggiungere risultati in un'amministrazione pubblica moderna**

**Antonio Meola  
Segretario Generale  
Città Metropolitana di Napoli**

Webinar - Catania, 13 novembre 2020

# Una dirigenza in linea con le esigenze della società contemporanea

- Dirigere in modo eticamente corretto e socialmente responsabile
- Agite sempre secondo giustizia.  
Sorprenderete alcuni e stupirete tutti gli altri

*Mark Twain*

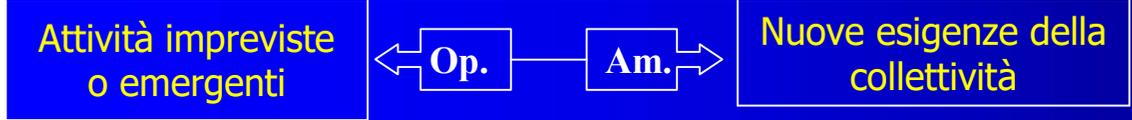
# PIANIFICAZIONE STRATEGICA E PIANO STRATEGICO

## Le origini della pianificazione

Secondo alcuni autori

- la pianificazione è *pensare al futuro* per altri
- è *controllo del futuro o assumere decisioni in modo integrato* per altri ancora
- corrisponde ad *una procedura formalizzata per produrre un risultato articolato, sotto forma integrata di decisioni*

Libero adattamento e integrazione grafica di A. Meola da H. Mintzberg - Forme di Strategia



# PIANIFICAZIONE STRATEGICA

TEMPO

Programma  
Elettoriale\*

2016 2017 2018 2019 2020 2021

Bilancio  
di mandato

1 2 3 4 5

(ESERCIZI FINANZIARI)

Piano generale  
di sviluppo  
Art.165 Tuel

Spacchettamento del programma amministrativo\*:  
per materia e per anno (esercizio finanziario)

A. Meola

# Carenze della pianificazione strategica

- **Vision** non presente o confusa
- **Mission** talvolta indeterminata
- **Assenza di riferimenti** al piano strategico
- **Risorse umane**
- **Risorse strumentali**
- **Risorse finanziarie e capacità d'indebitamento**
- **Patto di stabilità o vincoli conseguenti all'Equilibrio di bilancio**

# ALCUNE LEVE FINANZIARIE

## 1. SERVIZIO UNICO ENTRATE

### a) RECUPERO EVASIONE TRIBUTARIA

(R.D. 639/1910 e successive modifiche e le ordinanze ingiunzionali-esecutorie)

### b) ALLARGAMENTO BASE IMPONIBILE

## 2. a) COMPRESSIONE CURVA INTERESSI (COSTI PASSIVI)

## 2. b) INCREMENTO INTERESSI ATTIVI (GESTIONE ATTIVA DELLA LIQUIDITA')

## 3. IL FACTORING PUBBLICO

# LE FASI DI ATTUAZIONE DELLA PIANIFICAZIONE STRATEGICA: COSA FARE

Un esempio: L'Ente locale

- **Dare “le gambe” al programma amministrativo, conferendo concretezza e contenuti**
- **Distribuire la programmazione su 4 anni anziché su 5**
- **Sintetizzare gli obiettivi per gruppi omogenei di materie**
- **Procedere allo “spacchettamento” o scomposizione degli obiettivi strategici**
- **Pianificare l'organizzazione dell'attuazione**
- **Definire le politiche del personale**
- **Individuare il management dell'ente**
- **Verificare la disponibilità delle effettive risorse finanziarie**

# Regione, Città metropolitana, Province, Comuni

## I piani strategici: un'alleanza per il futuro

### **Il piano strategico – Durata dai 10 ai 20 anni:**

- E' un metodo di decisione collettivo sul futuro del territorio mediante un percorso condiviso e negoziale, per la definizione di un **progetto di sviluppo di lungo respiro**, teso a
- **coinvolgere tutti i portatori d'interesse** (*stakeholders*) mediante la partecipazione attiva dei cittadini, dell'associazionismo e degli imprenditori
- **mettere in rete** i soggetti del mondo istituzionale, gli agenti economici e sociali, sia pubblici che privati

### **Caratteristiche:**

- E' la risultante della partecipazione e della condivisione della comunità nel suo complesso e, **superando le scadenze elettorali**, **non rappresenta il patrimonio di una sola parte politica o di una sola amministrazione**
- Favorisce la partecipazione a rete in una dimensione territoriale di **area vasta**

# Regione, Città metropolitana, Province, Comuni

## I piani strategici: un'alleanza per il futuro (2)

### **Caratteristiche:**

- Non riguarda solo gli aspetti urbanistici e territoriali o il potenziamento delle infrastrutture, ma si estende ad altri aspetti essenziali di una società avanzata, per il miglioramento dei servizi e della qualità di vita dei cittadini

### **Quando Negli USA, in Europa e in Italia:**

- San Francisco 1984
- Barcellona 1986
- Torino 2000

## Tenere in debito conto ARCONET (1) Armonizzazione contabile degli enti territoriali

- E' il processo di riforma degli ordinamenti contabili pubblici diretto a rendere i bilanci delle amministrazioni pubbliche omogenei, confrontabili e aggregabili al fine di:
- consentire il controllo dei conti pubblici nazionali (tutela della finanza pubblica nazionale)
- verificare la rispondenza dei conti pubblici alle condizioni dell'articolo 104 del Trattato istitutivo UE
- favorire l'attuazione del federalismo fiscale

## ARCONET (2)

### Armonizzazione contabile degli enti territoriali

- L'armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle amministrazioni pubbliche costituisce il cardine irrinunciabile della riforma della contabilità pubblica (legge n. 196/2009) e della riforma federale prevista dalla legge n. 42/2009
- Entrambe le leggi hanno delegato il Governo ad adottare uno o più decreti legislativi, informati ai medesimi principi e criteri direttivi, per l'attuazione dell'armonizzazione contabile
- Per gli enti territoriali la delega è stata attuata dal decreto legislativo 23 giugno 2011 n. 118 "Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42".

# ***PROGRAMMA AMMINISTRATIVO: VINCOLI***

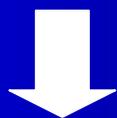
***1. Temporalità***

***2. Invarianza della pressione tributaria***

***3. Potenziamento delle infrastrutture***

***4. Miglioramento della qualità dei servizi***

**Le risorse principali sono adeguate?**



**RISORSE UMANE**

**RISORSE STRUMENTALI**

**RISORSE FINANZIARIE**

# La funzione di pianificazione e programmazione nel nuovo quadro normativo

- Il D.Lgs. 286/99, art. 1, c. 2
- a) l'attività di valutazione e controllo strategico supporta l'attività di **programmazione strategica** e di indirizzo politico-amministrativo di cui agli articoli 3, comma 1, lettere b) e c), e 14 del decreto n. 29 (oggi v. art. 4, D. Lgs 165/2001)

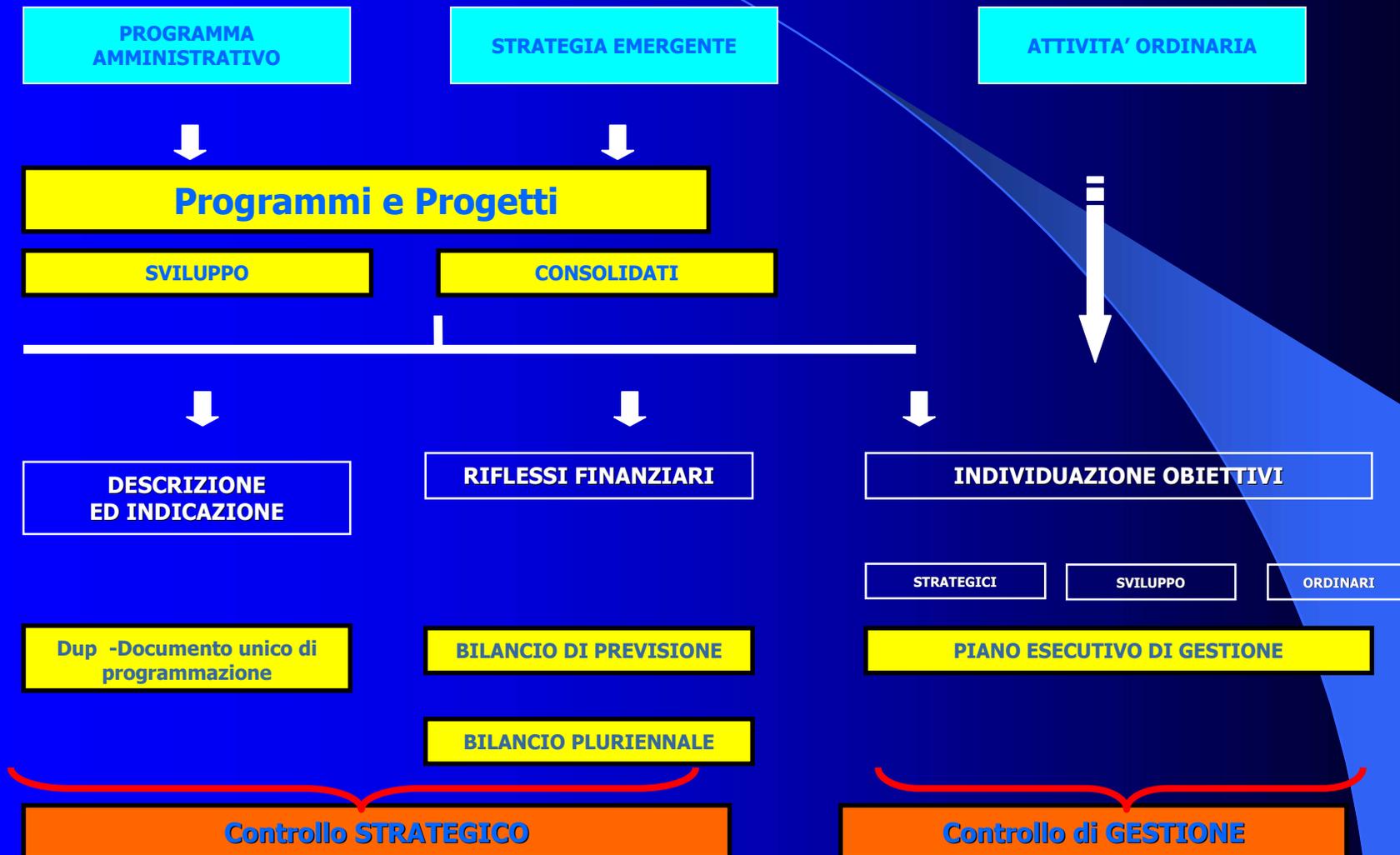
# La funzione di pianificazione e programmazione nel nuovo quadro normativo

- Stralcio art.4, D. Lgs 165/2001
- 1. Gli organi di governo esercitano le funzioni di indirizzo politico-amministrativo, definendo gli **obiettivi ed i programmi** da attuare ed adottando gli altri atti rientranti nello svolgimento di tali funzioni.. Ad essi spettano, in particolare:
  - b) la definizione di **obiettivi, priorità, piani, programmi** e direttive generali per l'azione amministrativa e per la gestione

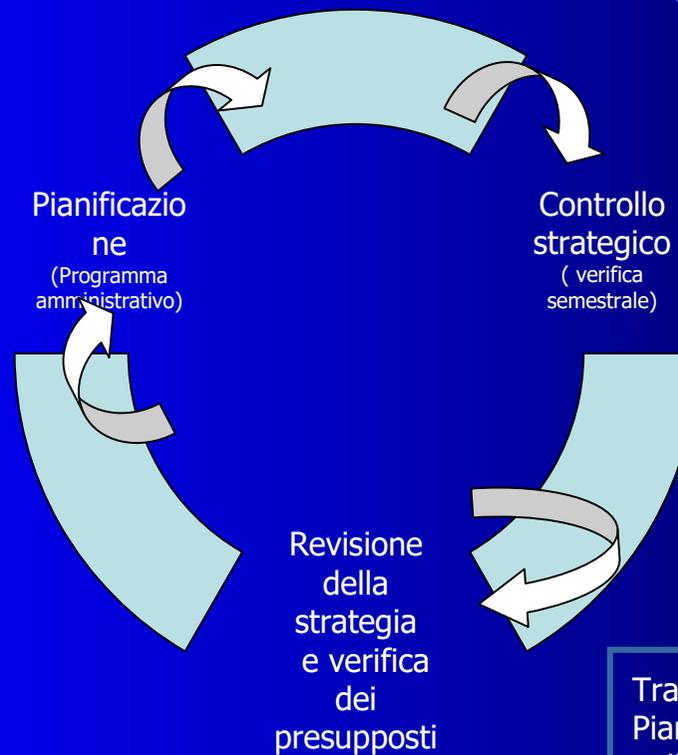
# Pianificazione strategica insufficiente

- Carenze:
- Risorse umane
- Risorse strumentali
- Risorse finanziarie e capacità d'indebitamento

# Il Controllo Strategico negli Enti Locali. Utopia o Realtà?



**RAPPRESENTAZIONE GRAFICA DEL CONTROLLO STRATEGICO FASI:**  
**Pianificazione, controllo, revisione della strategia e verifica dei presupposti,**  
**aggiornamento della pianificazione, anche alla luce delle situazioni emergenti**



Tratto da A. Meola, R. Antonelli,  
Pianificazione strategica, controlli e peg  
nella pubblica amministrazione locale,  
F. Angeli, 2006

# Casi pratici di programmazione e controllo

- Un esempio illuminante

Le opere pubbliche:

genesì, evoluzione ed attuazione

dei processi di lavoro

(v. software, A. Meola, Programmazione e controllo delle opere pubbliche, Il Sole 24 ore, Milano, 2000)

Come passare dai sistemi di controllo

*a feedforward (preventivo) e feedback (consuntivo)*

*a quelli a screening*

## **I SISTEMI DI CONTROLLO A *FEEDFORWARD*, *A FEEDBACK*, *A SCREENING***

**1. IL CONTROLLO DEVE ESSERE CARATTERIZZATO DA TEMPESTIVITA'**

**2. PRECISIONE**

**3. VERIFICA DELLA FREQUENZA**

**4. IL SISTEMA DI CONTROLLO A SCREENING E' ECONOMICO**

**5. PRECISO**

**6. TEMPESTIVO (un esempio: le opere pubbliche)**

## Il Controllo negli Enti Locali. Utopia o Realtà?

**Dettaglio dell'opera**

Programma | Progetto | Finanziamento | Esproprio | Appalto | Esecuzione | Contabilità | Stato dell'opera | Allegati

Codice: 2010501    Categoria: BENI PATRIMONIALI    Opera conclusa

Descrizione: Realizzazione magazzino operai

Ubicazione: Via Mario Calò    Data: 13/04/2005

**Relazione Previsionale e Programmatica**

Delibera n°  del: 13/04/2005

**Programma Triennale LL.PP.**

Triennio: 2005 ---- 2007

Delibera n° 93 del: 20/12/2004

**Elenco Annuale LL.PP.**

Opera pubblica inserita nell'anno: 2005

Delibera n°  del: 13/04/2005

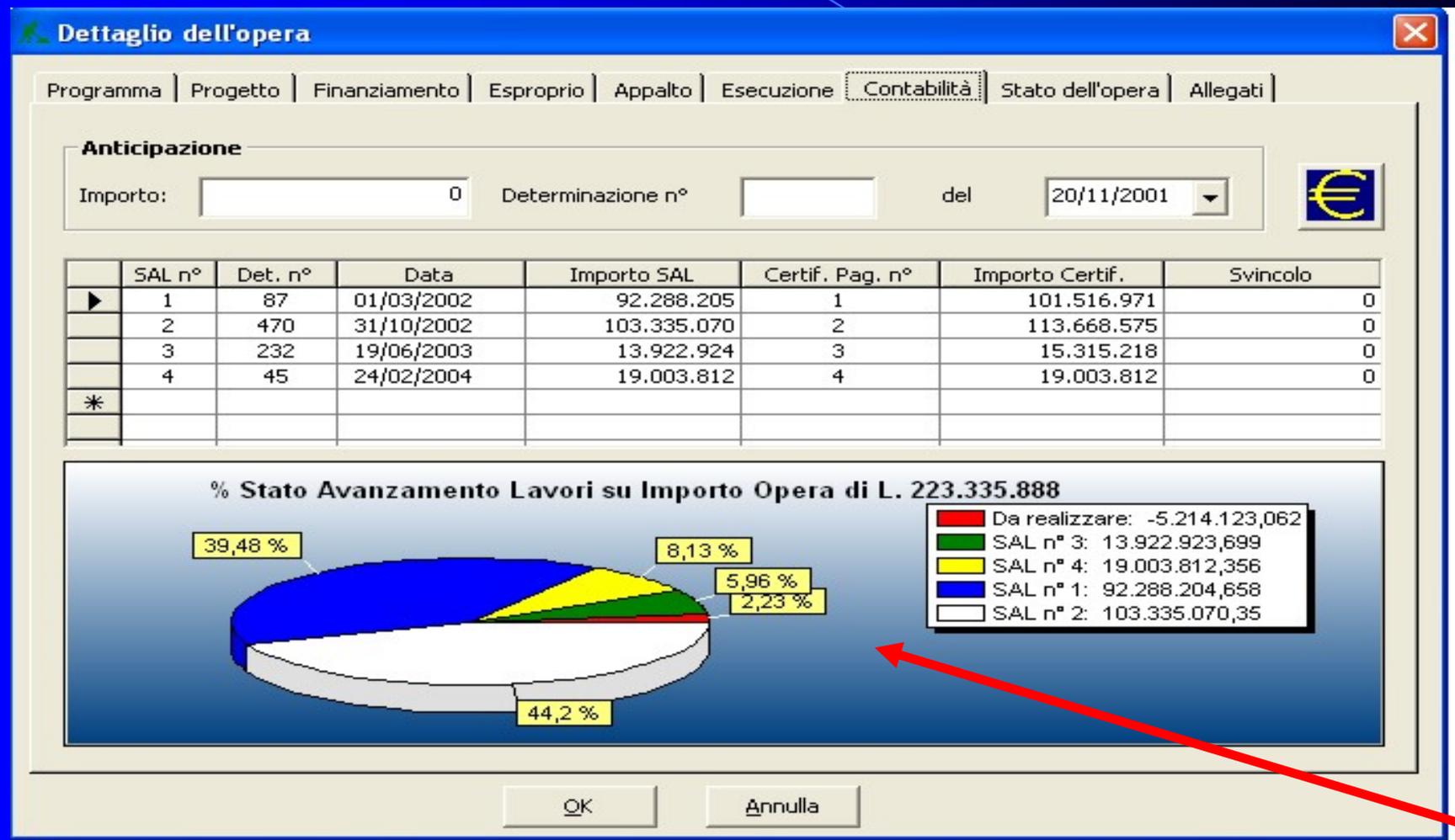
**Fasi dell'opera da controllare**

- Relazione Previsionale e Programmatica
- Programma Triennale LL.PP.
- Nomina Responsabile Procedimento
- Documento Preliminare Avvio Progettazione
- Bando Incarico Progettazione
- Incarico Progettazione
- Verifica progetto preliminare
- Approvazione Progetto Preliminare
- Elenco Annuale LL.PP.
- incarico progettazione definitiva ed esecutiva
- Nomina Coordinatore Sicurezza in Fase di Progettazione

OK    Annulla

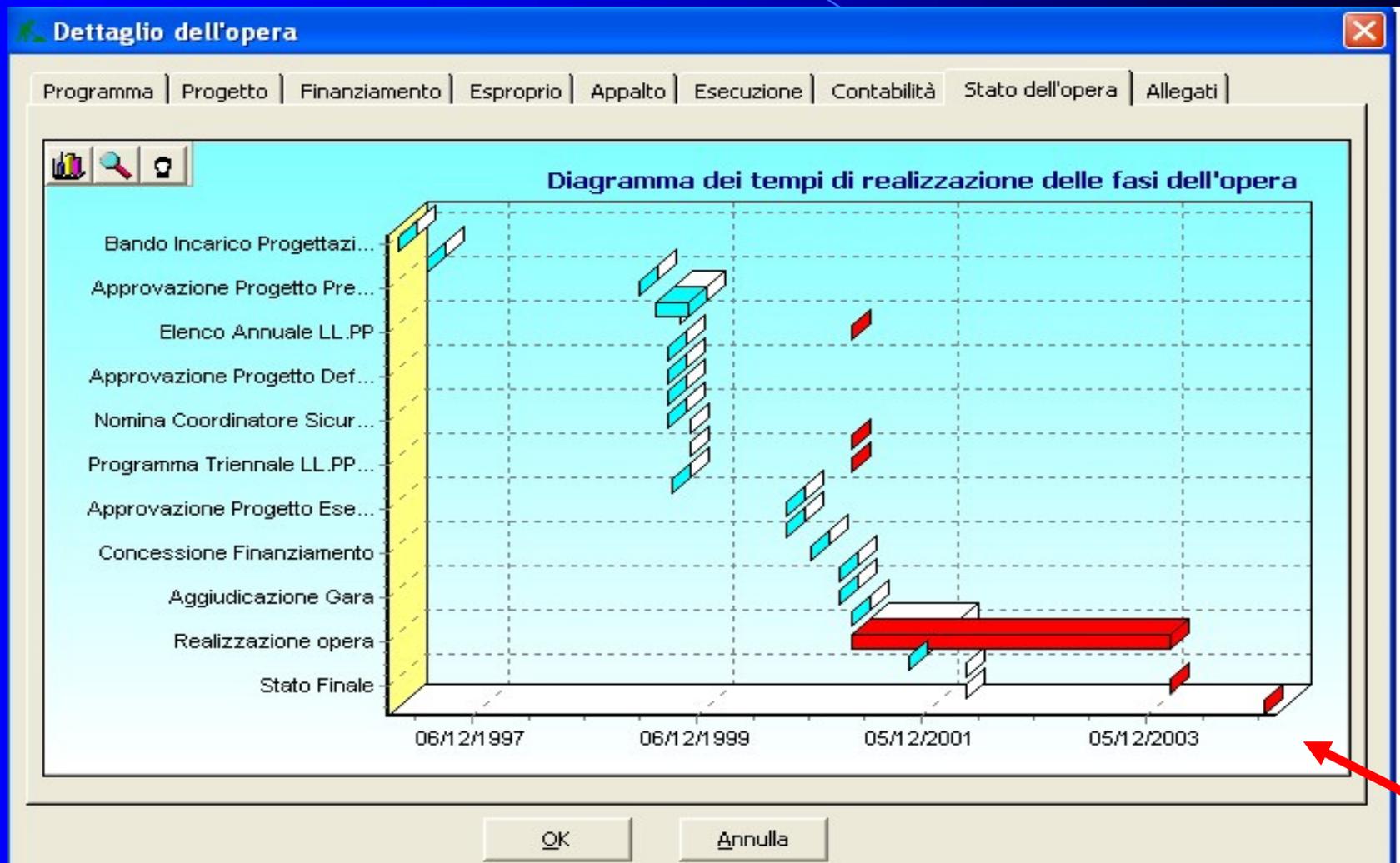
DETTAGLIO OPERA

# Il Controllo negli Enti Locali. Utopia o Realtà?



CONTABILITÀ LAVORI

## I controlli a screening negli Enti Locali





## Finalità del CONTROLLO

- **Il controllo dei risultati si identifica, normalmente, con il controllo di gestione e consiste nel responsabilizzare gli individui (o gruppi di individui) sugli esiti delle loro attività.**
- **L'obiettivo è quello di motivare i soggetti aziendali a perseguire i risultati indicati dall'alta direzione (è utile formalizzare un sistema di incentivazione legato ai risultati).**
- **Tali controlli incoraggiano i dipendenti ad intraprendere le azioni più idonee per raggiungere i risultati desiderati**

## **Il Controllo di Gestione ...**

**É il processo attraverso il quale il management si assicura che le risorse vengano acquisite ed impiegate in modo efficace ed efficiente per il conseguimento degli obiettivi.**

## I CONTROLLI: GENESI ED EVOLUZIONE

- In Italia si è ritenuto per molti anni che nella pubblica amministrazione i **controlli** dovessero assumere **carattere formale o ispettivo**
- **Sino** alle riforme degli **anni '90** l'azione pubblica è stata sottoposta a **controlli sugli atti, di legittimità e di merito, preventivi e successivi, controlli sostitutivi e sugli organi**
- Tale tipologia di **controlli**, nata con lo **Stato liberale**, si è rivelata inadeguata a fronteggiare le esigenze di un nuovo modello organizzativo basato sulla gestione per obiettivi e risultati

## I CONTROLLI: GENESI ED EVOLUZIONE (2)

- E' emersa la necessità di **limitare i controlli tradizionali** valorizzando una nuova tipologia di controlli, interni all'amministrazione, in modo da:
  - **Dotare l'Amministrazione ed il management di strumenti in grado di individuare gli scostamenti tra obiettivi prefissati e risultati raggiunti**
  - **Analizzare le cause**
  - **Apprestare i dovuti rimedi e le correzioni di rotta, nel rispetto del programma amministrativo**

## I CONTROLLI: GENESI ED EVOLUZIONE (3)

- **La legge 142/90**, nella sua versione originaria, aveva previsto il controllo interno nella disposizione sulla revisione contabile, rendendolo facoltativo e rimettendo all'autonomia statutaria di ogni ente la decisione di introdurre il controllo di gestione e le relative modalità di controllo
- Successivamente, con l'emanazione delle norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni D. Lgs. 29/93, è stato proposto a tutte le pubbliche amministrazioni un sistema di controlli interni da organizzare in piena autonomia e da attuare mediante l'istituzione di servizi di controllo interno
- o nuclei di valutazione cui affidare il *"compito di verificare, mediante valutazione comparativa dei costi e dei rendimenti, la corretta ed economica gestione delle risorse pubbliche, l'imparzialità ed il buon andamento dell'azione amministrativa"*

# I CONTROLLI 6

- Il Tuel (Art. 147) ha rafforzato la scelta effettuata con il (D. Lgs. 286/99) di non obbligare gli enti locali ad omologare il proprio sistema di controlli a quello delle amministrazioni statali, **limitandosi a delineare le linee guida del sistema ed i principi generali da rispettare.**

# Control e management

- Control, nella visione anglosassone.
- Guida, ausilio, accompagnamento all'azione
- Quindi, non solo a Feedforward (a preventivo)
- O a Feedback (a consuntivo)
- Ma soprattutto a Screening (concomitante)
- La programmazione, dunque, come parte del controllo e non controllo susseguente alla programmazione (Anthony)
- Management dal latino manus

# L'attuale SISTEMA DEI CONTROLLI

## I controlli negli EE.LL.

Regolarità  
AMMINISTRATIVA  
E CONTABILE

CONTROLLO  
DI  
QUALITA'

VALUTAZIONE  
DEL PERSONALE

VALUTAZIONE E  
CONTROLLO  
STRATEGICO

CONTROLLO DI  
GESTIONE

La piattaforma è costruita autonomamente da ogni singolo ente locale con l'individuazione di organi diversi

# William Faulkner

- Sognate e mirate sempre più in alto di quello che ritenete alla vostra portata.
- Non cercate solo di superare i vostri contemporanei o i vostri predecessori.
- **Cercate, piuttosto, di superare voi stessi.**

# **Battersi sempre per tutelare gli interessi dei cittadini**

- **Sii sempre come il mare che,  
infrangendosi contro gli scogli,  
trova sempre la forza di riprovarci**

*James Douglas Morrison detto Jim*