
Enti Locali: il controllo del Budget come strumento di valutazione delle prestazioni

di [Commercialista Telematico](#)

Publicato il 29 Agosto 2007

Da quando il legislatore ha emanato i primi provvedimenti normativi in materia contabile risultati raggiunti nella direzione di una migliore allocazione delle risorse finanziarie pubbliche tardano a concretizzarsi. Ancora oggi, la produzione parlamentare disciplinante regole e comportamenti dell'attività degli Enti Locali continua a contenere elementi fortemente innovativi, che non trovano, sul fronte opposto, piena attuazione a causa delle resistenze che ogni volta si scatenano sotto forma di barriera al cambiamento.

L'obiettivo delle disposizioni che hanno fatto seguito al Decreto Legislativo n° 77/1995 «Ordinamento finanziario e contabile degli Enti Locali», pioniere in materia, era quello di dar vita ad un processo irreversibile di radicale mutamento nella filosofia gestionale degli Enti Pubblici.

In altre parole, se una trasformazione doveva esserci, questa avrebbe dovuto essere drastica e non graduale, in quanto

*«fare ciò che si faceva ieri, o farlo il 5% meglio, non è più una formula per il successo»
(John KOTTER: «A force for change: how leadership differs from manager» - Free Press - 1990).*

Il nuovo modo di concepire l'amministrazione della "cosa pubblica" ha impattato con la scarsa propensione al change management incorporata negli Amministratori/Dirigenti degli Enti Locali, che hanno concentrato l'attenzione sulle cose non essenziali, agito ai margini, accentuato l'esistente ed eliminato il radicale.

In altre parole, hanno fatto credere di essersi adoperati per il cambiamento per lasciare il sistema organizzativo uguale a prima.

Infatti, anziché cavalcare l'onda innovativa che si andava sviluppando, hanno reagito come struzzi, isolandosi dall'ambiente circostante per rimanere ancorati a schemi giurassici collaudati.

Non è facile addentrarsi nei particolari per cercare di capire quali forze entrano in competizione tra loro di fronte al cambiamento, orientando il modo di agire delle persone verso l'esaltazione, a parole, dei processi innovativi, ma ostacolandoli, di fatto, in tutte le loro forme di manifestazione.

Una spiegazione non esaustiva al fenomeno può leggersi nella testimonianza che, in occasione di un intervento sul tema della ristrutturazione aziendale, fece Robert HOOD, manager della DOUGLAS AIRCRAF COMPANY.

Egli osservò che:

«All'interno dell'azienda, esistono dei personaggi, alcuni manager dello strato intermedio che - a causa del maggiore spostamento di autorità e responsabilità verso i livelli inferiori - pensano di perdere le loro posizioni e continuano ad opporsi».

Aveva compreso che di fronte ad un contesto ambientale in continua evoluzione, il cambiamento organizzativo non era altro che la reazione naturale di fronte ad una minaccia o opportunità.

Le leggi sono sempre state interpretate in senso restrittivo, mettendo in risalto divieti e ricercando vincoli, anziché cogliere quelle elasticità che, pur essendo presenti nell'intenzione del legislatore, sono sistematicamente occultate in sede applicativa senza alcuna logica.

Spesso all'interno della struttura organizzativa pubblica, nel momento in cui si tenta di affrontare un procedimento con spinte verso la semplificazione amministrativa, il vertice burocratico interviene tempestivamente con una reazione seccata, che si nasconde dietro l'affermazione: «La legge non lo prevede».

Si tratta di un esempio in negativo rientrante in quella casistica di eventi che l'Amministrazione Pubblica ostacola immediatamente per tamponare il sorgere di potenziali problemi legati indirettamente alla erogazione di servizi all'utenza finale.

L'atteggiamento di chiusura mentale di fronte ad innovazioni procedurali non può continuamente essere tollerato accettando risposte che nascondono, dietro la sterile motivazione illustrata, l'incapacità decisionale di coloro che dispongono del potere per risolvere i problemi degli utenti finali, garantendo la soddisfazione ai loro bisogni.

Il fatto stesso che la norma non contempli una determinata fattispecie o una particolare modalità di gestione di una problematica, non vuole assolutamente significare che la stessa possa essere affrontata e risolta con strumenti non disciplinati dal legislatore.

Anzi, l'obiettivo del dettato giuridico non è quello di stimolare l'Amministrazione Pubblica a reagire per trovare il modo di osteggiarne i principi attuativi, ma quello di agire per il perseguimento di interessi generali, tracciando, da un lato, linee guida comportamentali e, dall'altro, lasciando ampia libertà di movimento all'interno del confine disegnato dalla direttiva.

La disciplina contabile, sin dalla metà degli anni Novanta, ha voluto premere sull'acceleratore per accorciare in breve tempo la distanza esistente tra il modello di gestione dell'Ente Pubblico e quello dell'azienda privata.

La finalità era quella di impedire la continua dispersione di risorse pubbliche per effetto di una loro gestione incontrollata, disorganizzata e improvvisata, capace solamente di generare attività improduttive di benefici tangibili per coloro che sono chiamati a finanziare l'Ente Pubblico: i Cittadini.

Sono stati individuati strumenti alternativi con i quali poter realizzare un'allocazione mirata delle risorse a disposizione, eliminando sprechi ed inefficienze per migliorare l'offerta di servizi e il grado di soddisfazione dei bisogni.

In questo contesto, si è inserito il Piano Esecutivo di Gestione (PEG) con il quale, una volta definiti gli obiettivi e le dotazioni a disposizione, si individua un soggetto al quale affidare la responsabilità del loro raggiungimento.

Il Piano Esecutivo di Gestione non deve essere confuso con il Bilancio Preventivo, dal quale trova giustificazione della sua coerenza di contenuto esclusivamente in termini finanziari.

Pur non essendo previsto da alcuna norma, ciò che manca nell'Ente Locale è uno strumento che rappresenti il collante tra il documento finanziario di previsione e quello deputato a definire gli obiettivi da

raggiungere con le risorse a disposizione.

Infatti, il Bilancio Preventivo ed il Piano Esecutivo di Gestione dovrebbero costituire l'essenza dell'attività di programmazione nell'Ente Locale, mentre col tempo l'attenzione dedicata alla loro preparazione e verifica è andata scemando.

Oggi, nella maggior parte degli Enti Locali, si assiste allo svolgimento di una triste attività ripetitiva, che concentra energie mentali sulla combinazione dei comandi "copia" e "incolla" ai file dell'esercizio precedente, indipendentemente da come si sono sviluppate le precedenti gestioni.

Ciò che è assente è un insieme coordinato di attività che nel settore privato si traducono nel controllo budgetario, con le quali in via preventiva si potrebbe verificare la fattibilità degli obiettivi da decifrare nell'apposito documento, controllare l'andamento durante la gestione e determinare, al termine dell'esercizio, la modalità del loro raggiungimento.

Nel Piano Esecutivo di Gestione gli obiettivi sono spesso la risultante di una grezza estrapolazione dalle risorse stanziare nel documento di previsione, senza alcun collegamento logico con le dotazioni strumentali e umane disponibili, con le esigenze dell'Ente o, peggio ancora, con i bisogni da soddisfare.

La natura del loro conseguimento è completamente distorta ed interpretata a piacimento solo per giustificare l'erogazione di un'indennità di risultato o altre forme di incentivi monetari ai responsabili.

Si dimentica, o per opportunità si trascurava, che un target va analizzato considerando non solo il grado di raggiungimento rispetto a quanto definito in sede di programmazione, ma soprattutto le modalità con le quali è stato perseguito.

Purtroppo, nella realtà accade spesso che gli obiettivi dell'Amministrazione Pubblica si considerano realizzati quando i procedimenti amministrativi si sono esauriti, senza ponderare gli effetti che vanno ad incidere sulla sfera giuridica dei soggetti interessati.

Operando in questa direzione, senza opportuni meccanismi di controllo a supporto delle decisioni, ulteriori risorse saranno depauperate a vantaggio di quei pochi intimi ai quali è riconosciuta una responsabilità di risultato, mentre all'esterno dell'Ente Locale i problemi continuano a rimanere irrisolti.

Attraverso lo sviluppo di quelle attività che caratterizzano il budgetary control sarà possibile mettere a disposizione dell'Ente Locale uno strumento idoneo non solo per misurare correttamente gli obiettivi definiti ex ante, ma capace, altresì, di attribuire un valore preciso alle prestazioni eseguite per il loro raggiungimento.

Solo in questo modo al concetto di "responsabilità" si potrà assegnare il reale significato, altrimenti servirà per legittimare la distribuzione di quote di ricchezza pubblica, senza aver ricevuto in contropartita un'analogia sensazione di soddisfacimento di bisogni.

Emanuele Costa

29 Agosto 2007