

A cura di Walter Anello, Massimo Balducci



La performance della pubblica amministrazione locale

Cosa si può imparare dagli altri

STUDI



[PA

Politica



FrancoAngeli

OPEN  ACCESS



Il presente volume è pubblicato in open access, ossia il file dell'intero lavoro è liberamente scaricabile dalla piattaforma **FrancoAngeli Open Access** (<http://bit.ly/francoangeli-oa>).

FrancoAngeli Open Access è la piattaforma per pubblicare articoli e monografie, rispettando gli standard etici e qualitativi e la messa a disposizione dei contenuti ad accesso aperto. Oltre a garantire il deposito nei maggiori archivi e repository internazionali OA, la sua integrazione con tutto il ricco catalogo di riviste e collane FrancoAngeli massimizza la visibilità, favorisce facilità di ricerca per l'utente e possibilità di impatto per l'autore.

This volume is published in open access format, i.e. the file of the entire work can be freely downloaded from the FrancoAngeli Open Access platform (<http://bit.ly/francoangeli-oa>).

On the FrancoAngeli Open Access platform, it is possible to publish articles and monographs, according to ethical and quality standards while ensuring open access to the content itself. It guarantees the preservation in the major international OA archives and repositories. Through the integration with its entire catalog of publications and series, FrancoAngeli also maximizes visibility, user accessibility and impact for the author.

Per saperne di più:

http://www.francoangeli.it/come_publicare/publicare_19.asp

I lettori che desiderano informarsi sui libri e le riviste da noi pubblicati possono consultare il nostro sito Internet: www.francoangeli.it e iscriversi nella home page al servizio "Informatemi" per ricevere via e-mail le segnalazioni delle novità.

A cura di Walter Anello, Massimo Balducci

La performance della pubblica amministrazione locale

Cosa si può imparare dagli altri



FrancoAngeli

OPEN  ACCESS

Questo volume è stato pubblicato con un contributo del Dipartimento di Scienze Politiche e Sociali dell'Università degli Studi di Firenze, contributo risultante dal finanziamento della ricerca realizzato interamente dalla Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione Locale.

Copyright © 2021 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy.

L'opera, comprese tutte le sue parti, è tutelata dalla legge sul diritto d'autore ed è pubblicata in versione digitale con licenza *Creative Commons Attribuzione-Non Commerciale-Non opere derivate 4.0 Internazionale* (CC-BY-NC-ND 4.0)

L'Utente nel momento in cui effettua il download dell'opera accetta tutte le condizioni della licenza d'uso dell'opera previste e comunicate sul sito <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.it>

*Alla memoria di Paolo Zocchi
Vicedirettore della Sspal
Innovatore
Mancato troppo presto*

Indice

1. Introduzione: scopo e metodo dell'analisi , di <i>Walter Anello, Massimo Balducci</i>	pag.	9
1.1. Il disegno della ricerca e la presentazione dei risultati	»	11
2. La performance nella pubblica amministrazione , di <i>Massimo Balducci</i>	»	14
2.1. Dallo Stato regolatore allo Stato funzionale	»	14
2.2. Stato funzionale, decentramento, azione pubblica e performance	»	16
3. Possibili suggerimenti dalla <i>peers' review</i> , di <i>Walter Anello, Massimo Balducci</i>	»	19
3.1. Spunti suggeriti dal caso francese	»	19
3.2. Spunti suggeriti dal caso inglese	»	23
3.3. Spunti dal caso belga	»	29
3.4. Il caso italiano: la performance come adempimento	»	29
4. I metodi, la terminologia e gli indicatori , di <i>Sandro Landucci</i>	»	43
4.1. Metodi e terminologia	»	43
4.2. Una biblioteca di indicatori	»	44
5. La performance dei diversi assetti istituzionali , di <i>Massimo Balducci</i>	»	60
5.1. La dimensione spaziale, di <i>Ewald Eisenberg, Robert Herzog</i>	»	63
5.2. La formazione, di <i>Walter Anello</i>	»	88
5.3. Processi o gerarchia, di <i>Massimo Balducci</i>	»	89

Appendici
Performance in local governments:
a peers' review exercise report

The project	pag.	95
The French case , by <i>Robert Hertzog</i>	»	99
The Italian case , by <i>Francesco Colonna, Catherine Germain</i>	»	130
The UK case: the Municipality of Southend-on-Sea , by <i>Robert Tinlin</i>	»	141
The case of Belgium: Liège , by <i>Jean-François Huart</i>	»	158
The Council of Europe tools: an overview , by <i>Daniel Popescu, Sylvia Ivanova</i>	»	174

Gli enti coinvolti nella ricerca

1. Il Centro sulla Riforma del Governo Locale del Consiglio d'Europa , di <i>Alfonso Zardi</i>	»	213
2. La scuola Superiore della Pubblica Amministrazione Locale , di <i>Walter Anello</i>	»	222
3. Il Centro Interuniversitario di Metodologia delle Scienze Sociali (Cimess) , di <i>Alessandro Bruschi, Sandro Landucci</i>	»	229
Gli Autori	»	233

1. Introduzione: scopo e metodo dell'analisi

di Walter Anello, Massimo Balducci

Lo scopo di questo lavoro è quello di approfondire il tema dell'efficienza amministrativa. Quello della inefficienza della nostra pubblica amministrazione è un mantra che non vale la pena di richiamare. Sui tentativi di migliorare l'efficienza della nostra amministrazione vale stendere un velo pietoso. Qui partiamo dall'ipotesi che tutti questi tentativi hanno dato scarsi risultati perché si rifanno agli stessi schemi concettuali che determinano la scarsa efficienza della nostra amministrazione. Con questo lavoro ci siamo sforzati di cercare soluzioni raffrontando l'esperienza maturata nel nostro paese con esperienze maturate in altri paesi. L'idea non è tanto quella di poter importare pedissequamente esperienze maturate in altri contesti, quanto quella che il raffronto possa fare emergere prospettive nuove da cui considerare il problema dell'efficienza dell'amministrazione.

Il raffronto tra varie esperienze viene realizzato con il metodo della *peers' review* così come sviluppato e utilizzato dal Consiglio d'Europa.

Che cosa è il metodo della *peers' review*?

Innanzitutto possiamo dire quello che non è. La *peers' review* non è un'analisi riconducibile al metodo dell'analisi comparata delle istituzioni, analisi comparata sia di tipo politologico che di tipo giuridico. L'analisi comparata delle istituzioni si concentra sugli aspetti istituzionali e formali. La *peers' review* si concentra sul funzionamento effettivo e di dettaglio delle singole istituzioni. Il raffronto tra i diversi sistemi viene realizzato sostanzialmente attraverso la descrizione di dettaglio del funzionamento delle varie istituzioni. La descrizione di questo funzionamento viene fatta da operatori del settore che descrivono dettagliatamente come le varie funzioni vengono realizzate nell'ambiente in cui operano.

Le descrizioni così realizzate vengono raffrontate le une con le altre. I raffronti fanno nascere una serie di domande incrociate. Domande che sgorgano dall'esperienza pratica e non da una prospettiva teorica.

Gli operatori dei vari ambienti istituzionali che si sottopongono a questo esercizio possono essere accompagnati da un soggetto terzo che funge da coordinatore.

La *peers' review* è il risultato di diverse esperienze:

- a) la collaborazione transfrontaliera sviluppatasi negli ultimi decenni su spinta delle istituzioni europee, sia del Consiglio d'Europa che dell'Unione Europea; chi scrive queste pagine si è trovato coinvolto agli inizi degli anni '90 dello scorso secolo nello sviluppo della Euro Regio Limburgo (che coinvolge due province di due Stati Membri della UE, il Limburgo belga e il Limburgo olandese); questa collaborazione ha diffuso la consapevolezza che istituti amministrativi formalmente uguali, ad una analisi approfondita, risultano molto diversi nei modi di operare di dettaglio; se questa diversità rappresenta, da una parte, un grande ostacolo alla realizzazione di una collaborazione reale, essa risulta anche in un notevole arricchimento professionale per chi è coinvolto nello sforzo di realizzare la collaborazione; l'arricchimento consiste nel rendersi conto che le varie attività possono essere realizzate in maniera diversa da come vengono usualmente realizzate;
- c) i processi di allargamento del Consiglio d'Europa prima e dell'Unione Europea poi: tali processi di allargamento hanno imposto ai paesi candidati una serie di riforme; queste riforme hanno richiesto innanzi tutto un adeguamento dell'intelaiatura normativa dei paesi candidati; una volta ottenuto l'adeguamento di questa intelaiatura ci si è resi presto conto che, al di sotto delle nuove costituzioni e delle nuove leggi, non tutti i comportamenti amministrativi erano stati effettivamente adeguati; a questo punto è iniziato un dettagliato processo di accompagnamento dei vari Stati candidati da parte di funzionari degli Stati Membri tradizionali delle Istituzioni Europee; anche questo processo ha favorito lo sviluppo del metodo della *peers' review*; va qui aggiunto che, in questi processi di affiancamento dei nuovi stati candidati, funzionari di diversi paesi degli Stati Membri tradizionali si sono incrociati per affiancare/aiutare i funzionari degli Stati Candidati a modificare le loro prassi; in questo incontro i funzionari francesi, ad esempio, si sono incontrati con i funzionari, poniamo, olandesi o austriaci, rendendosi conto che la stessa cosa in Francia e in Olanda o in Austria veniva realizzata in maniera diversa e che ogni modalità aveva i suoi punti di forza e i suoi punti di debolezza; il desiderio di mettere in comune queste esperienze è maturato piano piano sino a diventare una prassi presso che quotidiana;
- d) il raffronto tra pari (appunto la *peers' review*) è presto divenuto un metodo di lavoro presso che quotidiano in diversi Paesi europei, innanzi

tutto nel Regno Unito; qui alla prassi di farsi aiutare da esperti/consulenti esterni, molti Chief Executive Officers (direttori generali) di molti comuni hanno istituito l'abitudine di sottoporre le proprie prassi lavorative al vaglio dei colleghi; i risultati sono ad oggi interessanti; i colleghi sono più consapevoli di un esperto esterno dei requisiti dell'ambiente istituzionale in cui l'ente pubblico è chiamato ad operare.

Il metodo della *peers' review* richiama il metodo utilizzato per accreditare protocolli farmaceutici terapeutici in generale e per accettare per la pubblicazione articoli sottoposti ad alcune prestigiose riviste. In tutti questi casi sono dei "pari" che valutano il lavoro proposto. La differenza tra la valutazione dei pari di una rivista o di un organo professionale che accredita un farmaco o un protocollo di cura rispetto ad una *peers' review* fatta per raffrontare modalità operative diverse consiste nel fatto che, in questo secondo caso, nessuno ha il potere di accreditare o rifiutare l'accREDITAMENTO a nessuno. I pari si mettono attorno ad un tavolo per vedere se possono imparare qualcosa gli uni dagli altri.

Questa ricerca è stata svolta in collaborazione con il Consiglio d'Europa che ha fornito il supporto metodologico e ha suggerito i Paesi e i rispettivi funzionari con cui realizzare l'analisi.

1.1. Il disegno della ricerca e la presentazione dei risultati

Questa ricerca è stata condotta, con il metodo della *peers' review*, grazie ad una convenzione tra la Scuola Superiore della Pubblica Locale-Sspal (cfr. più avanti nell'appendice una descrizione della Sspal e della sua vicenda), il Centro Interuniversitario di Metodologia delle Scienze Sociali-Cimess (cfr. all'appendice per una descrizione del Cimess) e il Consiglio d'Europa tramite il suo Centre on Local Government Reform (cfr. in appendice).

Il Cimess ha svolto il ruolo di organizzatore operativo e supporto metodologico. La Sspal ha messo a disposizione le risorse economiche per far fronte ai costi. Il Consiglio d'Europa ha individuato gli esperti da coinvolgere dell'esercizio di *peers' review* e ha offerto il supporto metodologico basato sull'esperienza pluriennale nella *peers' review*.

La ricerca è stata coordinata da Walter Anello (responsabile dei rapporti istituzionali della Sspal), Massimo Balducci (docente di Gestione pubblica al "Cesare Alfieri" dell'Università di Firenze, afferente al Cimess) e da Daniel Popescu (supportato da Sylvia Ivanova) del *Centre on Local Government Reform* del Consiglio d'Europa. La ricerca è stata

seguita da vicino da Alfonso Zardi (attualmente responsabile del *Centre on Local Government Reform*) e da Alessandro Bruschi, presidente del Cimess.

All'esercizio della *peers' review* hanno partecipato Francesco Colonna (già assessore allo sviluppo economico del Comune di Firenze), Catherine Germain (membro del nucleo di valutazione del Comune di Agliana, Firenze), Robert Herzog (assessore alle finanze della Comunità Urbana di Strasburgo, docente all'Istituto di Scienze Politiche di Strasburgo e presidente della Società Francese di Scienza delle Finanze), Robert Tinlin (direttore generale del Comune di Southend on the Sea), Jean François Huart (responsabile finanziario del settore Servizio sociale del Comune di Liegi). A questo gruppo è stato aggregato in una seconda fase, dedicata alla dimensione spaziale della performance, Ewald Eisenberg della Scuola Tecnica Superiore che forma i funzionari del Land del Baden-Württemberg.

Alcuni risultati parziali sono già stati presentati in tre occasioni:

- a) nel dicembre 2011 i risultati operativi della *peers' review*, contenenti tutti i rapporti delle varie riunioni e i materiali operativi che poi sono entrati a far parte del patrimonio degli strumenti formativi della Sspal; con la consegna di questo materiale alla Sspal (materiale raccolto in un cd e presentato in un convegno organizzato a Roma) si sono esauriti gli “obblighi contrattuali” tra la Sspal, il Cimess e il Consiglio d'Europa;
- b) in un convegno organizzato nel dicembre 2017 presso il Centro Studi Americani di Roma dedicato alla dimensione spaziale della performance;
- c) i materiali di questo ultimo convegno sono stati pubblicati in un saggio a tre mani (Balducci, Eisenberg, Herzog) apparso nell'ultimo numero dell'anno 2019 della *Nuova Antologia*.

In questo volume vengono presentati in maniera riassuntiva tutti i risultati di questo esercizio. La presentazione si articolerà nel modo seguente:

- a) verranno richiamati i motivi per cui la performance è divenuta un argomento importante per i sistemi amministrativi dei paesi occidentali avanzati, al di là della problematica italiana (cfr. cap. 2);
- b) verranno presentati i risultati relativi agli appositi strumenti di gestione della performance amministrativa messi in piedi in questi ultimi anni dai paesi che hanno fatto parte dell'esercizio della *peers' review* (cfr. cap. 3);

- c) a questo punto si renderà indispensabile una riflessione metodologica che chiarifichi i diversi approcci e contributi della gestione per obiettivi, della gestione della performance e della valutazione (cfr. cap. 4);
- d) alcune differenze strutturali che determinano comunque un diverso rendimento delle amministrazioni pubbliche dei paesi coinvolti nell'indagine (cfr. cap. 5);
- e) una appendice in cui verranno presentati i materiali della ricerca e le istituzioni che la hanno guidata.

2. *La performance nella pubblica amministrazione*

di *Massimo Balducci*

È a partire dagli anni '90 dello scorso secolo che l'efficienza delle strutture pubbliche diventa un argomento che attira l'attenzione sia degli operatori che degli studiosi. Questa attenzione è riconducibile all'evoluzione dei compiti che gli stati e le loro amministrazioni sono chiamati a svolgere.

2.1. Dallo Stato regolatore allo Stato funzionale

Questi sviluppi sono il risultato di un mutato rapporto tra stato e società che, più o meno nello stesso periodo, ha interessato tutto il mondo occidentale. Vale qui la pena riprendere, seppur in maniera estremamente succinta, questi sviluppi.

Nell'ottocento e nei primi anni del Novecento, quando la nostra amministrazione si è formata, lo Stato veniva identificato come *Stato guardiano* o *Stato regolatore*. Si trattava di uno stato il cui compito fondamentale era quello di garantire la legalità, di mantenere l'ordine pubblico. Lo Stato odierno, oltre a mantenere l'ordine pubblico, deve anche offrire servizi e gestire infrastrutture. Lo Stato moderno viene congruentemente definito come *Stato funzionale*. Il salto è avvenuto nel periodo che va dalla fine della II guerra mondiale alla metà degli anni Settanta.

Nel passaggio da una concezione regolatrice ad una funzionale di stato, i compiti dello Stato sono cambiati sostanzialmente nel settore economico, nel settore dell'assistenza e in quello della sanità. Vediamo di richiamare brevemente questi cambiamenti:

- in *economia*: lo Stato regolatore si limita a fornire le infrastrutture di base (strade e porti) e a svolgere una funzione di garante dell'ordine

pubblico, permettendo l'accesso all'arena economica solo a quegli attori che diano garanzie dal punto di vista dell'ordine pubblico (quindi gli interventi in economia si limitano alla concessione di licenze basate sulla presentazione di certificati penali e di buona condotta adeguati e sulla non iscrizione al registro dei fallimenti); lo Stato funzionale si trova innanzi tutto ad operare in un periodo in cui lo sviluppo tecnologico rende indispensabile non solo la garanzia del buon funzionamento di strade e porti ma anche di trasporti ferroviari, aerei, delle telecomunicazioni ecc.;

- *assistenza*: i deboli (sostanzialmente i bambini, gli anziani e gli handicappati), nel periodo in cui prevale la concezione regolatrice dello Stato, trovano la loro protezione nella istituzione della «grande famiglia»; la beneficenza – privata e, prevalentemente, religiosa – serve a coprire le aree di bisogno che esulano dalla sfera d'azione della grande famiglia; nella fase attuale, la grande famiglia è stata sostituita dalla «famiglia nucleare» (composta dai due coniugi e dai figli e nella quale ambedue i coniugi lavorano) di modo che i deboli (infanti, anziani ed handicappati) devono trovare assistenza nell'ambito della sfera pubblica;
- *sanità/ambiente*: la salute, nella fase regolatrice dello Stato, è considerata un interesse del singolo e la medicina è di tipo prevalentemente curativo (ex-post); nella fase funzionale dello Stato, la salute è considerata un interesse collettivo (una popolazione sana produce di più di una popolazione malata) e la medicina ha un carattere sempre più preventivo richiedendo interventi a tappeto che solo la pubblica autorità può realizzare; nella fase regolatrice dello Stato, l'impatto delle attività umane sull'ambiente è limitato e pertanto non presenta un problema; diversa è la situazione delle responsabilità pubbliche nei confronti dell'ambiente nella fase odierna in cui le attività umane possono avere un'influenza notevole sull'ambiente naturale.

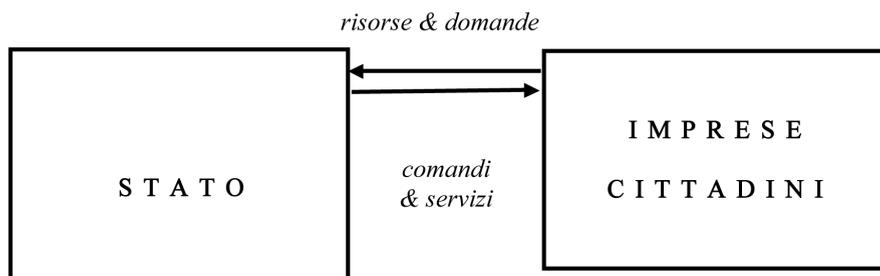
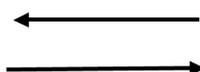
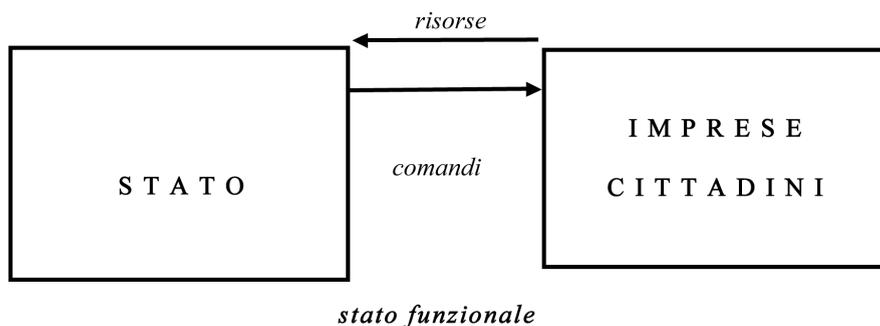
I rapporti con gli attori privati (cittadini ed imprese) sono sostanzialmente diversi nei due tipi di Stato. Nella concezione guardiana di stato, dall'ente pubblico vanno verso i privati solo comandi e dai privati vanno verso l'ente pubblico solo risorse (sotto forma di imposte e tributi). Nella forma funzionale di Stato, dai privati vanno alle strutture pubbliche non solo risorse ma anche domande e dalle strutture pubbliche vanno verso i privati non solo comandi ma anche servizi; anzi, la stessa attività di regolamentazione viene percepita come un servizio.

Agli inizi del Novecento la percentuale di Pil realizzata nell'ambito del settore pubblico si aggirava intorno al 5%. Oggi in Italia tale percentuale è salita al 47%. In Francia siamo al 57%, in Germania al 44%. Negli Usa siamo intorno al 60%.

La necessità dell'efficienza e dell'efficacia della pubblica amministrazione viene da sé. Non solo per la quantità delle risorse impiegate ma anche per la crucialità dei servizi garantiti da essa.

STATO REGOLATORE / STATO FUNZIONALE

stato regolatore o guardiano



2.2. Stato funzionale, decentramento, azione pubblica e performance

Non è un caso se a partire dagli anni 70' dello scorso secolo si assiste in Europa ad una vera e propria ondata di decentramento. Rammentiamo qui rapidamente:

- la realizzazione in Italia nel 1968-70 delle Regioni a Statuto ordinario previste dalla Costituzione repubblicana del 1948;
- la riforma Mitterrand del 1982 in Francia che, oltre ad un pesante trasferimento di funzioni dallo Stato agli enti locali francesi, istituisce in Francia le Regioni;
- il fatto che la Costituzione democratica della Spagna del 1974 preveda un ruolo molto rilevante per le Comunidades, cioè per le regioni;
- il lungo e faticoso processo di decentramento in Belgio;
- la regionalizzazione prevista nella Costituzione Repubblicana della Grecia del 1974.

Il fatto è che la presso che totalità delle nuove funzioni esercitate dallo *Stato funzionale* hanno bisogno di strutture locali vicine ai beneficiari dei servizi che lo *Stato funzionale* è chiamato ad offrire. Il decentramento di funzioni statali verso la periferia diviene una necessità tecnica. I nuovi compiti non potrebbero essere governati dal centro che, vista appunto la mole di questi nuovi compiti, finirebbe con il diventare una sorta di collo di bottiglia. Il decentramento è stato cavalcato spesso a livello ideologico anche se di ideologico non ha molto. Il decentramento e la elasticità amministrativa sono una necessità tecnica di uno stato chiamato non solo a garantire la legalità ma a fornire servizi e a garantire la funzionalità di una serie di infrastrutture.

Il percorso è simile in tutti gli stati. All'aumento dei compiti che lo Stato è chiamato a svolgere segue:

- a) in un primo momento, una deconcentrazione (cioè trasferimento di competenze agli uffici periferici dei ministeri) verso gli uffici periferici delle amministrazioni statali di una massa di attività prima gestite al centro (caratteristiche sono la gestione delle manutenzioni e degli stipendi);
- b) in una seconda fase questi compiti vengono delegati agli enti del governo locale che li esercitano sotto la tutela dello Stato centrale;
- c) nella tappa finale questi compiti delegati vengono definitivamente trasferiti all'ente regionale o locale come competenze proprie.

Di fatto in questa nuova situazione, il vecchio concetto di «azione amministrativa» è stato ormai superato dalla concezione dell'«azione pubblica», per la quale il referente normativo è solamente un referente di sottofondo e non una guida operativa. Schematicamente possiamo riassumere le caratteristiche dei due tipi di azione come segue:

- *azione amministrativa*: tende prevalentemente alla garanzia dell'ordine pubblico, si realizza attraverso l'esercizio di autorità unilaterale, l'ente pubblico è considerato sovraordinato all'attore privato;

- *azione pubblica*: tende alla realizzazione dell'interesse pubblico e non solo alla garanzia dell'ordine pubblico; si realizza attraverso la fornitura di servizi, l'esercizio di autorità è esso stesso concepito come un servizio e non è unilaterale (= il privato interessato a tale esercizio deve essere coinvolto in maniera antecedente all'atto, pena la nullità dello stesso), l'ente pubblico è considerato non sovraordinato all'attore privato ma al suo servizio.

In questa nuova situazione i temi dell'efficienza e dell'efficacia prendono il sopravvento rispetto a quelli della legalità. Il coordinamento dovrebbe venir ricercato sempre meno attraverso il meccanismo gerarchico e sempre di più attraverso meccanismi di collaborazione a rete.

Questi passaggi sono lungi dall'essere stati adeguatamente digeriti dall'apparato amministrativo italiano. Problemi nuovi vengono affrontati con schemi vecchi. Di fronte alle difficoltà di far funzionare un sistema nuovo si è tentati di ritornare indietro.

Come già detto in precedenza (cfr. cap. 1) in questo libro analizzeremo i problemi della efficienza ed efficacia amministrativa. Ci concentreremo in maniera particolare su come questi problemi vengono affrontati a livello di enti locali, visto che è qui che si concentra necessariamente quell'erogazione di servizi caratteristica dello Stato moderno, appunto detto funzionale, Stato moderno per il quale l'efficienza e l'efficacia diventano tanto importanti quanto la legalità.

3. Possibili suggerimenti dalla *peers' review*

di *Walter Anello, Massimo Balducci*

In questo capitolo evidenzieremo gli spunti che la *peers' review* ha fatto emergere come possibili suggerimenti per una eventuale – e auspicabile – azione di miglioramento della gestione della performance delle nostre pubbliche amministrazioni, in particolare di quelle locali.

Prenderemo in considerazione, innanzi tutti gli spunti che ci vengono dal caso francese, da quello inglese e da quello belga (cfr. 3.1., 3.2., e 3.3.). Nel par. 3.4. riassumeremo brevemente i contributi deducibili dai 3 casi citati.

Metteremo in evidenza non solo quanto emerso direttamente dai lavori della *peers' review* ma tutta una serie di implicazioni che possono essere inferite in via indiretta dai resoconti della *peers' review*. Là dove le differenze con il caso italiano siano eclatanti, tali differenze verranno messe in evidenza.

Dedicheremo, poi, uno spazio ampio al caso italiano. Il raffronto con i casi francese, inglese e belga metterà in evidenza in maniera inequivocabile che nel nostro paese la performance viene ancora percepita come un adempimento di natura formale e non come un impegno professionale.

3.1. Spunti suggeriti dal caso francese

Gli spunti di meditazione che ci vengono suggerito dal caso francese possono essere riassunti nei seguenti punti:

- a) il ruolo delle Corti dei conti regionali;
- b) il ruolo della contabilità;
- c) il ruolo della formazione e la contrapposizione tra perseguimento della performance attraverso la norma e perseguimento della performance attraverso la valutazione;

- d) il ruolo giocato dai controlli e dalla loro collocazione temporale;
- e) la posizione istituzionale del ragioniere;
- f) una chiara definizione di “controllo interno”;
- g) il rifiuto degli incentivi economici;
- h) preferire la valutazione alla gestione della performance.

Vediamo questi 8 punti uno ad uno.

3.1.1. *Le Corti dei conti regionali in Francia*

Le Corti dei conti Regionali in Francia sono state istituite contestualmente al decentramento promosso da Mitterrand a partire dal 1982. Le Corti dei conti regionali francesi seguono i bilanci dei ca. 34.000 comuni francesi senza alcun intermediario, senza cioè revisori dei conti (come in Italia) o senza *auditors* professionali come in Inghilterra (dove, peraltro non esistono articolazioni regionali della *Court of Auditors* nazionale).

Le Corti dei conti regionali francesi, peraltro, non si limitano al controllo della regolarità formale della formazione e gestione del budget degli enti locali ma valutano anche l'efficienza della gestione dando suggerimenti agli enti locali, suggerimenti che non vengono percepiti come invasione dell'autonomia ma come contributi professionalmente qualificati.

Se entro il 30 ottobre dell'anno X-1 l'ente locale non fa pervenire al Prefetto il proprio bilancio preventivo, tale bilancio viene redatto dalla Corte dei conti Regionale. In caso di dubbio il prefetto può rinviare alla Corte dei conti Regionale il bilancio preventivo redatto dalle autonomie locali.

Le decisioni economico-finanziarie possono essere rinviate dal Prefetto alla Corte dei conti Regionale in ogni momento.

La Corte dei conti Regionale esegue controlli periodici (per lo meno una volta all'anno) sulla adeguatezza della gestione del Comune.

3.1.2. *Il ruolo della contabilità*

La contabilità gioca un ruolo cruciale nella gestione della performance delle pubbliche amministrazioni francesi.

Innanzitutto va notato che la contabilità pubblica in Francia (come, del resto presso che in tutti paesi Ocse, con l'esclusione dell'Italia) è una contabilità esclusivamente di cassa. Come ha fatto notare l'esperto inglese (R. Tinlin, cfr. qui di seguito al numero 3.2.) nell'ente pubblico non si può avere una credibile contabilità di competenza perché non è possibile

applicare il metodo della partita doppia nell'ente pubblico (le prestazioni non vengono finanziate da controprestazioni ma da imposte a valenza generale).

La contabilità pubblica dello stato centrale è stata riformata radicalmente nel 2001 con l'introduzione di una contabilità articolata, sul versante della spesa, non tanto a seconda della natura del bene o del servizio acquistato ma a seconda della finalità della spesa stessa. Si tratta di una contabilità per missioni introdotta su pressioni dell'Ocse e della UE. La legge che la introduce è nota come *Loi organique sur la loi de finances (Lolf)* cioè la legge 1/8/2001.

La Lolf, a differenza della legge 42 del 2009 italiana, non introduce una contabilità uniforme per tutte le amministrazioni pubbliche. La Lolf ha però una grande influenza e ispira la gestione contabile di tutte le pubbliche amministrazioni locali.

Va notato che la Lolf, oltre ad introdurre una contabilità per missioni, introduce la contabilità della performance. Ad ogni missione viene assegnato un indicatore di prodotto. Il bilancio consuntivo viene fatto non solo sui dati finanziari ma sul livello di raggiungimento degli obiettivi misurati da appositi indicatori. Qui l'attività della Corte dei conti si incrocia in maniera molto efficace con la gestione e valutazione della performance.

Il caso francese offre una ulteriore occasione di meditazione interessante. In Francia, come nella maggior parte delle amministrazioni di diritto romano-germanico, non esiste alcuna formalizzazione dello "stato patrimoniale" di un ente pubblico. Questo rappresenta un notevole handicap nel momento in cui si dovesse ricorrere alla accensione di un debito. Non esiste la possibilità di far riferimento ad un qualsivoglia patrimonio che potrebbe venir utilizzato come *collateral* a garanzia del debito. Con le dovute distinzioni, ovviamente, tra patrimonio alienabile (utilizzabile come *collateral*) e patrimonio non alienabile (non utilizzabile come *collateral*).

3.1.3. *La formazione e la performance*

Come avremo occasione di vedere più avanti (cfr. 5.2), la formazione giuoca un ruolo molto rilevante nel sistema delle autonomie francese. Orbene la formazione è stato in Francia lo strumento attraverso il quale è stata disseminata la cultura della performance.

Come vedremo più avanti la formazione è stata di fatto eliminata (cfr. 5.2.) dalle autonomie locali italiane. Non c'è quindi da meravigliarsi se la performance viene gestita nel nostro paese con la solita filosofia "dell'a-dempimento".

3.1.4. *I controlli e il loro collocamento temporale*

Qui va evidenziato che i controlli in Francia sono concepiti esclusivamente ex post e vengono effettuati su tutti gli atti dei governi locali francesi, atti che possono comportare spese o meno.

Non esistono controlli preventivi. L'ente locale non può proteggersi dietro un parere positivo di legalità fornito da un segretario comunale né può attendere, prima di agire, il parere di un ministero. L'ente è chiamato ad agire assumendosi le sue responsabilità. Gli obiettivi che nel bilancio preventivo vanno specificati devono essere temporalmente scanditi e non possono essere scadenzati tutti al 31/12.

3.1.5. *La posizione istituzionale del ragioniere*

Il ragioniere del comune francese non è un dipendente del comune ma del Ministero delle Finanze. È nelle sedi periferiche del Ministero delle Finanze che ha il suo ufficio e non nell'amministrazione comunale.

Questa collocazione non rappresenta una ingerenza dello Stato centrale nella sfera di autonomia degli enti locali quanto una garanzia di indipendenza del ragioniere. Il ragioniere in Francia non ha nessuna possibilità di interferire nelle decisioni di spesa dell'ente locale. È chiamato semplicemente a verificare che l'impegno richiesto rientri nella cifra stanziata con il bilancio preventivo ed ancora disponibile. Qui non va dimenticato che non sono pochi i casi in cui ragionieri che si rifiutavano di apporre il proprio visto di regolarità contabile si sono visti trasferire ad altri incarichi. Vedremo nel prossimo paragrafo che anche in Inghilterra, dove il dipendente pubblico non gode in alcun modo delle garanzie dei funzionari italiani, il *financial manager* ha la sua posizione protetta da ingerenze che possano affievolire il suo potere di autorizzare spese non coperte.

3.1.6. *Il controllo interno*

Il caso francese offre una interessante possibilità di definire che cosa si debba intendere con controllo interno.

Tre sembrano essere le funzioni del controllo interno nei governi locali francesi:

- a) fotografare il costo di produzione dei servizi erogati dal comune;

- b) controllo sulla messa in opera del bilancio preventivo (vedere se le scadenze vengono rispettate, se alcuni capitoli di spesa si stiano esaurendo più rapidamente del previsto, se altri, al contrario, siano stati sovrastimati);
- c) controllo dell'andamento dei programmi e del rispetto delle rispettive scadenze.

3.1.7. *Il rifiuto degli incentivi economici*

Il caso francese si segnala, rispetto alla situazione italiana, per la mancata utilizzazione di incentivi economici. Mancata utilizzazione riconducibile a due motivi fondamentali:

- mancata fiducia nell'incentivo economico per attività a notevole contenuto professionale;
- difficoltà nell'individuare sistemi di misurazione affidabili, considerato che non è possibile utilizzare meccanismi di misurazione puramente monetari.

3.1.8. *Performance e valutazione*

Il caso francese si segnala, in particolare rispetto al caso italiano, per un diverso peso dato alla valutazione rispetto alla gestione della performance (cfr. più avanti al n. 4 per una definizione dei due metodi).

3.2. **Spunti suggeriti dal caso inglese**

Dal caso inglese vanno enucleati i seguenti spunti di riflessione:

- a) la gestione della performance in Inghilterra prende la forma dell'approccio chiamato *value for money*;
- b) negli anni '90 viene istituita (governo Thatcher) una *audit commission* poi abolita dal governo Cameron; l'esperienza della *audit commission* non va persa e viene trasferita ad altri istituti;
- c) il metodo del confronto obbligatorio con il mercato, il *Compulsory Competitive Tendering (Cct)*;
- d) il *Comprehensive performance assessment* introdotto nel 2002;
- e) politica salariale e rifiuto degli incentivi economici;

- f) le particolari guarentigie che proteggono alcuni così detti *statutory officers*;
- g) il ruolo del *Chartered Institute of Public Finance and Accountancy (Cipfa)*;
- h) i *performance reports* mensili;
- i) la corrispondenza tra organigramma e piano dei conti;
- j) è emerso, nel corso della *peers' review*, che la contabilità pubblica inglese (e, più in generale del mondo della *common law*) non è riconducibile, contrariamente ad una diffusa credenza, ad una contabilità privatistica;
- k) l'uso estensivo della *peers' review*;
- l) gli *auditors* vengono presi dal mercato con una procedura di *competitive tendering*.

Qui di seguito vedremo i dodici punti.

3.2.1. Value for money

L'approccio, che viene introdotto dalla Thatcher, mira a (i) evidenziare i costi dei vari servizi erogati e a (ii) valutare le alternative tra le varie scelte politiche anche sulla base dei costi di ogni alternativa.

L'approccio del *value for money* ha avuto il merito di rendere consapevoli gli operatori (funzionari ed eletti) e i cittadini del costo della politica e dei servizi locali.

3.2.2. Audit commission

Agli inizi degli anni '90 viene creata una *audit commission* dotata di diversi poteri e con il compito fondamentale di orientare l'azione dei governi locali alla fornitura di servizi di qualità ai cittadini a costi contenuti.

La *audit commission* ha svolto un doppio ruolo di supervisore e di formatore. Da una parte è stata un cerbero inflessibile nel perseguire ogni spreco ma, da un'altra parte, ha svolto una azione molto rilevante di accompagnamento professionale dei governi locali inglesi nella diffusione di pratiche professionali di gestione.

Per tutto il periodo della sua esistenza (ca. 20 anni), la *audit commission* ha assommato in sé quelle che da noi in Italia sono le funzioni suddivise tra (i) Corte dei conti regionale, (ii) il nucleo di valutazione prima e, ora, l'Organismo Indipendente di Valutazione (Oiv) e (iii) il collegio dei revisori dei conti.

La *audit commission* selezionava con cadenza quadriennale gli *auditors* da assegnare ai singoli comuni. Questi *auditors* espletavano varie funzioni:

- controllare e certificare la correttezza delle scritture contabili;
- consigliare l'amministrazione in ordine alla opportunità economico-finanziaria delle varie scelte dell'amministrazione;
- segnalare ai cittadini decisioni dell'amministrazione che ritenesse fossero particolarmente deleterie dal punto di vista economico anche se legittime; in casi estremi poteva forzare il governo locale a pubblicare sulla stampa locale annunci in cui i pareri negativi dell'auditor venivano riportati; tale potere ha rappresentato una deterrenza a spese clientelari; in particolare ha fatto sparire la pratica di affidare incarichi di progettazione per progetti che non sarebbero mai stati realizzati;
- sviluppare la metodologia dei controlli sui servizi erogati dal comune (sia direttamente che gestiti in via esternalizzata), passando da controlli sui processi (es.: quante volte alla settimana una strada viene spazzata) a controlli sul risultato (es.: quanti rifiuti si trovano ogni km di strada);
- abituare gli eletti e i funzionari ad operare secondo la filosofia della gestione per obiettivi e del *managerial control*.

La *audit commission*, istituita dal governo Thatcher, rimase in funzione anche durante tutta l'era Blair. Fu abolita dal governo Cameron. In effetti la *audit commission* fu istituita per far fronte ad una crisi sistemica pesante del governo locale inglese. Cameron giudicò che oramai i principi fondamentali del *value for money* erano stati acquisiti dai governi locali inglesi. Le funzioni svolte dalla *audit commission* sono quindi state distribuite ad altri attori. Si segnala qui in maniera particolare che la funzione di controllo sui servizi erogati è stata affidata ai cittadini che vengono coinvolti nel controllo stesso.

3.2.3. *Il Compulsory Competitive Tendering (Cct)*

Si tratta di una terapia shock introdotta dalla Thatcher e ancora oggi in uso in Inghilterra. Annualmente il governo individua le attività (sia dirette, cioè orientate direttamente ai cittadini, sia indirette, cioè di supporto, quali contabilità, gestione risorse umane, acquisti, ecc.) che devono essere confrontate con il mercato e esternalizzate nel caso in cui il mercato proponga gli stessi servizi a costi inferiori.

Questo approccio, va qui subito detto, è possibile in Inghilterra per due motivi tutti riconducibili al tipo di contabilità utilizzata nel governo locale

inglese: innanzi tutto perché esiste nel governo locale inglese una contabilità di cassa e, poi, perché la contabilità è da sempre articolata, sul versante della spesa, per missioni. Queste due caratteristiche della contabilità permettono di poter raffrontare i costi dei vari servizi con quelli rintracciabili sul mercato.

Va qui rimarcato che al momento della sua prima introduzione il Cct fece una vera e propria strage. La presso che totalità dei servizi sottoposti alla verifica del mercato furono esternalizzati. Con il tempo, però, i governi locali inglesi hanno imparato ad essere efficienti e i loro costi di gestione si sono venuti progressivamente riducendo diventando concorrenziali con quelli del mercato. Oggi, ad ogni tornata di *competitive tendering* sono di più i servizi che rientrano nella gestione dei governi locali inglesi rispetto a quelli che vengono affidati all'esterno.

Questo metodo non va raffrontato alla pratica in uso in molti enti locali (anche nelle Asl) di esternalizzare l'erogazione di alcuni servizi (soprattutto nell'area del sociale) a cooperative che, pur di assicurarsi l'appalto, fanno delle offerte sostanzialmente basse, giuocando sulla possibilità di ridurre la remunerazione dei soci (non di eventuali dipendenti della cooperativa) ben al di sotto dei minimi sindacali. Il Cct è un metodo che mette in competizione strutture pubbliche e organismi privati sulla base del rapporto costo/servizio in cui i concorrenti pubblici e privati si trovano sullo stesso piano. Nel caso italiano si tratta di escamotage che sfruttano la possibilità di remunerare il lavoro al di sotto dei minimi salariali contrattuali.

3.2.4. *Il comprehensive performance assessment*

Si tratta di una metodologia introdotta nel 2002 con cui si valutano i rendimenti organizzativi dei governi locali. La valutazione avviene sulla base di una griglia che tiene sotto controllo diversi aspetti della gestione del Comune: la qualità degli indicatori, del sistema di reporting, il rispetto delle tappe nella gestione dei progetti, la percentuale di decisioni contestate, la rapidità nel rispondere ai cittadini ecc.

Questo metodo, implementato originariamente con l'aiuto della *audit commission*, aiuta a finalizzare l'azione dei governi locali.

3.2.5. *Politica salariale e rigetto della performance related pay*

In Inghilterra la politica salariale è competenza esclusiva dei singoli governi locali. Non esistono sistemi di *collective bargaining* e, quindi, ogni

amministrazione locale adotta la propria politica. Molte amministrazioni locali si affidano a società di consulenza specializzate nella così detta *compensation*, sopra tutto per le remunerazioni dei così detti *statutory officers* e del Ceo.

Si può comunque affermare che gli incentivi monetari alla produttività non trovano applicazione nel governo locale inglese.

3.2.6. *La protezione degli statutory officers*

Qui si tratta di una caratteristica del governo locale inglese che mette in dubbio una delle assunzioni riconducibili alle schematizzazioni dell'analisi comparata istituzionale. Si tratta della credenza secondo cui, nei paesi di *common law*, i pubblici funzionari non avrebbero nessuna protezione giuridica per garantire la loro indipendenza nell'esercizio di funzioni pubbliche, in particolare non avrebbero la garanzia di sicurezza del posto.

Orbene l'esercizio della *peers' review* ha messo in evidenza come questa credenza non trovi riscontro nella realtà. Le posizioni di funzionari statutari (più o meno corrispondenti alle così dette posizioni funzionali nel sistema francese) godono di guarentigie particolari, tra cui il diritto al mantenimento del posto. Si tratta delle posizioni di *financial manager*, di responsabile della polizia locale e di responsabile dell'urbanistica.

3.2.7. *I Chartered Institute of Public Finance and Accountancy (Cipfa)*

Vale la pena richiamare l'attenzione sul fatto che in Inghilterra esiste un istituto che cura l'emanazione di linee guida relativamente all'applicazione degli *international public administration accounting standards*. Chi si occupa di questa problematica nel nostro Paese?

3.2.8. *I performance reports mensili*

L'orientamento al raggiungimento degli obiettivi e l'affinamento della messa a punto degli obiettivi è il frutto di uno sforzo quotidiano e continuo. Di questo sforzo fanno parte i *performance reports* mensili che vengono messi a punto dai vari uffici all'attenzione del sindaco e dei vicesindaci (dove esistono) e del Consiglio Comunale.

3.2.9. *Corrispondenza tra organigramma e piano contabile*

Si tratta di una caratteristica che è emersa quasi per caso durante gli incontri dedicati alla *peers' review*. L'assessore allo sviluppo economico del Comune di Firenze ad un certo momento ha cominciato a porre domande al Ceo del Comune di Southend on the Sea. Ne è emerso che in Inghilterra l'organigramma ha una stretta corrispondenza con il piano contabile. Questa corrispondenza viene considerata un prerequisito indispensabile per poter conoscere i costi dei vari servizi e per poter gestire una contabilità "per missioni".

3.2.10. *Contabilità pubblica e contabilità privatistica*

La *peers' review* ha fatto emergere un'ulteriore illusione relativa alle prassi in essere nei paesi di *common law*. Si tratta qui del fatto che la contabilità degli enti pubblici nei paesi di *common law* sarebbe uguale a quella delle imprese private e sarebbe basata sulla partita doppia. È emerso dalla discussione che nell'ente pubblico non è possibile applicare il metodo della partita doppia semplicemente perché le prestazioni dell'ente pubblico non vedono delle controprestazioni dirette ma si basano su entrate fiscali a valenza generale.

Come vedremo qui di seguito nel caso belga, l'elemento privatistico introducibile nella contabilità degli enti pubblici riguarda lo strumento dello "stato patrimoniale".

3.2.11. *Il controllo tra i pari*

La *peers' review* si è venuta affermando in Inghilterra come uno strumento sia di controllo che di promozione dello sviluppo organizzativo. Molti comuni si sono abituati a collaborare sottoponendo a verifica collettiva le pratiche operative relative a diversi settori. In questo modo si realizzano diversi aspetti positivi:

- il dialogo avviene tra chi conosce esattamente la tematica e non con esperti professionali esterni che spesso non hanno conoscenza diretta delle tematiche concrete;
- tra colleghi si ha meno resistenza ad ammettere problemi che, per quanto possano essere negativi, si è consapevoli che spesso sono comuni;
- si realizza, nel momento del controllo, un arricchimento condiviso di chi partecipa all'esercizio.

3.2.12. *La selezione degli auditors*

Terminata l'esperienza della *audit commission*, oggi gli *auditors* vengono selezionati dal singolo comune autonomamente prendendoli dal mercato.

3.3. Spunti dal caso belga

Il caso belga interessa per un solo aspetto: l'adozione da parte dei comuni di un sistema di contabilità privatistico. Il Belgio ha in comune questa scelta con la Spagna.

In effetti, come abbiamo visto già nel caso inglese, l'adozione di una contabilità privatistica nell'ente pubblico non può significare l'adozione della partita doppia. In effetti si tratta dell'adozione dello strumento dello stato patrimoniale. Il caso belga evidenzia la difficoltà di dare un valore monetario a molti dei beni alienabili di proprietà dell'ente pubblico.

3.4. Il caso italiano: la performance come adempimento

Il caso francese e il caso inglese ci sembrano sufficientemente chiari per inquadrare, a livello di contrasto (cioè di differenze), il caso italiano. Schematizziamo queste differenze:

- a) l'Italia fa perno sul meccanismo motivazionale monetario, meccanismo che è guardato con sospetto sia in Francia che in Inghilterra;
- b) in Francia e in Inghilterra la gestione della performance è strettamente collegata con la contabilità e la gestione del bilancio; in Italia, anche dopo l'entrata in vigore del D.Lgs. 11/2011 (la contabilità per missioni a livello del comparto enti regionali e locali) la gestione della performance è avulsa dalla contabilità e dalla gestione del bilancio;
- c) in Francia e in Inghilterra la formazione giuoca un ruolo fondamentale per diffondere le tecniche della gestione della performance; in Italia la Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione locale è stata inopinatamente soppressa proprio quando il tema della performance diventava cruciale;
- d) in Francia e in Inghilterra si concentra l'attenzione sull'*outcome*, sull'impatto dell'azione dell'ente pubblico, mentre in Italia si concentra l'attenzione, al massimo, sull'*output*, il prodotto dell'azione amministrativa non sul risultato che questo prodotto realizza.

Un'attenzione particolare merita il raffronto sull'organizzazione della gestione della performance.

L'aumento di compiti degli enti territoriali ha richiesto ovunque un decentramento delle attività di controllo. In Francia si sono istituite le Corti dei conti regionali che, tra i vari compiti, eseguono valutazioni periodiche sulla validità della gestione degli enti locali. In Inghilterra, dove la Corte dei conti nazionale non ha gemmato Corti dei conti locali, la Corte dei conti nazionale è supportata da *auditors* che si fanno carico della supervisione dei singoli enti rimandando alla Corte dei conti solo i casi più seri. Le Corti dei conti regionali francesi e gli *auditors* inglesi accoppiano, inoltre, il ruolo di supervisione della correttezza delle scritture contabili con la funzione di promozione e valutazione della performance.

In Italia non ci siamo risparmiati niente: abbiamo creato le Corti dei conti regionali ma abbiamo anche istituito i “revisori” dei conti (gli *auditors*). Alle Corti dei conti Regionali e ai revisori dei conti, però, non è conferita la funzione di promozione e valutazione della performance. Questa funzione è affidata agli Organismi Indipendenti di Valutazione (Oiv) che, per somma sventura, operano sotto la tutela dell'Autorità Nazionale Anticorruzione (Anac)!

Ne consegue che in Italia la gestione della performance si disarticola in una serie di adempimenti formali scoordinati che non è possibile riportare ad unità.

Qui di seguito presenteremo rapidamente le caratteristiche del revisore dei conti (cfr. 3.4.1.) e quelle degli Oiv (cfr. 3.4.2.).

Va poi qui richiamato, tra quanto segnalato a seguire nel contributo di Gaetano Fera, il fatto non solo che i lavori dei revisori e della Corte dei conti sono ridondanti, quanto il fatto che i rapporti che i revisori sono chiamati a fare alla Corte dei conti non sono riassuntivi ma lunghissimi e ripetitivi rendendo di fatto impossibile una loro lettura ai magistrati contabili.

3.4.1. *I revisori dei conti, di Gaetano Fera*

La revisione degli Enti locali è stata introdotta nel 1990 per superare i controlli preventivi ed esterni a favore di quelli successivi ed interni. Intenzione era di superare i controlli sulle procedure mirando maggiormente sulla sostanza fermo restando i controlli di legalità. È stata creata una nuova figura professionale: Il Revisore degli Enti Locali. Nel tempo si sono realizzati numerosi interventi legislativi miranti a trovare un equilibrio (rivelatosi poi problematico) tra obiettivi desiderati e situazione di fatto, soprattutto con una contabilità poco utilizzabile a fini gestionali (anche dopo il

D.Lgs. 118/2011 la contabilità è rimasta prevalentemente formale). Il ruolo, i compiti e le responsabilità dei Revisori degli Enti Locali (Rel) sono lievitati nel tempo. Difficilmente trascorre un anno senza che siano previste nuove funzioni. Emblematico quanto accaduto per l'emergenza Covid: bisogna monitorare le misure emergenziali e con esse la tenuta del bilancio. Va qui evidenziato che il dottore commercialista revisore dei conti degli enti locali è un conoscitore della contabilità di impresa che nulla ha a che vedere con la contabilità pubblica.

Una elencazione delle funzioni del revisore è contenuta nell'articolo 239 del D.Lgs. 267/2000 (Tuel). Tale elencazione non è esaustiva visto che nuovi compiti vengono spesso assegnati dal legislatore al revisore e in considerazione del fatto che il D.Lgs. 267/2000 conferisce agli statuti degli enti la potestà di ampliare le funzioni dei revisori. Ad ogni buon conto l'art. 239 Tuel elenca le funzioni in:

- a) collaborazione con il consiglio;
- b) pareri sul bilancio di previsione, sui documenti allegati e sulle variazioni di bilancio;
- c) attività di vigilanza e controllo;
- d) relazione sul rendiconto;
- e) referto sui gravi fatti di gestione;
- f) certificazioni, attestazioni e asseverazioni;
- g) verifiche sull'economista e sugli agenti contabili;
- h) verifiche sulla cassa;
- i) verifiche della gestione del tesoriere;
- j) relazionare sul dissesto/predissesto quando se ne verificano i presupposti.

Sinteticamente sono funzioni di collaborazione, vigilanza e controllo. La collaborazione con il consiglio deve essere ampia, formulare pareri e valutazione, sia in funzione consuntiva che previsionale. La collaborazione ha una visione più ampia di quella del semplice controllo, va visto quello che si è fatto, ma anche quello che si sarebbe potuto fare. Tale funzione sembra inquadarsi nell'assetto generale della governance del Comune che, a partire dalla elezione diretta del Sindaco (l. 81 del 1993), lascia al Consiglio Comunale sostanzialmente una funzione di controllo, mentre quella di indirizzo spetta al Sindaco. I punti principali su cui si sviluppa l'attività del revisore come braccio del Consiglio in relazione al controllo sono:

- a) i piani e gli strumenti di programmazione economico-finanziaria;
- b) recupero e contrasto dell'evasione;
- c) i piani pluriennali;

- d) il controllo dell'indebitamento;
- e) concessione o esternalizzazione di pubblici servizi;
- f) strumenti di finanza innovativa;
- g) gestione del personale;
- h) gestione dei servizi delle partecipate e relazioni con le partecipate;
- i) convenzioni con enti pubblici;
- j) piani e programmi per il riequilibrio della gestione;
- k) programmazione, gestione e controllo di bilancio per potenziare le entrate e riduzione delle uscite correnti e in conto capitale;
- l) tributi e tariffe locali.

3.4.1.1. La collocazione del Rel tra Consiglio, Corte dei conti e struttura

L'attività di vigilanza e controllo riguarda la regolarità contabile e economica e finanziaria. La regolarità non si limita al rispetto delle norme giuridico contabili ma tocca l'aspetto della opportunità. Questa attività è molto problematica anche perché non è possibile far riferimento a indicatori costruiti con il metodo del *bench marking* in grado di dare punti di riferimento chiari al Rel.

Sinteticamente il Rel affianca il Consiglio dell'Ente come organo tecnico contabile nelle sue funzioni di controllo sugli organi esecutivi. Il Rel risponde nel contempo alla Corte dei conti ed è pertanto anche investito della funzione di controllore della legalità della spesa e della sua congruità.

Il revisore riveste la qualifica di pubblico ufficiale, funzione di garanzia dalle pesanti responsabilità, qualifica che richiede una azione rapida e diretta tenendo presente che le condanne a suo carico per danno erariale non sono rare, qualora non sia possibile rivalersi sull'autore del danno. Il Rel deve sia segnalare le irregolarità della gestione riscontrate al Consiglio e contestualmente denunciare le stesse alla Corte dei conti, oltre che ad altri organi giurisdizionali competenti. In caso di omessa o ritardata denuncia le responsabilità possono essere penali oltre che erariali. Un intervento della Procura non a seguito di richiesta del Rel né della Corte dei conti, potrebbe significare che il sistema dei controlli ha fallito.

Il revisore, oltre ai requisiti professionali (cui si aggancia l'aggiornamento periodico), deve possedere quelli di onorabilità ed indipendenza. Quest'ultimo requisito è quello più importante, mancando il quale decadono gli altri. Si tratta del requisito più sottoposto a pressione. Il revisore è Commercialista, caratterizzato da una formazione privatistica. Non va dimenticato che all'ente pubblico non sono applicabili i principi della partita doppia.

Il doppio rapporto con il Consiglio Comunale e con la Corte dei conti Regionale richiede di essere approfondito. Si segnala qui l'avanti indietro tra nomina del Rel da parte del Consiglio e estrazione a sorte da parte del Prefetto. Trattandosi di un organo che si trova tra il Consiglio e la Corte dei conti Regionali il ruolo del Prefetto resta misterioso. Qui va ribadito che Il Rel e l'Oiv operano parallelamente controllando le due facce della stessa medaglia.

Anche se il Rel opera come strumento del Consiglio non va sottovalutato il ruolo dei dirigenti e del Segretario Comunale. I dirigenti sono interlocutori quotidiani del Rel, questi, come il Segretario Comunale, vivono in una situazione difficile, stretti tra una contabilità che si presta a interpretazioni e una normativa caotica, con richieste dei politici impossibili da soddisfare.

Il rapporto con le opposizioni è ancora più delicato, sovente queste scaricano la loro rabbia politica sul revisore "reo" di accondiscendenza con le scellerate scelte della maggioranza se non complice di malefatte.

Il compenso del revisore ha un margine, uno solo, il compenso massimo, che può essere aumentato fino ad una percentuale per ulteriori funzioni, inoltre sono da aggiungere i rimborsi spese. Non esiste per legge un limite per il compenso minimo. La normativa, senza alcun rossore, stabilisce che il compenso è determinato al momento della nomina, ovvero dopo che si conosce il nome del revisore. La simpatia o l'arrendevolezza del nuovo revisore potrebbero influenzare notevolmente la misura del compenso da corrispondere.

3.4.1.2. Le attività del Rel e l'inadeguatezza degli strumenti

La vigilanza e il controllo sono a 360 gradi e si estrinsecano principalmente nei controlli sui seguenti punti:

- modalità di gestione delle entrate e delle spese;
- rispetto delle condizioni sulla destinazione delle entrate;
- solidità e stabilità degli equilibri di bilancio;
- rispetto dei termini di pagamento e dei rapporti commerciali;
- riconoscimento dei debiti fuori bilancio;
- corretta gestione della contabilità;
- gestione dei beni propri;
- rispetto delle regole per l'acquisto dei beni e servizi;
- contratti con terzi;
- gestione della documentazione;

- adempimenti fiscali passivi;
- fiscalità attiva;
- adempimenti assicurativi e previdenziali;
- liti pendenti e contenzioso;
- aziende speciali e istituzioni;
- tracciabilità dei pagamenti;
- deliberazioni, legittimità, ammissibilità e procedibilità;
- indici di allarme sulle criticità finanziarie;
- gestione e rendicontazione dei contributi speciali;
- gestione degli investimenti pubblici;
- gestione del patrimonio;
- inventari;
- programmazione e gestione della spesa per il personale;
- gestione e contenimento dei costi della politica;
- patto interno di stabilità;
- ricorso ai mercati dei capitali ed indebitamento per investimenti;
- anticipazioni di tesoreria;
- obiettivi e gestione degli interventi per la semplificazione amministrativa;
- incarichi esterni per consulenze, ricerche e studi;
- pagamenti superiori alla soglia.

I controlli sono sia preventivi che a consuntivo, quindi sul “bilancio”, come semplicemente è chiamato il bilancio preventivo, e sul “rendiconto” il bilancio consuntivo, e con operazioni in itinere. Il bilancio (preventivo) è pur sempre una stima che dovrebbe essere fondata sui dati riscontrati in passato. Valutazione difficile a realizzarsi perché gli enti non dispongono di databases storici.

Problematica è la valutazione di congruità, concetto poco recepito nella pubblica amministrazione dove predomina il concetto di legalità (formale). Qui si sente la mancanza di indicatori di orientamento costruiti con il metodo del *bench marking*.

I controlli annuali del Rel superano il centinaio annualmente: oltre a quelli stabiliti dalla Legge, vi sono quelli previsti dagli Statuti degli Enti. A ciò si aggiunga che al Rel vengono richiesti spesso ulteriori pareri, non previsti dalla normativa. Si tratta talvolta di pareri su ipotetici atti dalla dubbia legittimità per i quali si richiede un parere preventivo “a copertura”.

La collaborazione si estende nel formulare giudizi e suggerimenti tendenti a migliorare l'efficacia e l'efficienza laddove l'Ente tende a focalizzarsi sugli adempimenti e sulla legittimità degli stessi. Qui va rimarcato che il Rel ha la sua lancia spuntata, visto che il controllo sugli obiettivi e sui risultati è demandato ad un organo diverso l'Organismo Indipendente di

Valutazione (Oiv) cui, di converso, non spetta il controllo sull'utilizzo delle risorse. Di fatto la normativa italiana crea una situazione schizofrenica: da una parte il Rel è chiamato a controllare e valutare la spesa, dall'altro l'Oiv è chiamato a controllare e valutare i risultati, senza poter prendere in considerazione i costi che si sono sostenuti per realizzare i risultati ottenuti.

A differenza che nel "privato" il documento più importante dell'ente pubblico è il bilancio di previsione. Va qui rimarcato che spesso tale preventivo viene approvato in corso d'esercizio, svuotando ogni sforzo di indirizzo dell'ente.

Il bilancio, che ha natura autorizzativa, resta il documento più importante perché determina le uscite e le entrate. Il revisore deve fare attenzione a che non ci siano sottostime delle uscite e sovrastime delle entrate. Gli enti "dissestati" sono figli di queste discrepanze.

Il rendiconto è concepito si potrebbe dire "in tono minore", non permettendo il raffronto dettagliato con il preventivo. Questo significa che non è di fatto possibile valutare la percentuale di realizzazione degli obiettivi previsti dal bilancio preventivo che, a partire dal D.Lgs. 118/2011 dovrebbe essere un bilancio per missioni.

La verifica dell'equilibrio di cassa è comunque importante: le previsioni dei pagamenti non possono essere superiori agli incassi a cui si sommano le somme dei residui iniziali di cassa. Segue il controllo sugli equilibri economici, quello sull'universalità, integrità, annualità, veridicità, specificazione, congruità sui fondi di riserva. Questa verifica è particolarmente laboriosa perché le registrazioni contabili sono in funzione giuridica (diritto a riscuotere, dovere di pagare) non in funzione operativa, di cassa (riscossioni e pagamenti realmente realizzati). Si riesce ad avere una situazione di cassa generale ma non si riesce ad avere una situazione articolata a seconda delle varie missioni.

Documenti pluriennali e relazioni previsionali e programmatiche costituiscono le intenzioni future, da analizzare confrontandole con i risultati passati. Confronto non facile perché la normativa non prevede un database storico.

Gli anticipi di tesoreria dovrebbero essere delle eccezioni e dei campanelli d'allarme. Bisogna fare attenzione a che gli anticipi di tesoreria siano chiaramente evidenziati. Qui va richiamata l'attenzione sul fatto che, mentre l'ente è chiamato ad erogare i suoi servizi durante l'intero anno, il recupero delle somme dovute avviene in gran parte a partire dalla metà dell'anno rendendo di fatto l'anticipo di cassa inevitabile.

L'ente pubblico negli anni ha diminuito la sua dipendenza dalle risorse statali, aumentando la percentuale delle entrate proprie.

Si può affermare che l'ufficio tributi è diventato oramai l'ufficio chiave. Oltre a gestire l'imposizione deve controllare la riscossione. Il revisore, in

quanto commercialista, è esperto in materia fiscale e spesso si trova contrapposto all'ufficio tributi che non conosce la contabilità d'impresa. Le tasse bisogna accertarle e riscuoterle; se manca questo ultimo passaggio l'effetto sul bilancio è doppiamente negativo. Iscrivendo le somme accertate tra le entrate del bilancio si autorizzeranno spese per pari importo. La mancata riscossione provocherà un buco di bilancio da turare in qualche modo. Qui sta in un certo senso il dramma della contabilità pubblica italiana. La previsione d'entrata, se eseguita rispettando i ritualismi burocratici previsti per legge, viene considerata certa e può essere spesa. Il danno è a due facce: da una parte si autorizza a spendere risorse che non esistono mentre, dalla parte opposta, si pretende di riscuotere somme impossibili, agganciate ad una sovrastima dell'entrata. Qui il ruolo del Rel si fa cruciale, in presenza di una normativa contabile particolarmente complessa e problematica e di una mancanza di strumenti di *benchmarking* che lo possano aiutare a mettere a fuoco eventuali zone rischiose.

Per gli acquisti si deve controllare se l'Ente ha utilizzato la centrale unica di acquisto. Per quanto riguarda gli incarichi professionali si deve verificare se c'è stata la procedura di evidenza pubblica.

I debiti fuori bilancio sono impegni passivi maturati di cui non sono stati osservati gli impegni di contabilizzazione ed impegno della spesa. In mancanza di un riconoscimento per tali spese rispondono nei confronti del creditore il funzionario, l'amministratore o dipendente che hanno prodotto il debito. Il debito, secondo l'art. 194 Tuel, può essere riconosciuto per:

- sentenze esecutive;
- copertura dei disavanzi;
- ricapitalizzazioni;
- procedure espropriative;
- acquisizione beni e servizi senza impegno di spesa.

La procedura di riconoscimento dovrà accertare se il debito appartiene all'Ente, se rientra nei casi sopra elencati, e, nel caso sia relativo ad "acquisizione di beni e servizi", se hanno prodotto arricchimento per l'Ente; si dovrà inoltre individuare il finanziamento per la copertura; infine si dovrà verificare se vi siano responsabilità. Il Rel, oltre a verificare i debiti fuori bilancio conclamati e dichiarati tali, deve verificare se vi sono debiti fuori bilancio fatti passare per debiti normali.

Oltre ai debiti esistenti e certi, possono esistere dei debiti futuri, potenziali. Nel caso essi vengano riscontrati è necessario segnalarli al Consiglio chiedendo di accantonare una parte dell'avanzo di amministrazione per

coprire la futura evidenziazione. Per lo stesso motivo saranno indagate le liti pendenti.

Lo squilibrio finanziario è una patologia purtroppo sempre più presente. Vi sono istituti deflattivi quali il cd predissesto (piano di riequilibrio finanziario pluriennale); va controllato se vi siano i termini, anche perché la dichiarazione di predissesto potrebbe essere una manovra dilatoria che aggrava le condizioni finanziarie dell'Ente. Per gli eletti si tratta di una opzione interessante visto che, con la presentazione del piano di rientro, si possono ottenere finanziamenti (fondo di rotazione). Il politici temono il dissesto perché nei loro confronti potrebbero scattare punizioni esemplari quali il fallimento politico con l'incandidabilità per molti anni. Il piano di riequilibrio spesso assomiglia ad un libro dei sogni che si arriva a spalmare su molti anni. Inoltre il piano di rientro pluriennale proprio del pre-dissesto è più punitivo per la cittadinanza, dura molto ed impone tariffe massime. Al contrario il dissesto dura cinque anni. Il progetto di predissesto presentato richiede il parere del'Rel. Tale parere richiede una attenta analisi per verificare se il predissesto è idoneo a sanare lo squilibrio strutturale del bilancio. Il predissesto l'Ente può solo proporlo. La sua concessione è soggetta ai pareri di una Commissione ministeriale ad hoc e della Corte dei conti. Se viene rigettato c'è l'automatica dichiarazione di dissesto. Un dissesto non è una passeggiata, sia per l'ente che per i dipendenti, visto che si prevede la possibilità di ridurre il personale.

Il dissesto non matura in un sol giorno ed ha le proprie radici in molti anni, con la constatazione che gli ultimi bilanci approvati non avrebbero dovuto essere approvati. Il revisore potrebbe essere coinvolto. Il sistema trova un corto circuito nella Corte dei conti: va denunciato che raramente ci sono controlli sistemici sull'operato che conduce ad un dissesto. Le relazioni dei revisori composte da centinaia di pagine non aiutano. Tali relazioni sono inutili e andrebbero sintetizzate in pochi indicatori significativi secondo le tecniche del risk management. Basterebbe poco per evitare dissesti con deficit finanziario strutturale multiplo del totale delle entrate comunali. Il tempismo è essenziale per evitare di cadere nel baratro. Ci sono segnali che l'Ente non può occultare ma che non vengono evidenziati e portati all'attenzione della Corte dei conti.

Le società partecipate sono altre fonti di criticità, molto gradite alla politica per il maggior margine di manovra che permettono, (incarichi, assunzioni, indebitamento).

Il personale è un ulteriore punto critico, sopra tutto nelle zone ad alta disoccupazione. Qui l'amministratore eletto tende a aumentare i dipendenti oltre le necessità, e, al personale esistente, a riconoscere compensi

eccessivi e non dovuti. Gli incarichi esterni possono essere un ulteriore punto di rischio.

Anche l'Ufficio Tecnico dell'Ente rappresenta un punto critico: se funziona bene può essere un vero patrimonio per l'Ente. Non va sottovalutato il fatto che il lavoro compiuto da questo ufficio ha effetti anche sull'Imu.

Alcuni servizi possono essere esternalizzati: raccolta per rifiuti, acquedotto, gestione tributi. Niente da dire se l'Ente non ha personale interno adeguato e risparmio, molto da ridire se il costo del servizio è superiore alle entrate. Per questo sarebbe necessaria una seria applicazione della contabilità per missioni e la disponibilità di riscontri basati su *benchmarking*.

Il Rel potrebbe essere chiamato a rilasciare pareri secchi, quelli che riguardano una singola questione, ci sono poche attenuanti da trovare, non lesinare "riserve" ed "eccezioni" nei pareri quando dovuti.

3.4.1.3. Le criticità del Rel e delle sue funzioni

Riassuntivamente va evidenziato che il ruolo fondamentale del Rel è reso difficile e, talvolta, impedito dai seguenti fattori:

- a) insufficiente preparazione del Rel che proviene dal mondo della contabilità di impresa (basata sulla partita doppia) e si trova ad operare in un mondo in cui la partita doppia è impossibile;
- b) mancata chiarezza del ruolo del Rel a cavallo tra il Consiglio Comunale e la Corte dei conti Regionale;
- c) rapporti disfunzionali con la Corte dei conti Regionale cui il Rel è chiamato a mandare lunghissime relazioni (che non saranno verosimilmente mai lette dai Consiglieri della CC per mancanza di tempo) e impossibilità di inviare un reporting riassuntivo e schematico in grado di mettere in evidenza i fattori di rischio;
- d) inadeguatezza della contabilità, in maniera particolare incompletezza della contabilità per missioni che non collega le articolazioni della struttura del bilancio con i risultati ottenuti e i meccanismi di gestione della performance;
- e) separazione incomprensibile tra i controlli sulla spesa (affidati al Rel) e i controlli sui risultati (affidati all'Oiv);
- f) impossibilità di gestire i tempi di riscossione delle entrate (in buona parte a partire dal mese di giugno) laddove i servizi vengono erogati per 12 mesi a partire da gennaio;

- g) il consuntivo è solo riassuntivo e non è articolato come il preventivo di fatto rendendo impossibile una valutazione del livello di realizzazione del bilancio preventivo;
- h) il preventivo può essere presentato ad anno in corso inoltrato rendendo di fatto impossibile la gestione della performance.

3.4.2. *I nuclei di valutazione e gli Oiv*, di Massimo Balducci

Il termine “performance” entra nell’uso solo a partire dal D.Lgs. 150/2009. Ma i concetti – e gli strumenti – che tale termine richiama erano entrati già prima nell’amministrazione. Passeremo qui brevemente in rassegna le tappe principali.

3.4.2.1. Il D.Lgs. 29/1993 e i nuclei di valutazione

Il primo caso di introduzione del concetto, latente ma chiaramente percepibile, è rappresentato dal D.Lgs. 29/1993, art. 20. Qui si introduce lo strumento del nucleo di valutazione. La valutazione riguarda solo i dirigenti e non la struttura amministrativa. Il concetto di valutazione è ancora abbastanza vago. Si mescola la valutazione di tipo strutturale, intesa come rispetto delle norme (attività riconducibile all’auditing che può essere opportunamente svolta da un ente esterno), con la valutazione di tipo funzionale (relativa al raggiungimento degli obiettivi), valutazione che non dovrebbe mai essere affidata ad un organismo esterno, perché tale affidamento all’esterno non può non portare con sé la delegittimazione della catena gerarchica.

3.4.2.2. Il D.Lgs. 286/1999

Il secondo passo verso l’introduzione di una qualche forma di gestione della performance è rappresentato dal D.Lgs. n. 286/1999. All’art. 4, comma 1 si introduce per la prima volta il concetto di prodotto. Si impone alle amministrazioni di elaborare l’elenco dei loro prodotti, di individuare per ogni prodotto degli indicatori e di darsi degli obiettivi in relazione a questi prodotti.

Qui va rimarcato:

- a) il concetto di prodotto era stato introdotto nel mondo dell’amministrazione nel 1994 con la metodologia Anci relativa alla rilevazione dei

- carichi di lavoro; la metodologia Anci legava il tempo/uomo rilevato al/ ai prodotto/i realizzato/i;
- b) lo strumento dell'obiettivo di prodotto non è legato allo strumento finanziario; non ci si pone, dunque, il problema delle risorse necessarie per realizzare il prodotto;
 - c) lo strumento dell'obiettivo di prodotto non è legato ai processi; non si è consapevoli che i prodotti vengono realizzati attraverso dei processi (nel gergo amministrativo denominati procedimenti e/o procedure) e che, quindi, se voglio intervenire sui prodotti devo giocoforza intervenire sui processi;
 - d) non si va più in là del prodotto. Non ci si pone, quindi, la domanda: “il prodotto che realizzo ottiene l'effetto desiderato nell'ambiente in cui il comune è immerso ed opera?”; se ad esempio decido di aumentare i pattugliamenti della polizia municipale, lo faccio senza uno scopo o perché magari voglio ridurre fenomeni di microcriminalità? Se aumento il numero di pattugliamenti per ridurre i fenomeni di microcriminalità, mi do un obiettivo relativo alla riduzione aspettata (ad esempio ridurre del 15% le denunce per scippo?); vado poi a controllare se ho raggiunto questa riduzione?

3.4.2.3. Il D.Lgs. 150/2009 e le sue varie modificazioni

Un passo ulteriore viene realizzato dal D.Lgs. 150/2009 con il quale si introduce esplicitamente il termine “performance”. Questo non è il luogo per approfondire le varie sfaccettature del D.Lgs. 150/2009. Qui metteremo in evidenza alcuni aspetti relativi alla metodologia cui il D.Lgs. 150/2009 si rifà (peraltro senza mai esplicitarli).

Il D.Lgs. 150/2009 ci interessa qui in ordine ai seguenti punti:

- a) sostituisce il Nucleo di valutazione con un Organismo Indipendente di Valutazione (Oiv); i vari Oiv devono conformarsi alle linee guida di una Commissione Centrale chiamata Civit cioè “Commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle amministrazioni pubbliche”; la Civit era un'Autorità amministrativa indipendente; è evidente, dalla denominazione stessa, che tale Commissione impronta la sua attività alla lotta alla corruzione, agli abusi ecc.: impronta quindi la sua attività all'approccio dell'auditing, alla verifica del rispetto delle norme; si perpetua l'errore già emerso con l'art. 20 del D.Lgs. 29/1993; nulla a che vedere con la performance! Qui va ulteriormente notato che:
 - le funzioni relative alla performance e alla valutazione di cui all'art. 13 del D.Lgs. n. 150/2009, vengono poi trasferite all'Aran;

- con la legge n. 190/2012 “Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell’illegalità nella pubblica amministrazione” la Civit viene individuata quale Autorità nazionale anticorruzione. Dal 31 ottobre 2013, con l’entrata in vigore della legge n. 125/2013, di conversione del D.L. 31 agosto 2013, n. 101, la Civit ha assunto la denominazione di “Autorità Nazionale Anticorruzione e per la valutazione e la trasparenza delle amministrazioni pubbliche” (Anac);
 - inoltre dal 31 ottobre 2013 le funzioni relative alla performance e alla valutazione di cui all’art. 13 del D.Lgs. n. 150/2009, inizialmente trasferite all’Aran, sono rientrate nell’ambito di competenza di questa Autorità; è dunque evidente che la performance viene ridotta alla semplice «legalità»;
- b) per la prima volta si pone il problema dell’impatto dell’azione amministrativa, senza peraltro affrontarlo in maniera sufficientemente dettagliata; l’impatto viene definito solo in termini di valutazione della soddisfazione del cittadino utente; non ci si pone il problema di descrivere l’ambiente con degli opportuni indicatori, di elaborare degli obiettivi di impatto sull’ambiente da ottenere con i prodotti dell’amministrazione (tra l’altro i prodotti non vengono qui nominati anche se è ragionevole supporre che le prescrizioni del D.Lgs. 286/1999 siano ancora in vigore);
- c) non ci si pone il problema dei processi: il processo resta un elemento ignorato;
- d) all’art. 27 si prospetta la possibilità di tradurre un 30% dei risparmi realizzati in premi per i dipendenti che li hanno realizzati (il meccanismo è più complesso di questo e prevede che una parte vada distribuita tra chi lavora direttamente sul prodotto su cui si registrano i risparmi e una parte su tutti i dipendenti dell’amministrazione interessata); si deve qui, purtroppo notare, che questa possibilità non è stata ancora sfruttata da nessun ente per un motivo molto semplice: la contabilità in uso (anche dopo l’entrata in vigore del D.Lgs. 118/2011) non è in grado di informare sul costo di un prodotto e, quindi, non è mai possibile sapere se un prodotto viene realizzato a costi maggiori o minori rispetto al passato;
- e) il D.Lgs. 150/2009 dedica molta attenzione ai meccanismi incentivanti, sia positivi (premi) che negativi (sanzioni); questo contributo del D.Lgs. 150/2009 è molto controverso e non vogliamo riprendere qui il dibattito; le valutazioni dell’Oiv possono essere usate, quindi, non solo per assegnare i premi di risultato ma anche come strumento per giustificare la messa in mobilità del personale e il mancato rinnovo degli incarichi dirigenziali;

- f) viene previsto un vero e proprio “ciclo della performance” con la messa a punto di un piano che deve essere approvato dal datore di lavoro e dalle rappresentanze sindacali; la valutazione delle strutture e dei dirigenti realizzata dall’Oiv andrà fatta secondo i parametri di questo piano; si nota qui che il piano della performance risulta sconnesso dagli strumenti di gestione finanziaria e, più in generale, non ha collegamenti con il Documento Unico di Programmazione (Dup) previsto dal D.Lgs. 118/2011;
- g) qui vale la pena sottolineare che il D.Lgs. n. 150/2009 reintroduce la dizione «pianta organica», dizione scomparsa a partire dalla legge n. 537/1993 (art. 3) con la quale si introduceva la separazione tra il concetto di «organizzazione degli uffici» e «dotazione organica», laddove la dizione «pianta organica» confonde le due cose facendo coincidere la persona con l’ufficio.

Il D.Lgs. n. 150/2009 è stato recentemente modificato dal D.Lgs. n. 74/2017. Le modifiche apportate non incidono sugli elementi sopra evidenziati.

4. I metodi, la terminologia e gli indicatori

di Sandro Landucci

Questo lavoro è stato realizzato da esperti e si rivolge agli operatori della pubblica amministrazione. Non è detto che tutti gli operatori, sopra tutto gli eletti, della pubblica amministrazione siano degli esperti nei temi relativi alla performance. A questo punto della esposizione dei risultati del lavoro di *peers' review* diviene indispensabile chiarire alcuni concetti e alcuni termini. Qui di seguito faremo questa semplice operazione (cfr. 4.1.) e poi daremo un esempio di che cosa possono essere gli indicatori (cfr. 4.2.).

4.1. Metodi e terminologia

Qui dobbiamo chiarire, molto brevemente, il significato di alcuni termini che sono stati utilizzati durante la *peers' review*:

- *direzione per obiettivi (Dpo)*: si tratta di un metodo di guida delle macchine organizzative che consiste nell'assegnare degli obiettivi alle singole strutture, di affidare alle stesse delle risorse per la realizzazione degli obiettivi; questo approccio viene anche chiamato *controllo di gestione* o *managerial control* quando gli obiettivi vengono declinati in una serie di tappe necessarie alla realizzazione degli obiettivi stessi; in questo caso dovrebbe venir predisposto una sorta di *cruscotto* (in francese *tableau de board* in inglese *reporting*) in cui vengono raccolti periodicamente e sistematicamente i dati relativi al rispetto (o mancato rispetto) delle tappe;
- *auditing/compliance*: con questo approccio ci si propone di verificare se vengono rispettate le regole e, più in generale, gli standards che ci si è imposti di rispettare;

- *performance*: la direzione per obiettivi assume una configurazione tutta particolare quando l'obiettivo consiste nel migliorare l'efficienza, cioè il rapporto tra costi e risultato, vuoi riducendo i costi, vuoi migliorando il risultato;
- *valutazione*: la Dpo viene contrapposta nella *peers' review* (sopra tutto nel caso francese) alla *valutazione*; la valutazione in questo caso è una vera e propria *ricerca valutativa*; viene realizzata da osservatori esterni che si propongono di analizzare l'impatto realmente avuto dalla "politica pubblica" analizzata; la differenza tra *valutazione/ricerca valutativa*, da una parte e *controllo di gestione* o *auditing/compliance*, dall'altra, consiste nel fatto che nel secondo caso si va a verificare se vengono realizzate gli obiettivi che ci si era proposti (*controllo di gestione*) e se vengono rispettati gli standards che erano stati decisi a priori (*auditing/compliance*), mentre nel primo caso (*valutazione/ricerca valutativa*) si cerca di capire quale sia l'impatto realmente realizzato dalla politica pubblica analizzata.

4.2. Una biblioteca di indicatori

Uno degli strumenti più spesso citati nell'esercizio di *peers' review* è lo strumento "indicatore". L'indicatore è una misura di una parte di un fenomeno che viene assunta, per convenzione, come rappresentativa del fenomeno nel suo complesso, quando questo fenomeno non può essere misurato in maniera completa. Un esempio può aiutare a capire il concetto. Se voglio misurare il fenomeno "microcriminalità" ho difficoltà a incapsularlo in un valore omnicomprendente dell'intero fenomeno. Posso ripiegare su un indicatore e convenire di ritenere un valore significativo della microcriminalità il numero di denunce presentate all'autorità di pubblica sicurezza per i reati di furto e molestie (anche se sono consapevole che non tutti i reati vengono denunciati e che alcune delle denunce sporte non sono giustificate).

Gli indicatori possono dare una misura sia dell'*output* (prodotto) che dell'*outcome* (impatto). Se vogliamo rimanere nel caso della microcriminalità, un indicatore di prodotto potrebbe essere il numero di pattugliamenti eseguiti in un'ora per chilometro dalla polizia municipale. Un indicatore di impatto potrebbe essere dato dalla diminuzione percentuale delle denunce per furto.

Utili sono anche gli indicatori di processo. Se vogliamo rimanere nel nostro esempio, un indicatore di processo potrebbe essere il tempo necessario per una pattuglia per diventare operativa.

Qui di seguito presenteremo, a mo' di esempio, una biblioteca di indicatori di impatto (cfr. 4.2.1) e una biblioteca di indicatori di prodotto (cfr. 4.2.2.).

4.2.1. *Gli indicatori di impatto (outcome)*

Per poter bene amministrare la propria città un sindaco deve innanzi tutto prendere atto dello stato in cui essa si trova. I colloqui con i partiti politici, gruppi di pressione e d'interesse sono certo importanti. Ma, se non si vuole rimanere nel vago e nell'opinabile, bisogna fare una fotografia dello stato della propria città articolata su alcuni indicatori di ambiente o di impatto significativi. Su questa fotografia andrà poi sviluppata una valutazione e ci si dovranno porre degli obiettivi. Obiettivi da misurare sempre con gli stessi indicatori.

Questi indicatori di impatto possono venire articolati, a loro volta, in quattro categorie fondamentali:

1. indicatori relativi all'ambiente fisico;
2. indicatori relativi alle infrastrutture e servizi;
3. indicatori relativi all'ambiente socio-economico;
4. indicatori relativi agli attori.

Vediamo i quattro punti più dettagliatamente.

1. Gli indicatori relativi all'ambiente fisico possono distinguersi come segue:
 - indicatori relativi alla qualità dell'aria:
 - emissioni totali di solfuro di diossido;
 - emissioni totali di ossido di nitrogeno;
 - emissioni totali di particelle;
 - livello di solfuro di diossido;
 - livello di ossido di nitrogeno;
 - livello di specifiche particelle;
 - livello di monossido di carbonio;
 - numero di foglie sui rami di alberi specifici;
 - velocità di caduta delle foglie;
 - concentrazione di zolfo sulle foglie;
 - concentrazione di impurità sul muschio dei boschi;
 - concentrazione di impurità sull'erba dei giardini;
 - percentuale di presenza dei licheni sui rami degli alberi;

- indicatori relativi alla disponibilità di acqua:
 - numero di sorgenti;
 - metri cubi per secondo di acqua prodotta dalle sorgenti;
 - numero di corsi d'acqua;
 - metri cubi di acqua che scorrono al secondo;
 - quantità di acque reflue;
- indicatori relativi alla qualità dell'acqua:
 - materiale solido alla sorgente;
 - materiale solido nell'acqua di fiumi;
 - materiale fosforoso alla sorgente;
 - materiale fosforoso nell'acqua dei fiumi;
 - nitrogeno alla sorgente;
 - nitrogeno nell'acqua dei fiumi;
 - percentuale di utilizzabilità dell'acqua disponibile a scopi potabili;
 - percentuale di utilizzabilità dell'acqua disponibile a scopi industriali;
 - utilizzabilità delle acque reflue a scopi industriali;
- indicatori relativi alla qualità del terreno:
 - risorse minerarie;
 - kmq o percentuale di territorio inquinato;
 - presenza non sfruttabile industrialmente di metalli pesanti;
 - siti contaminati da rifiuti urbani;
 - siti contaminati da rifiuti industriali;
 - siti contaminati da altre fonti;
- indicatori relativi all'inquinamento acustico:
 - decibel da rumore di traffico;
 - decibel da rumore industriale;
 - decibel da rumore causato da spettacoli e affini;
- indicatori relativi all'odore dell'aria:
 - livello di gradimento/disgusto dei residenti;
- indicatori relativi alla biodiversità:
 - specie minacciate di estinzione;
 - strutture dell'età dei boschi;
 - quantità di specie di uccelli presenti;
 - quantità di coppie presenti di uccelli;
- indicatori relativi ai rifiuti:
 - quantità di rifiuti urbani prodotti articolati per natura (riciclabili, non riciclabili, utilizzabili per produrre energia);
 - quantità di rifiuti pericolosi;
- indicatori relativi alla radioattività:
 - livelli di radioattività superiori agli standard della Oms.

2. Gli indicatori relativi alle infrastrutture e servizi possono essere articolati come segue:
- indicatori relativi alle strutture di trasporto:
 - km di strade urbane;
 - collegamenti stradali con le città limitrofe;
 - collegamenti stradali di livello regionale;
 - collegamenti stradali di livello nazionale;
 - stato di manutenzione dei collegamenti sopra indicati;
 - indicatori relativi all'energia:
 - consumo di energia a scopo industriale;
 - consumo di energia da parte delle famiglie;
 - consumo di energia da parte di edifici pubblici;
 - energia prodotta in loco;
 - energia prodotta sulla base di risorse rinnovabili (solare, eolica, idrica, bruciando rifiuti, ecc.);
 - indicatori relativi alle telecomunicazioni:
 - disponibilità di linee analogiche;
 - disponibilità di linee digitali;
 - disponibilità di linee su cavo ottico;
 - indicatori relativi all'arredo e verde urbano:
 - percentuale di superficie coperta a giardini;
 - percentuale di strade e piazze arredate da monumenti;
 - percentuale di strade e piazze arredate con verde;
 - indicatori relativi a servizi pubblici (edifici scolastici, campi sportivi, piscine, palestre, ecc.):
 - numero posti asilo nido per abitante;
 - numero posti scuola materna per abitante;
 - metri quadri di edifici scolastici per alunni scuole elementari e medie;
 - numero specializzazioni scuole medie superiori;
 - mq edifici scolastici per alunni scuole medie superiori;
 - istituti di istruzione universitaria;
 - numero di docenti per studenti iscritti all'istruzione universitaria;
 - mq di negozi al dettaglio per abitante;
 - distanza media in km dall'abitazione al punto vendita;
 - percentuale di mq al dettaglio relativi alle grandi superfici;
 - distanza media in km dall'abitazione alle grandi superfici;
 - numero sportelli bancari per abitante;
 - distanza media in km dall'abitazione dallo sportello bancario;
 - numero sportelli postali per abitante;
 - distanza media in km dall'abitazione dallo sportello postale;

- posti letto/ospedale per abitante;
 - distanza media in km dall’abitazione all’ospedale;
 - farmacie per abitante;
 - distanza media in km dall’abitazione dalla farmacia;
 - ambulatori per abitante;
 - distanza media in km dall’abitazione dall’ambulatorio;
 - medici per abitante;
 - campi sportivi per abitanti;
 - piscine per abitanti;
 - palestre per abitanti;
 - teatri per abitanti;
 - musei per abitanti;
 - pinacoteche per abitanti;
 - luoghi di culto per abitante;
 - posti lettura in biblioteca per abitante;
 - Internet point per abitanti;
 - cinema per abitanti;
 - bar per abitanti;
 - indicatori relativi alla disponibilità di spazi pubblici:
 - metri quadrati di piazze per abitante;
 - metri quadrati di giardino per abitante;
 - metri quadrati di sale riunioni per abitanti.
3. Gli indicatori relativi all’ambiente socio-economico possono essere articolati come segue:
- indicatori relativi alla popolazione residente:
 - numero di abitanti;
 - numero di abitanti per kmq;
 - distribuzione per classi di età degli abitanti;
 - distribuzione per sesso degli abitanti;
 - distribuzione per classi di età e per sesso degli abitanti;
 - titolo di studio articolato per sesso e classi di età;
 - indicatori relativi alle imprese:
 - numero di imprese per abitante;
 - percentuale di imprese suddivise per settore merceologico;
 - fatturato delle imprese suddivise per settore merceologico;
 - indicatori relativi all’occupazione:
 - percentuale della popolazione occupata articolati per sesso e fasce di età;
 - percentuale della popolazione occupata articolati per sesso e fasce di età per settori produttivi;

- percentuale di indipendenti/dipendenti articolati per sesso e fasce di età;
 - percentuale di dirigenti articolati per sesso e fasce di età;
 - percentuale di quadri articolati per sesso e fasce di età;
 - percentuale di impiegati articolati per sesso e fasce di età;
 - percentuale di operai articolati per sesso e fasce di età;
 - indicatori relativi al reddito:
 - percentuale di utile sul fatturato delle imprese;
 - reddito delle famiglie;
 - indicatori relativi alla propensione al consumo/risparmio:
 - percentuale di reddito risparmiato/investito;
 - indicatori relativi alla criminalità:
 - percentuale di omicidi ogni 100.000 abitanti (richiesta di rinvio a giudizio);
 - percentuale di furti in abitazione ogni 100.000 abitanti (denunce);
 - percentuale di scippi ogni 100.000 abitanti (denunce);
 - percentuale di aggressioni ogni 100.000 abitanti (denunce);
 - percentuale di furti di auto ogni 100.000 abitanti (denunce);
 - percentuale di furti di motocicli e biciclette ogni 100.000 abitanti (denunce);
 - percentuale di rapine ogni 100.000 abitanti (denunce).
4. Gli indicatori relativi agli attori possono essere articolati come segue:
- indicatori relativi alle imprese:
 - fatturato medio per impresa suddiviso per settore merceologico;
 - numero medio di addetti per impresa suddiviso per settore merceologico;
 - percentuale medio di utile per impresa suddiviso per settore merceologico e classe dimensionale;
 - indicatori relativi alle famiglie:
 - numero medio di componenti la famiglia;
 - reddito medio dell'unità familiare;
 - percentuali di proprietari di abitazioni;
 - percentuali di proprietari di seconde abitazioni;
 - percentuali di proprietari di auto;
 - percentuali di proprietari di seconda auto;
 - percentuale di proprietari di vari elettrodomestici;
 - percentuali di proprietari di computer;
 - percentuale di residenti che trascorrono le vacanze fuori sede;
 - indicatori relativi alle associazioni:
 - percentuale di associazioni per abitante;
 - percentuale di onlus per abitante;

- indicatori relativi all'amministrazione pubblica:
 - numero di dipendenti per abitante;
 - numero di dipendenti sul totale degli occupati;
 - numero degli edifici pubblici sul totale degli edifici;
 - percentuale del reddito prelevato come imposte nazionali;
 - percentuale del reddito prelevato come imposte regionali;
 - percentuale del reddito prelevato come imposte provinciali;
 - percentuale del reddito prelevato come imposte comunali;
 - percentuale del reddito prelevato come imposte di altra natura (consorzi ecc.).

4.2.2. I prodotti dei comuni e i loro indicatori

La tabella si articola in due colonne suddivise nella seguente maniera:

Colonna 1: elenco dei prodotti raggruppati per area di appartenenza

Colonna 2: indicatore relativo al prodotto riportato in colonna 1

Area affari legali	
<i>Prodotto</i>	<i>Indicatore</i>
Contenzioso	Ricorso
contenzioso extragiudiziario	Corrispondenza
contratti	Contratto
espropri	Esproprio
occupazione urgenza	Rapporto
pareri legali	Pratica
rappresentanza in giudizio	Udienza
Area comunicazione interna esterna/crm/amministrazione database/documentalista	
<i>Prodotto</i>	<i>Indicatore</i>
Archivio (corrente/deposito/storico)	Atto
Attività rappresentanza (cerimoniale/incontri istituzionali/stemma/gonfalone)	Intervento
Campagne comunicazione pubblica	Campagna
Comunicati stampa	Comunicato stampa
Consultazione atti/normativa varia	Consultazione
Diffusione normativa	Fascicolo esaminato (GU/BUR)
Educazione ambientale	Iniziativa
Fornitura modulistica/guide sui prodotti comunali	Fornitura

Front office pratiche bassa complessità	Pratica
Gestione mailing list	Variazione
Houseorgan	Edizione
Informazioni su stato avanzamento pratiche	Informazione
Informazioni turistiche	Informazione
Iniziative promozionali/convegni	Iniziativa
Mailing promozionali mirati	Mailing
Promozione/gestione gemellaggi	Scambio
Protocollo	Documentoentrata/uscita
Pubblicazioni	Pubblicazione
Rassegna stampa	Pubblicazioneesaminata
Realizzazione stampati	Stampato
Rilevazioni customer satisfaction	Rilevazione
Sviluppo internet	Variazione

Area cultura

<i>Prodotto</i>	<i>Indicatore</i>
Assegnazione contributi	Domanda
Consultazioni bibliotecarie	Consultazione
Custodia musei	Museo
Iniziative culturali	Iniziativa
Mostre	Giornata di apertura
Prestiti bibliotecari	Prestito
Visite guidate	Partecipante
Visure d'archivio	Visura

Area demografia/stato civile/leva elettorale

<i>Prodotto</i>	<i>Indicatore</i>
Aggiornamento registri demografici	Variazione
Aire (anagrafe italiani residenti estero)	Variazione
Assegnazione numeri civici	Numero assegnato
Assegni invalidità civile	Assegno
Atti stato civile	Atto
Autenticazioni/atti notori	Richiesta
Carte identità/attestazioni minori	Documento
Componenti seggi elettorali	Variazione

Consultazioni elettorali/referendarie	Consultazione
Elenco giudici popolari	Variazione
Immigrazioni/emigrazioni	Cittadino
Leva militare	Domanda
Libretti pensioni	Documento
Libretto internazionale famiglia	Documento
Liste elettorali	Variazione
Rilascio libretti lavoro	Libretto
Rilascio passaporti	Passaporto
Supporto alla Cec (commissione elettorale circondariale)	Seduta

Area edilizia privata

<i>Prodotto</i>	<i>Indicatore</i>
Abitabilità/agibilità	Richiesta
Abusi edilizi	Accertamento
Certificati destinazione urbanistica	Pratica
Concessioni/autorizzazioni/asseverazioni edilizie	Richiesta
Condono edilizio	Concessione
Informazioni su strumenti urbanistici	Richiesta
Regolamento edilizio	Variazione

Area facility management

<i>Prodotto</i>	<i>Indicatore</i>
Allestimento locali	Intervento
Alloggi militari/caserme	Sistemazione
Gestione patrimonio immobiliare	Immobile
Manutenzione automezzi	Automezzo
Manutenzione edile edifici/impianti	Intervento
Manutenzione elettrica edifici/impianti	Intervento
Manutenzione impianti termici	Intervento
Progetti edilizi	Progetto

Area farmacie

<i>Prodotto</i>	<i>Indicatore</i>
preparazioni diete	Richiesta
preparazioni magistrali	Richiesta
vendita farmaci/para farmaci	Milione fatturato

Area finanza pubblica

<i>Prodotto</i>	<i>Indicatore</i>
Assunzione mutui	Pratica
Autorizzazione alla spesa ex bilancio previsione	Autorizzazione
Contabilità IVA	Fattura
Dichiarazioni sostituto d'imposta	Dichiarazione
Gestione mutui in corso	Pratica
Piani finanziari	Opera pubblica
Rendiconto gestione	Capitolo
Storni/variazioni	Storno/variazione
Verifiche contabili	Verifica

Area formazione professionale/avviamento al lavoro

<i>Prodotto</i>	<i>Indicatore</i>
Addestramento tirocinanti	Tirocinante

Area information technology

<i>Prodotto</i>	<i>Indicatore</i>
Amministrazione rete	Intervento
Gestione internet	Intervento
Gestione intranet	Intervento
Manutenzione hardware	Intervento
Manutenzione software	Intervento
Ottimizzazione architettura informatica	Progetto
Piani sviluppo informatico	Piano
Valutazione fabbisogni hardware	Valutazione
Valutazione fabbisogni software	Valutazione

Area lavori pubblici

<i>Prodotto</i>	<i>Indicatore</i>
Barriere architettoniche	Pratica
Collaudo opere	Collaudo
Custodia cimiteri	Cimitero
Direzione lavori/contabilità	Intervento
Manutenzione strade/segnaletica	Km
Operazioni cimiteriali	Operazione
Progettazione opere	Progetto

Area manageriale

<i>Prodotto</i>	<i>Indicatore</i>
Appalti	Appalto o convenzione
Convenzioni	Convenzione
Gestione appalti	Appalto
Gestione riunioni responsabili servizi	Riunione
Liquidazione spese	Mandato di pagamento
Tenuta inventario	Variazione

Area marketing territoriale

<i>Prodotto</i>	<i>Indicatore</i>
Autorizzazione pesca/caccia	Autorizzazione
Autorizzazione pubblici esercizi/attività produttive	Autorizzazione
Autorizzazione spettacoli (manifestazioni/pubblici trattenimenti/circhi/spettacoli viaggianti)	Autorizzazione

Area medico/infermieristica

<i>Prodotto</i>	<i>Indicatore</i>
Corsi educazione sanitaria	Partecipante
Misurazione pressione sanguigna	Intervento

Area mense/catering

<i>Prodotto</i>	<i>Indicatore</i>
Servizio mensa	Refezione scolastica

Area organizzazione/auditing/controllo interno/qualità

<i>Prodotto</i>	<i>Indicatore</i>
Analisi procedure	Procedura esaminata
Analisi strutture	Analisi
Job descriptions/analisi mansioni	Jobs analizzato
Piani ristrutturazione	Piano
Sistemi valutazione posizioni	Posizione
Sistemi valutazione posizioni	Variazione
Sistemi valutazione qualità prestazione	Variazione
Sistemi valutazione risultati	Variazione

Area partecipazione

<i>Prodotto</i>	<i>Indicatore</i>
Albo associazioni	Variazione

Azione popolare	Iniziativa
Raccolta firme referendum nazionali/leggi iniziativa popolare	Firma
Referendum comunale	Referendum

Area provveditorato/economato

<i>Prodotto</i>	<i>Indicatore</i>
Acquisti a seguito buono d'ordine	Buono d'ordine
Acquisti a seguito gara	Determinazione
Anticipo spese missione dipendenti/amministratori	Missione
Assicurazione beni immobili/mobili	Contratto
Assicurazione persone (dipendenti/amministratori)	Contratto
Gestione veicoli	Veicolo
Licitazioni	Gara
Risarcimenti per esercitazioni militari	Pratica
Trattative private	Trattativa

Area pubblica istruzione

<i>Prodotto</i>	<i>Indicatore</i>
Asilo nido	Asilo nido
Inserimenti individualizzati	Inserimenti individualizzati
Scuola materna	Scuola materna

Area public utilities (trasporti, rifiuti, acqua, gas, elettricità, tv via cavo, telefono)

<i>Prodotto</i>	<i>Indicatore</i>
Autorizzazione autonoleggio da rimessa/piazza	Autorizzazione
Disinfestazioni/derattizzazioni	Intervento
Fornitura acqua potabile	Metri cubi erogati
Istruttoria risparmio energetico	Pratica
Pulizia strade	Km
Raccolta/smaltimento acque reflue	Km di rete
Raccolta/trasporto/smaltimento rifiuti solidi urbani	Tonnellata
Raccolte differenziate (varie)	Puntoraccolta
Trasporto alunni	trasporto alunni
Trasporto anziani/disabili	Utente

Area risorse umane

<i>Prodotto</i>	<i>Indicatore</i>
Disegno profili professionali	Profilo disegnato

Formazione continua	Dipendente
Formazione iniziale	Neoassunto
Gestione collaborazioni coordinate/continuative	Rapporto di collaborazione
Gestione infortuni ed esoneri	Pratica
Gestione obiettori coscienza	Obiettore
Pensionamenti	Pratica
Reclutamento lavori socialmente utili	Reclutato
Reclutamento personale a tempo determinato	Candidato
Reclutamento personale a tempo indeterminato	Candidato
Reclutamento su liste nominative	Richiesta
Reclutamento tramite selezione privatistica	Posizioni da ricoprire
Relazioni sindacali	Negoziazione
Stages	Stagista
Trattamento disciplinare	Procedimento
Trattamento economico	Dipendente
Trattamento giuridico	Dipendente
Trattamento previdenziale/assistenziale	Dipendente
Visite mediche	Dipendente

Area segreteria, direzione, controlling

<i>Prodotto</i>	<i>Indicatore</i>
Aggiornamento statuto comunale	Variazione
Archivio notarile	Variazione
Autorizzazione sanitarie	Autorizzazione
Controllo enti partecipati (aziende/consorzi/istituzioni/unioni comuni ecc.)	Ente
Elezioni/dimissioni presidente consiglio	Elezione
Ingiunzioni pagamento giudice conciliatore	Ingiunzione
Iter deliberazioni	Deliberazione
Iter determinazioni	Determinazione
Iter ordinanze	Ordinanza
Monitoraggio convenzioni	Convenzione
Regoziazione bilancio preventivo	Intervento
Regoziazione PEG (piano esecutivo gestione)	Intervento
Nomina/revoca assessori	Variazione
Notificazione atti	Atto
Ordinanze contingibili/urgenti	Ordinanza

Ordinanze igienico sanitarie	Pratica
Pesi/misure	Dichiarazione
Piano obiettivi	Indicatore di performance
Programma sindaco	Variazione
Pubblicazioni albo pretorio	Atto
Reporting sul peg	Report
Sostituzione/surrogazione consiglieri	Surrogazione
Supporto al presidente consiglio	Atto
Supporto commissioni consiliari	Seduta
Supporto commissioni tecniche	Seduta
Supporto consiglio comunale	Seduta
Supporto giunta	Seduta
Supporto organi circoscrizionali	Atto
Vidimazione registri/bollette ecc.	Documento

Area servizi sociali

<i>Prodotto</i>	<i>Indicatore</i>
Accoglienza extracomunitari	Soggetto
Affidamenti/adozioni	Minore
Alloggi edilizia residenziale pubblica	Richiesta
Assistenza domiciliare	Assistito
Assistenza indigenti	Assistito
Assistenza minori	Soggetto
Contributi per assistenza scolastica	Contributi per assistenza scolastica
Emergenze abitative	Intervento
Erogazione contributi sociali	Beneficiario
Esenzioni ticket	Utente
Inserimento soggetti a rischio	Soggetto
Ricoveri case riposo	Utente
Ricoveri strutture educative	Minore
Soggiorni estivi	soggiorni estivi
Soggiorni vacanze anziani	Utente
Telesoccorso	Pratica

Area sicurezza/ordine pubblico

<i>Prodotto</i>	<i>Indicatore</i>
Attività prevenzione	Pattugliamento
Comunicazioni notizie reato	Comunicazione
Comunicazioni pubblica sicurezza	Comunicazione
Controlli attività commerciali/artigiane	Controllo
Controlli edilizi	Sopralluogo
Infrazioni codice strada	Verbale
Ordinanze viabilità	Pratica
Rilievi per incidenti stradali	Incidente
Sequestri automezzi	Sequestro
Vigilanza durante manifestazioni	Manifestazione

Area sicurezza strutturale/ambientale

<i>Prodotto</i>	<i>Indicatore</i>
Antiinfortunistica	Dipendente
Autorizzazione ascensori/montacarichi	Autorizzazione
Autorizzazione per depositi materiali esplosivi	Autorizzazione
Autorizzazione trasporti eccezionali	Autorizzazione
Autorizzazione uso armi/fuochi d'artificio	Autorizzazione
Inventario pozzi	Pozzo
Ordinanze ambiente (istruttoria)	Rapporto
Protezione civile	Intervento
Ricevimento denunce infortuni	Denuncia
Risarcimento danni	Richiesta
Sicurezza lavoratori	Dipendente/sede diservizio

Area sport

<i>Prodotto</i>	<i>Indicatore</i>
Corsi attività fisiche/motorie adulti/minori	Partecipante
Custodia/gestione impianti sportivi	Giornata di utilizzo

Area statistica

<i>Prodotto</i>	<i>Indicatore</i>
Censimenti Istat	Nucleo familiare impresa
rilevazioni statistiche	Rilevazione

Area trasversale

<i>Prodotto</i>	<i>Indicatore</i>
Attività informativa	Informazione
Certificazioni ulteriori e varie	Certificato
Elaborazione regolamenti	Regolamento
Pareri tecnico professionali	Perizia
Patrocini	Richiesta
Recupero crediti	Ingunzione
Riscossione entrate	Reversale di incasso
Sopralluoghi su richiesta cittadini	Sopralluogo

Area tributi

<i>Prodotto</i>	<i>Indicatore</i>
Consulenza Ici	Richiesta
emissione ruoli (acqua/passi carrabili ecc)	Contribuente
Gestione Cosap	Contribuente
Gestione Ici	Contribuente
Gestione Invim	Pratica
Gestione Irap	Contribuente
Recupero evasione tributi	Controllo

Area urbanistica/viabilità

<i>Prodotto</i>	<i>Indicatore</i>
Cartografia	Mappa
Peep (piani edilizia economica/popolare)	Variazione
Piani intercomunali/piani territoriali coordinati	Piano/variazione
Piani lottizzazione	Piano
Piani particolareggiati	Piano
Piani recupero	Piano
Piani traffico	Piano/variazione
Piani trasporto pubblico	Piano/variazione
Piano strutturale	Variazione
Pip (piani insediamenti produttivi)	Variazione

Area verde pubblico

<i>Prodotto</i>	<i>Indicatore</i>
Manutenzione verde pubblico	Mq di verde

5. *La performance dei diversi assetti istituzionali*

di *Massimo Balducci*

Oggetto di questo lavoro è l'analisi degli strumenti messi a punto negli ultimi decenni appositamente per migliorare la performance delle amministrazioni pubbliche, in particolare delle amministrazioni pubbliche locali visto che è proprio su queste che si coagulano i compiti relativi alla erogazione dei servizi ai cittadini. Questo lavoro non si propone di comparare diversi sistemi amministrativi per ricercare se ne esista uno che sia più performante di altri.

Ciò non toglie che alcune caratteristiche specifiche delle amministrazioni che qui abbiamo messo a confronto in ordine alle metodologie di gestione della performance si dimostrano particolarmente rilevanti per il tema della performance. Qui soffermeremo rapidamente la nostra attenzione su tre di queste caratteristiche:

- a) *la dimensione spaziale*: è noto che l'esplosione dell'offerta dei servizi da parte dello Stato ha portato ad un progressivo trasferimento in periferia di funzioni; ben presto le strutture periferiche per eccellenza, quelle più vicine ai cittadini, cioè i comuni si sono trovati debordati da una quantità di compiti tecnicamente complessi per i quali non erano affatto equipaggiati; la reazione è stata diversa a seconda degli stati: in alcuni (segnatamente Italia e Francia) si è assistito ad una esplosione di "enti partecipati" da più comuni specializzati nella erogazione di servizi; in alcuni paesi, segnalatamente l'Italia e il Belgio, si tenta di giocare la carta della fusione dei piccoli comuni per favorire la nascita di comuni di dimensioni tali da permettere di far fronte ai nuovi compiti; qui presenteremo i casi di Francia e Germania (cfr. 5.1.); casi interessanti perché in Francia (dove con una popolazione simile a quella italiana si hanno più di 4 volte il numero di comuni italiani) non si è mai pensato di far fronte a questa problematica ri-

ducendo il numero di comuni ma si è sviluppato un livello di governo tra il comune e la provincia (la “comunità urbana”) che si fa carico della erogazione dei servizi e perché in Germania (dove la dimensione dei comuni è simile a quella italiana) non si risente il problema della inadeguatezza dimensionale dei comuni perché i comuni di piccole dimensioni sono forzati a far gestire i servizi tecnici da strutture sovracomunali (i *Landeskreise*); in Germania va notato che da sempre la dimensione della Prefettura (elemento di presenza sul territorio del governo centrale, con compiti di controllo del territorio e degli enti locali) è distinta (a differenza di quanto accade in Italia, in Francia e in Belgio) dalla dimensione del governo locale (cui spetta in maniera esclusiva l'erogazione dei servizi); qui va rimarcato dal contributo di Herzog relativo al caso francese che, con l'introduzione della “comunità urbana” il numero di enti partecipati è sceso in pochi anni da ca. 20.000 a ca. 10.000; in Germania il numero di enti partecipati non ha superato mai il numero di 1.000;

- b) *la formazione*: abbiamo già visto come la formazione giuochi un ruolo cruciale nella gestione della performance sia nel caso francese che nel caso inglese; la formazione gioca un ruolo ben più vasto nel garantire la speditezza dell'azione dell'ente pubblico; Può qui valer la pena di accennare al fatto che nelle amministrazioni tedesche e francesi (Balducci, 2010), l'accesso si accoppia con la formazione, formazione erogata non da docenti universitari o da formatori professionali ma da operatori dell'amministrazione (ragionieri, responsabili dell'urbanistica, dei tributi ecc.). Questo meccanismo di selezione/formazione si basa su una alternanza marcata tra periodi in aula e periodi di *stage*. Tentativi vengono fatti a livello di amministrazione statale dalla nostra Scuola Nazionale di Amministrazione (Sna). Il fatto è che la nostra Sna si avvale di *docenti stabili*, per lo più docenti universitari, che si limitano a ripetere i corsi teorici che erogano all'università. A livello locale va segnalato il progetto Ripam (riqualificazione delle pubbliche amministrazioni) gestito dal Formez. Anche nel caso del progetto Ripam i docenti non sono gli operatori delle pubbliche amministrazioni locali ma formatori di professione. Qui esiste forte il dubbio che tali corsi servano più a garantire un reddito ai formatori che a formare degli operatori competenti. Chi viene reclutato secondo le metodologie usate in Francia e in Germania quando entra in servizio sa bene che cosa deve fare. Il vincitore di concorso, quando prende servizio, è un pesce fuor d'acqua. Impara a lavorare piano piano grazie all'aiuto dei suoi colleghi che gli devono insegnare che cosa fare e come farlo. E non è detto che abbiano tanta voglia di insegnar-

glielo. Perché dovrebbero allevarsi un potenziale concorrente? Sfugge ai più il costo di questo sistema di inserimento al lavoro. Per vari mesi il neoassunto prende uno stipendio senza sapere concretamente contribuire al funzionamento dell'amministrazione. Non solo: per tutto questo periodo i suoi colleghi sono chiamati ad utilizzare parte del loro tempo per cui vengono remunerati, non tanto per svolgere le proprie mansioni, quanto per insegnare al neoassunto. Stimare che rendere operativo un neoassunto con il nostro metodo di *training on the job* costi per lo meno un anno di salario ci sembra più che ragionevole. Si tratta qui di uno dei costi occulti che non vengono mai presi in considerazione quando si considerano i costi del *formal training*. Al di là dei costi occulti, la formazione per affiancamento presenta una serie di disfunzioni che stanno piagando la nostra amministrazione e stanno rendendo particolarmente gravoso il clima lavorativo. Innanzitutto si tratta dello sviluppo di una cultura per "botteghe artigiane". Ogni reparto sviluppa le proprie prassi con cui si identifica. Uffici incaricati di fare le stesse cose finiscono con il farle in maniera diversa e, spesso, inconciliabile. L'amministrazione, in questo modo, si disarticola in tante piccole botteghe o piccoli feudi che non parlano tra di loro. Questa segmentazione finisce spesso per travalicare l'aspetto dell'organizzazione formale per travasarsi anche nell'organizzazione informale: difficilmente coloro che lavorano in due unità operative diverse che pur si occupano delle stesse cose prendono il caffè insieme! In secondo luogo si tratta del fatto che, con la formazione per affiancamento, si trasmette, in maniera subliminale, l'atteggiamento proprio dello Stato ottocentesco che era chiamato esclusivamente a garantire la legalità: un atteggiamento di sovraordinazione al cittadino. Atteggiamento che ben si accoppia con il meccanismo esclusivamente gerarchico che pervade la macchina amministrativa. Al punto 5.2. presenteremo la vicenda della formazione per l'accesso alla dirigenza locale in Italia;

- c) *processi o gerarchia*: nella nostra amministrazione *i processi sono del tutto assenti*; il coordinamento è garantito esclusivamente dalla catena gerarchica; il caso inglese della gestione della performance non sarebbe presentato in maniera completa se non si facesse riferimento al fatto che il governo Thatcher (cui si deve la *audit commission*) si investì molto nella promozione dell'organizzazione del lavoro per processi; qui non va dimenticato che il movimento per la certificazione di qualità e il metodo ISO sono stati promossi proprio dal governo Thatcher; qui di seguito al punto 5.3. presenteremo la tematica.

5.1. La dimensione spaziale, di Ewald Eisenberg, Robert Herzog

A partire dagli anni '70 e negli anni '80 un po' in tutto il mondo occidentale e in maniera particolare in Europa si assiste ad una ondata di decentramento. Decentramento che è stato cavalcato dalle élite politiche come risultato di processi di democratizzazione e di valorizzazione delle identità culturali locali.

In effetti questa ondata di decentramento è dovuta principalmente alla evoluzione delle funzioni svolte dallo Stato. Stato che passa da una vocazione puramente regolatrice (in cui era chiamato a garantire sostanzialmente la legalità e l'ordine pubblico) a una vocazione di tipo funzionale (in cui lo stato, oltre a garantire la legalità e l'ordine pubblico). Le funzioni dello Stato, quindi aumentano al punto che tutte queste funzioni non possono essere coordinate dal centro che, altrimenti, sarebbe diventato una sorta di "collo di bottiglia" che avrebbe finito per bloccare l'erogazione dei servizi¹.

Nel 1996 ho avuto l'onore di essere chiamato a fare la presentazione introduttiva alla Conferenza promossa a Copenaghen dal Consiglio d'Europa per celebrare il decimo anniversario dell'entrata in vigore della "Carta Europea dell'Autonomia Locale"². In questa occasione il Segretario del Senato Francese Alain del Camp ed il sottoscritto hanno messo in evidenza che il decentramento di funzioni verso la periferia non avrebbe mancato di richiedere un rimescolamento degli enti locali per far sì che tali enti potessero avere le dimensioni e le risorse necessarie per far fronte ai nuovi compiti. Un dato per dare un'idea della problematica: il 31 dicembre 1976 il comune di Scandicci in provincia di Firenze aveva 5 dipendenti. Dopo il trasferimento di competenze determinato dal Dpr 616/1976 (il cosiddetto decreto Giannini) lo stesso comune di Scandicci arrivò in pochissimi mesi ad avere 800 dipendenti, dovuti al trasferimento dai ministeri le cui funzioni erano state plafonate al comune.

La maggior parte degli adeguamenti organizzativi ha riguardato, comunque, non tanto il trasferimento di personale dai ministeri agli enti locali, quanto lo svilupparsi di enti partecipati dai comuni (sopra tutto i piccoli comuni), consorzi, società partecipate ecc. Si è arrivati a contare in Italia circa 11.000 di questi enti.

1. Cfr. M. Balducci, *Etat fonctionnel et décentralisation: leçons à tirer de l'expérience italienne*, Bruxelles, Story, 1987.

2. Cfr. gli atti del convegno editi dalla Publishing House del Consiglio d'Europa; la Carta è stata ratificata dall'Italia con la legge 437 del 1989; la legge di riforma delle autonomie locali n. 142 del 1990 fu in effetti realizzata per rispondere alla necessità di messa in conformità della nostra legislazione con i principi della Carta.

A partire dal 2010 e dal 2011 in Italia si assiste ad una serie di tentativi che, anziché, far fronte alla causa dei problemi (la nuova natura dei compiti piovuti sugli enti locali) quanto ai suoi sintomi. Da una parte con il Decreto 78 del 2010 (poi trasformato con modifiche nella legge 210 del 2010) si tenta di favorire/forzare l'associazione/fusione di comuni nell'illusione di arrivare ad avere comuni di dimensioni adeguate per far fronte ai nuovi compiti. Qui ci si dimentica che, a seguito della riforma del 1934 realizzata dal regime fascista, i comuni italiani avevano già la dimensione media più grande di tutti i comuni dei paesi europei (8.000 abitanti). Da un'altra parte le varie riforme promosse dal Ministro Madia hanno spinto per favorire la chiusura degli enti partecipati, senza rendersi conto che tali enti erano per lo più stati creati per far fronte a problemi per i quali i singoli comuni non erano abbastanza equipaggiati.

Una situazione simile si è avuta in Francia con il moltiplicarsi di quelli che in quel paese vengono chiamati "sindacati di comuni" (si è arrivati a ca. 18.000 sindacati). A partire da una riforma del 2010 in Francia vengono create le comunità urbane, enti cui partecipano i singoli comuni e ai quali enti vengono conferite le funzioni tecniche che i singoli comuni non sono più autorizzati a gestire. Da notare che da allora i sindacati di comuni sono crollati in numero. In Francia non si è pensato a fondere i comuni, che vengono visti come il vero legame tra i cittadini e le istituzioni pubbliche. Questo sviluppo in Francia si intreccia con la progressiva separazione delle prefetture (organi di deconcentrazione amministrativa) dalle province (organi di decentramento politico). Ora le province, in Francia sono in competizione con le comunità urbane e sembrano destinate a sfumarsi nelle regioni.

Il tema della dimensione dei comuni e della separazione tra Provincia e Prefettura non si presenta in Germania, dove le funzioni di controllo statale sono dai tempi di Napoleone affidate ai *Regierungspräsidien* (prefetture) mentre la fornitura di servizi è affidata ai distretti. Le città di piccole dimensioni sono obbligate a far parte di un distretto e non possono gestire i servizi industriali in rima persona. Se si va a vedere il numero di enti partecipati dai Comuni e dai Distretti, in Germania si è ben lontani dall'arrivare a 1.000 enti.

In questo scenario si inserisce la lettera firmata da Trichet e da Draghi (il governatore in carica della Bce e il governatore in pectore) in cui si dà all'Italia, tra i vari compiti quello di abolire le province.

La legge Del Rio tenta di abolire le province, introducendo nel disegno anche le città metropolitane dando vita ad un minestrone impossibile. I risparmi non si hanno con la soppressione delle Province e la fusione dei comuni ma con la separazione delle funzioni di servizio da quelle di controllo delle province, separando Prefetture da Province. Come pure non ha senso tentare di fondere i comuni: si dovrebbero obbligare i comuni piccoli

a svolgere le funzioni tecniche tramite realtà paragonabili con le comunità urbane francesi e i distretti tedeschi³.

I saggi di Herzog (sul Dipartimento francese) e di Eisenberg (sul distretto tedesco) vogliono offrire una occasione di confronto e meditazione in considerazione del fatto che si dovrà quanto prima mettere mano alla confusione determinata dalla soppressione delle Province rimasta a mezz'aria e le spinte infruttuose a fondere i comuni.

5.1.1. *Il caso francese. Il dilemma del Dipartimento tra "comunità urbana" e Regione, di Robert Herzog*

Istituito da una legge del 22 dicembre 1789, il Dipartimento è l'istituzione pubblica francese più vecchia e una delle più stabili visto che pochi sono i cambiamenti apportati al Dipartimento in occasione dei pochi smembramenti realizzati⁴. Il regime giuridico e finanziario del Dipartimento è sostanzialmente uniforme con sole poche eccezioni relative ai Dipartimenti d'oltremare⁵. La sua caratteristica principale, caratteristica che giustifica la sua posizione centrale nell'ambito della dell'organizzazione politico-amministrativa francese, consiste nel fatto che si tratta di una istituzione a doppia faccia. Da una parte, sin dall'origine, il Dipartimento rappresenta il pilastro di una amministrazione Statale potente attraverso il quale si è realizzata l'unificazione nazionale e la centralizzazione del potere. Da un'altra parte, il Dipartimento è anche una collettività locale i cui poteri e la cui autonomia sono stati rinforzati progressivamente (1834, 1871, 1946...). L'autonomia piena è stata consacrata nel 1982, con l'attribuzione del potere esecutivo al Presidente del Consiglio di Dipartimento togliendolo al Prefetto con la conseguente separazione dell'amministrazione statale da quella dell'autonomia locale. Rilevanti trasferimenti di competenze, impianti e servizi sono state realizzate dallo Stato a partire dal 1982 e, in particolare, dal 2004. Le spese totali dei Dipartimenti (69,8 miliardi di euro nel 2018, spese in costante diminuzione a partire dal 2014) rappresentano il doppio delle spese realizzate dalle regioni (34,4 miliardi di euro nel 2018).

3. L'idea era già stata proposta da Giorgio La Malfa negli anni '80 dello scorso secolo.

4. Tra il 1964 ed il 1968 due Dipartimenti nell'area attorno a Parigi sono stati smembrati e ne sono stati creati 7 nuovi per potenziare la presenza dell'Amministrazione Statale su di un territorio intensamente urbano.

5. I Dipartimenti d'oltremare sono Guadalupa, Guyana, Martinica, Mayotte, Reunion, San Pietro e Miquelon.

Ad ogni buon conto è in corso un dibattito sul futuro dell'istituzione Dipartimento, unico elemento delle collettività territoriali di cui si propone la soppressione, a più riprese, sia da parte di esperti che di rappresentanti politici; una tale soppressione è stata di fatto già realizzata in diverse aree della Francia. Del resto l'Amministrazione statale nei Dipartimenti, amministrazione oggetto di poche o nessuna critica⁶, è stata progressivamente ridotta a vantaggio dell'amministrazione delle Regioni.

Per comprendere lo stato attuale, bisogna comprenderne la formazione. Saremo quindi in grado di valutare meglio gli elementi del dibattito sulla riforma dei Dipartimenti e le diverse soluzioni proposte.

Collettività locali 1/1/2019	Collettività locali Risorse totali nel 2018	Amministrazioni Statali
<i>Con l'esclusione dei Dipartimenti d'oltremare</i>		
Comuni: 34.881	Consiglio municipale eletto, il consiglio elegge il sindaco e gli assessori. Competenza generale su tutte le materie d'interesse comunale; Molti trasferimenti alle «intercomunali» 96 miliardi di euro	Il Sindaco svolge anche funzioni statali: ufficiale di stato civile; organizzazione delle elezioni; richiesta di documenti (passaporti...)
Cooperazione intermunicipale strategica Comunità urbane: 1.237* Città metropolitane: 21 *2133 nel 2015 a seguito di politiche di fusione	Consiglio composto dai rappresentanti dei Comuni; competenze trasferite dai comuni obbligatoriamente + su base volontaria; importante potere fiscale 37 miliardi di euro	
Cooperazione intermunicipale tecnica Sindacati (consorzi) di comuni 9967	Enti pubblici a vocazione unica o multipla; consiglio composto dai rappresentanti dei Comuni membri; risorse: dotazioni dei membri e prezzo dei servizi pubblici; acqua, risanamento, trasporti urbani, rifiuti, riscaldamento, beni culturali, viabilità, turismo 17 miliardi di euro	
Numero in forte diminuzione; circa 19.000 alla fine del secolo precedente e ancora 12.666 nel 2015		

6. Si propone fondamentalmente di decentrare verso le collettività locali tutte le funzioni di gestione e di lasciare alle strutture periferiche dell'Amministrazione statale soltanto le funzioni relative all'esercizio della pubblica potestà.

Collettività locali 1/1/2019	Collettività locali Risorse totali nel 2018	Amministrazioni Statali
<i>Con l'esclusione dei Dipartimenti d'oltremare</i>		
Dipartimenti: 96 Parigi e Lione sono anche Dipartimenti	2 consiglieri (uomo + donna) eletti in ogni collegio; Consiglio elegge Presidente e Vice; assistenza sociale, strade, scuole medie superiori., cultura, assistenza ai comuni, economia,...	Prefetto nominato dal Governo; guida i servizi deconcentrati dello Stato; sicurezza, polizia, ambiente, controllo dei comuni...
	69,8 miliardi di euro	
Regioni: 13 (<i>La Corsica ha uno statuto speciale</i>) (+ 7 regioni e territori d'oltremare con regimi molto diversi)	Consiglio eletto da liste dipartimentali; il consiglio elegge il Presidente e il vicepresidente. Licei, treni regionali, formazione professionale; promozione dell'economia e aiuto alle imprese, ambiente, cultura	Prefetto e Amministrazioni regionali dello Stato; coordina i Dipartimenti, ambiente salute economia cultura... Insegnamento: i presidi sono nominati dal governo
	34,4 miliardi di euro	

5.1.2. *Il Dipartimento, componente essenziale del sistema istituzionale francese*

Da oltre due secoli il Dipartimento rappresenta l'intelaiatura nell'ambito della quale si sviluppa l'azione statale in senso lato sul territorio; l'ente Dipartimento è stato sia lo strumento attraverso il quale si è realizzata l'integrazione nazionale che il perno dell'accentramento amministrativo. Il Dipartimento ha contribuito a garantire il funzionamento dei comuni compensando la loro perdita di prestigio e le loro debolezze fornendo assistenza tecnica e sovvenzioni (che hanno rappresentato una sorta di perequazione finanziaria a livello locale). Ha rappresentato il punto di incontro tra il potere dello Stato e la classe politica locale, incontro che ha permesso lo sviluppo e la realizzazione di politiche negoziate.

5.1.2.1. Alle origini dello Stato Moderno

La legge del 22 dicembre 1789, che ha creato i comuni e i Dipartimenti, aveva l'obiettivo di razionalizzare e uniformare l'organizzazione territoriale sostituendo l'estrema diversità delle vecchie strutture feudali e religiose con delle istituzioni pubbliche caratterizzate da un modello uniforme. Le

strutture di queste istituzioni sono state poi specificate, per quanto riguarda la suddivisione del territorio repubblicano e l'articolazione amministrativa, nella legge del 17 febbraio 1800 promossa da Napoleone Bonaparte. Con questa legge viene creato il Prefetto, cui competono poteri amministrativi generali, che viene nominato direttamente dal governo. Viene creato anche il Consiglio Generale, originariamente nominato dal Governo, con competenze in parte direttamente decisionali ed in parte consultative sulle questioni dipartimentali. Nel corso del tempo attorno al prefetto sono stati progressivamente creati i servizi deconcentrati dei ministeri tecnici: strade, trasporti, edilizia, telecomunicazioni, sanità, assistenza sociale, pubblica istruzione... L'amministrazione dipartimentale diventa una sorta di replica dell'amministrazione centrale di cui realizza l'aggancio effettivo con l'insieme del territorio. Nel contempo si garantiva la gestione della collettività locale dal momento che il prefetto deteneva il potere esecutivo ed esercitava una guida stringente dei comuni basata su un rigido potere di controllo che veniva di fatto esercitato dai vice-prefetti di circondario (suddivisione dei Dipartimenti).

Progressivamente si viene sviluppando una vera e propria collettività decentralizzata. A partire dagli anni 30 la giurisprudenza riconosce al Dipartimento una personalità giuridica separata da quella dello Stato dal momento che aveva delle proprietà (strade e edifici) e aveva un budget separato da quello statale. La legge del 10 agosto 1871, relativa ai consigli generali, ha ampliato i poteri di tali consigli conferendo loro degli strumenti per poter controllare il prefetto, che restava, da parte sua, l'organo esecutivo della collettività di cui preparava e implementava gli atti, tra i quali va citato il bilancio. L'assemblea, oramai eletta a suffragio universale, esercita una influenza politica sempre maggiore ed è divenuta un importante interlocutore politico dello Stato.

5.1.2.2. L'organizzazione della Dipartimento: amministrazione a carattere duale

Il termine «Dipartimento» ha due significati. Da una parte indica una circoscrizione territoriale nell'ambito della quale sono organizzati i servizi deconcentrati dello Stato e, da un'altra parte, la collettività territoriale decentralizzata che opera nell'ambito di questo stesso perimetro geografico⁷.

7. Questa separazione esiste da sempre nella prassi e nella cultura amministrativa tedesca (N.d.T.).

5.1.2.3. L'amministrazione statale nel Dipartimento: in regressione

Tale amministrazione consiste nei servizi della Prefettura sottoposti all'autorità di un Prefetto che è nominato con decreto del Consiglio dei Ministri, e dalle direzioni dipartimentali. Queste direzioni riproducono l'organizzazione ministeriale centrale, dal momento che quasi tutti i ministeri hanno la loro direzione dipartimentale, sorta di servizio deconcentrato che esercita il potere del ministero nell'ambito della circoscrizione dipartimentale. A partire dal 2010 le varie direzioni sono state fuse per ragioni d'economia e come conseguenza di una progressiva diminuzione della presenza statale a livello di Dipartimento dovuto contemporaneamente ad un trasferimento di competenze verso il Dipartimento in quanto collettività locale (assistenza sociale, strade) e al rafforzamento dei servizi regionali dello Stato. La politica nazionale di deconcentrazione ha avvantaggiato i servizi regionali dello Stato, il cui numero è stato ridotto a seguito della fusione di varie regioni consacrata da una legge del 2015. A livello dipartimentale restano comunque ancora diverse competenze: polizia, finanze e fiscalità, pubblica istruzione, agricoltura e ambiente, controllo finanziario e di legalità dei comuni e degli enti intercomunali...

5.1.2.4. Il Dipartimento entità territoriale

Questa istituzione viene riconosciuta per la prima volta nella costituzione del 1946 e, poi, in quella del 1958. Si è dovuto comunque attendere la legge del 2 marzo 1982, relativa ai diritti e alle libertà dei comuni, dei Dipartimenti e delle regioni per vedere definitivamente consacrata l'autonomia completa del potere del Dipartimento. In effetti questa legge trasferisce il potere esecutivo del Prefetto al Presidente eletto del Consiglio Dipartimentale. Ne risulta una suddivisione organica tra i servizi amministrativi dello Stato e quelli del Dipartimento, servizi che sino al 1982 erano notevolmente integrati, nonostante il diverso status giuridico⁸.

L'elezione del Consiglio Dipartimentale è tradizionalmente a scrutinio uninominale, maggioritario a due turni nell'ambito di una circoscrizione specifica, il Cantone. La personalità dei candidati è sempre stata determinante ed è solo a partire dagli anni '70 che le elezioni si sono sempre più venute polarizzando sui partiti politici. Tutto questo aveva sviluppato una

8. Va qui notate che il Prefetto assiste sempre alle riunioni del Consiglio di Dipartimento (N.d.T.).

classe politica abbastanza peculiare, composta di personalità indipendenti, votate per la loro popolarità (medici, notai, avvocati, piccoli imprenditori, insegnanti). Le campagne elettorali si sviluppano tradizionalmente sui problemi locali della circoscrizione: scuole, viabilità, sovvenzioni ai comuni e, eventualmente, anche su temi nazionali collegati ai programmi dei partiti. Le marcate individualità dei candidati concentravano l'attenzione e non si discutevano nemmeno le politiche dipartimentali.

Con una legge del 17 maggio 2013 veniva aumentata la dimensione dei cantoni e veniva prevista l'elezione di due candidati di sesso differente per ogni cantone, allo scopo di garantire la parità di genere. Malgrado il considerevole ampliamento delle competenze dipartimentali, il sistema elettorale non riesce a favorire la proposta di programmi politici coerenti e i cittadini hanno una idea abbastanza imprecisa e confusa delle funzioni dei Dipartimenti. Comunque le elezioni del 2015 hanno determinato un radicale ricambio dei consiglieri dipartimentali e ad un incremento notevole della presenza femminile.

Il Presidente, eletto dal Consiglio Dipartimentale e titolare del potere esecutivo, è di solito una persona in grado di generare consenso, scelta proprio per le sue doti di mediazione. Non si può dire che sia il capo della sua maggioranza dal momento che nessuno gli deve la propria elezione né è stato eletto sul suo programma. È a questa modalità d'elezione dei consiglieri che si deve il fatto che le affiliazioni partitiche sono meno marcate nelle regioni e nei comuni. Nel 2017 i Dipartimenti impiegavano 283.000 dipendenti⁹ (190.000 nel 2004) ai quali vanno aggiunti 67.363 dipendenti dagli enti pubblici collegati: ingegneri, tecnici delle manutenzioni stradali, assistenti sociali, medici, personale tecnico dedicato alla manutenzione degli edifici delle scuole medie superiori, amministratori.

5.1.2.5. I fattori che determinano il cambiamento dei Dipartimenti

Alcuni di questi fattori sono di origine esterna: la creazione di amministrazioni territoriali al di sotto e al di sopra del livello dipartimentale (A). Altri sono endogeni all'istituzione dipartimentale (B).

5.1.2.5.1. Le trasformazioni dell'ambiente istituzionale dei Dipartimenti

Laddove per molto tempo i Dipartimenti sono state le sole amministrazioni collocate tra il governo centrale ed i comuni, ora essi si trovano in una tenaglia tra le regioni e delle istituzioni intercomunali sempre più potenti.

9. Da tener presente che nelle Regioni sono impiegate 88.334 persone.

5.1.2.5.2. Le regioni: una sorta di super-Dipartimento

Dopo la Seconda guerra mondiale si era sviluppato un lungo dibattito¹⁰ sull'opportunità di dimezzare il numero dei Dipartimenti, dibattito che si basava su due argomenti fondamentali: realizzare delle economie e migliorare il coordinamento delle politiche economiche dello Stato su degli ambiti territoriali più vasti e con un numero ridotto di interlocutori. L'idea si è scontrata con una forte opposizione della classe politica profondamente a favore del Dipartimento. Un decreto del 1959 diede finalmente vita a 21 circoscrizioni d'azione regionale nell'ambito delle quali sarebbero stati riorganizzati tutti i servizi dello Stato al livello superiore a quello dipartimentale. Dopo un periodo di sperimentazione, una serie di decreti del 14 marzo 1964 hanno istituito il prefetto della regione e delle direzioni regionali dell'amministrazione dello Stato. Non avendo il potere di fondere i Dipartimenti si era sovrapposto ai Dipartimenti un ulteriore livello amministrativo, semplice proiezione dei Dipartimenti ad una dimensione più vasta. Il prefetto della regione resta prefetto del Dipartimento di provenienza; le direzioni regionali, trasposizione di quelle dipartimentali, svolgono sostanzialmente delle funzioni di coordinamento e di studio. Una Conferenza Amministrativa regionale riunisce periodicamente i prefetti e i direttori regionali.

L'amministrazione regionale dello Stato è stata potenziata a partire dal 2010. Il prefetto della regione è oramai gerarchicamente sovraordinato ai dirigenti quelli dei Dipartimenti e molti servizi oramai sono organizzati solo a livello regionale (cultura, ambiente, politica economica...).

Nel frattempo, nello stesso ambito geografico è stata creata una Regione come collettività locale, senza che vi sia una definizione formale dei suoi compiti e delle sue finalità. Il 28 aprile 1968 il Presidente della Repubblica, Charles de Gaulle, aveva organizzato un referendum per trasformare la regione in collettività decentrata dotata di poteri importanti. Il rigetto della proposta referendaria portò alle dimissioni del Presidente. Nel 1972 la legge diede vita ad un ente pubblico regionale dotato di un consiglio non eletto con il compito principale di mettere a disposizione sovvenzioni per delle operazioni di interesse regionale, concetto questo che non è mai stato definito; l'organo esecutivo rimase il prefetto della regione. La legge del 2 marzo 1982 conferì al presidente del consiglio regionale il potere esecutivo

10. L'idea era stata lanciata principalmente da Michel Debré che, nelle sue memorie, spiega: «La regione è troppo pericolosa per lo Stato, la Dipartimento è, in molti casi, una circoscrizione inadatta a garantire una azione economica coerente. Non si potrebbe trovare una soluzione intermedia?», *Trois Républiques pour une France*, Parigi, Albin Michel, 1984.

della regione e diede vita ad una amministrazione regionale. Il consiglio regionale non è peraltro stato eletto la prima volta a suffragio universale che nel marzo 1986, data alla quale la Regione è divenuta una collettività territoriale a pieno titolo.

La regione è quindi diventata una collettività territoriale quasi per imitazione mimetica con il Dipartimento, senza che si facessero studi sulle sue funzioni ed i suoi compiti, in assenza di programmi da parte dei partiti politici e senza che vi fossero dei partiti regionalisti. Quando si è trattato di decentralizzare competenze statali, queste sono state assegnate ai Dipartimenti piuttosto che alle regioni, le cui funzioni restano molto incerte: costruzione e manutenzione dei licei, il personale amministrativo e tecnico dei licei stessi, formazione professionale, aiuti alle imprese, treni regionali, modelli e studi economici. Dal momento che la costituzione vieta la «tutela» di una collettività territoriale su un'altra, le regioni dispongono, come unico strumento di influenza delle decisioni delle collettività locali del loro territorio, della possibilità di utilizzare incentivi economici. Dal momento che hanno una competenza generale, le Regioni e i Dipartimenti hanno approfittato del margine di discrezionalità loro concesso per investire in maniera concorrente in aree dai confini vaghi: cultura, ambiente, sport, turismo, sovvenzioni ai comuni... Essendo spesso basate su maggioranze politiche diverse i vari livelli di collettività territoriali si trovano più spesso in competizione delle collettività dello stesso livello. Il Consiglio economico, sociale e ambientale della Regione (Ceser), composto di rappresentanti provenienti dal mondo economico, sociale, associativo, culturale e scientifico è chiamato ad esprimere il proprio parere su alcuni progetti ed il loro budget e può fare studi di propria iniziativa. L'influenza concreta di questo Consiglio non è mai stata analizzata! Una legge del 16 gennaio 2015, adottata senza che fossero fatti studi e realizzate consultazioni, ha rivisto i confini delle regioni accorpandole e riducendole a 13. La loro grande dimensione, il taglio netto con l'identità culturale e le tradizioni, la geografia e l'economia stanno dando luogo a molte critiche. Queste regioni sono distaccate dai Dipartimenti anche se non hanno poteri tali da poterle indirizzare e coordinare.

Dal momento che ci sono poche possibilità di trasferire ulteriori competenze dallo Stato alle Regioni, al di là del potere normativo per cui ci sono forti resistenze a trasferirlo alle regioni, il solo modo di consolidare le regioni sarebbe quello di trasferire loro le competenze dei Dipartimenti, cosa resa problematica dalla notevole diversità delle dimensioni dei due enti!

5.1.2.5.3. L'impatto sul Dipartimento della riorganizzazione comunale

Il Dipartimento, nelle sue due forme, ha giocato un ruolo importante nei confronti dei comuni e delle strutture intercomunali ai quali ha dato nel passato un sostegno finanziario considerevole così come una collaborazione giuridica e tecnica. Il prefetto ha utilizzato spesso il bilancio della prefettura come integrazione alle sovvenzioni statali. I Consiglieri Dipartimentali, eletti nei cantoni e, quindi, vicini ai sindaci e spesso essi stessi sindaci, hanno rappresentato dei legami efficaci che spesso sono riusciti ad ottenere degli aiuti da parte del Dipartimento. A partire dal 1960 questi aiuti hanno permesso lo sviluppo di organismi intercomunali specializzati (sindacati di comuni), il cui numero è arrivato a ben 18.000 e che hanno permesso la modernizzazione e lo sviluppo dei servizi pubblici locali: acqua, risanamento urbano, raccolta e smaltimento dei rifiuti, trasporti scolastici, viabilità, gestione delle zone industriali e commerciali ecc. Questi finanziamenti dipartimentali, spesso integrati da aiuti regionali hanno anche permesso la moltiplicazione della strumentazione tecnica a disposizione dei vari comuni, spesso in maniera esagerata e discutibile.

Una legge del 12 luglio 1999, accompagnata da incentivi finanziari significativi, ha determinato l'affermazione delle *comunità*, istituzioni di cooperazione intercomunale con più competenze dei sindacati di comuni e con un potere impositivo fiscale simile a quello dei comuni. Alcune leggi emanate nel 2010 e nel 2015 hanno definito dei limiti dimensionali in modo da ridurre il numero e di allargare il loro ambito. La totalità dei comuni francesi è oramai inserita in queste istituzioni il cui numero sembra essere quasi ottimale. Queste potenti collettività, dotate di rilevanti risorse finanziarie e umane, assicurano una significativa redistribuzione di risorse tra i propri membri e forme diverse di assistenza. Il Dipartimento perde il suo carattere di "fratello maggiore dei piccoli comuni". Parallelamente molti sindacati intercomunali tecnici sono stati assorbiti dalle comunità e il loro numero diminuisce pesantemente, cosa che è riconducibile anche alla diminuzione dei rapporti di clientela politica con le Dipartimenti.

Successo delle comunità	2002	2007	2019
Comunità urbane	14	14	13
Comunità di agglomerazioni	120	174	223
Comunità di comuni	2.032	2.400	1.001
Città metropolitane	/	/	21
Totale	2.166	2.588	1.258

5.1.2.5.4. Le trasformazioni dei Dipartimenti

Questi sono gli sviluppi che hanno influito sulle competenze e le finanze dei Dipartimenti.

5.1.2.5.4.1. Ampliamento e riduzione delle competenze del Dipartimento

A partire dal 1982, lo Stato ha attuato una politica di trasferimento di competenze verso le regioni e i Dipartimenti, sia per convinzione ideologica che per la constatazione che i servizi statali non erano di buona qualità in diversi settori. I Dipartimenti hanno profittato di questi trasferimenti più delle regioni. All'inizio questa si presentò come una soluzione di facilità. Dal momento che i servizi amministrativi dello Stato erano dislocati nei Dipartimenti, trasferire queste competenze ai Dipartimenti evitava di dover spostare personale e impianti. In un secondo momento questa soluzione fu anche spinta dal *lobbying* dei presidenti dei Dipartimenti, molti dei quali sono stati eletti come senatori. Questi trasferimenti di competenze, frutto di mediazioni politiche non sono il risultato di analisi approfondite sull'adeguatezza del livello territoriale, magari secondo la logica sussidiaria, quando spesso sarebbe stato più corretto trasferire le competenze alle regioni anziché ai Dipartimenti.

Il Dipartimento è così divenuto responsabile di un gran numero di funzioni precedentemente finanziate dal bilancio statale e gestite da funzionari dello Stato. Se da una parte il trasferimento dei diritti di proprietà e dei funzionari si è realizzato senza problemi, da un'altra parte molti dei servizi trasferiti ai Dipartimenti hanno una forte connotazione nazionale e sono inquadrate in normative nazionali (licei, assistenza sociale, strade) di modo che i Dipartimenti hanno poco da dire sul modo di gestire queste funzioni peraltro molto costose.

Nel settore dell'**assistenza sociale** il Dipartimento «definisce e mette in pratica la politica d'azione sociale», che comprende l'assistenza all'infanzia, agli anziani e ai portatori di handicap. Ha la responsabilità dell'inserimento sociale e gestisce il Reddito di Solidarietà Attiva (Rsa). Ha il compito di creare e mantenere la **viabilità e l'essenziale delle strade nazionali** (circa 391.500 km, per un importo di 4,3 miliardi di euro nel 2015). Organizza il **trasporto** interurbano con autobus nelle zone rurali. Il trasporto scolastico è stato trasferito nel 2015 alla regione, ma questa chiede di solito al Dipartimento di continuare a gestirlo su base convenzionale. Ha il compito di costruire, equipaggiare e gestire le **scuole medie superiori** sulla base di una legge del 1983 e gestisce e paga il relativo personale tecnico sulla base di una legge del 2004. Citiamo ancora la protezione dell'**ambiente** (protezione dell'acqua, gli spazi naturali, e trattamento dei rifiuti) la **cultura e i beni culturali** (biblioteche e prestito bibliotecario, archivi dipartimentali,

musei e monumenti storici), **l'azione economica** (alcuni aiuti alle imprese, all'agricoltura, al turismo, all'edilizia popolare; talvolta la proprietà di porti e aeroporti). I Dipartimenti offrono **sovvenzioni** ad associazioni artistiche, culturali, sportive, ambientaliste. Gli **aiuti all'investimento** dati ai **comuni** e agli **organismi intercomunali** hanno contribuito in maniera significativa alla modernizzazione degli impianti pubblici nelle zone rurali e hanno rappresentato una forma di perequazione finanziaria.

Per contenere le spese locali e regolamentare in maniera chiara i finanziamenti legati alle competenze, il legislatore ha inquadrato, a partire dal 2010, le sovvenzioni che le regioni e i Dipartimenti possono dare alle altre collettività locali. Una legge del 2015 ha tolto alle regioni e ai Dipartimenti la competenza generale sugli affari locali: queste collettività possono dunque operare solo nell'ambito delle competenze loro espressamente attribuite. L'interpretazione di questo principio presenta non pochi problemi.

5.1.2.5.4.2. La crisi finanziaria dei Dipartimenti

In pochi anni i bilanci dei Dipartimenti hanno subito riforme sostanziali, non sempre tra di loro coerenti. Alcuni Dipartimenti si trovano in serie difficoltà. I trasferimenti di competenze realizzati da una legge del 13 agosto 2004 riguardante l'assistenza sociale, le strade e il personale tecnico hanno fatto crescere le spese dei Dipartimenti da 43 miliardi di euro nel 2003 a più di 65 miliardi di euro nel 2008. Questo incremento di spesa è stato coperto da dotazioni statali e da imposte locali il cui tasso non è peraltro deciso dai consigli dipartimentali. Una riforma generale della fiscalità delle collettività locali, realizzata attraverso la legge sulle finanze del 2010, ha ulteriormente aumentato la rigidità della fiscalità dei Dipartimenti. Se è vero che dal punto di vista contabile i Dipartimenti godono di una notevole autonomia fiscale (intesa qui come percentuale delle risorse proprie sulla totalità delle risorse disponibili) stimata nel 2015 a circa il 71%, esse possono decidere solo il tasso dell'imposta fondiaria sulle proprietà di immobili (Tfpb – *taxe foncière propriétés bâties*) che copre circa il 18% delle spese. A partire dal 2010 lo Stato limita i contributi versati ai Dipartimenti e a partire dal 2013 li sta riducendo. Dal momento che le spese correnti tendono però a crescere, sopra tutto nel settore dell'assistenza sociale, i Dipartimenti si sono viste costrette ad aumentare pesantemente la tassa sulla proprietà fondiaria (Tfpb), arrivando in alcuni casi ad aumenti del 60% in un solo anno, e si sono pure viste costrette ad aumentare l'indebitamento per tentare di mantenere un livello ragionevole d'investimento che, comunque, è venuto diminuendo. Parallelamente i Dipartimenti si sono viste costrette a ridurre le sovvenzioni concesse alle associazioni, ai comuni e agli enti intercomu-

nali. Dei provvedimenti una tantum hanno sin qui evitato una grave crisi delle finanze dei Dipartimenti. Una riforma radicale è comunque necessaria.

Qui di seguito la suddivisione in termini percentuali delle spese di Dipartimenti:

- Assistenza sociale 53%
- Rete stradale 8,4%
- Incendi e emergenze 3,7%
- Scuole medie superiori 5,7%
- Cultura e gioventù 2,7%
- Gestione del territorio e ambiente 3,2%
- Trasporti (di cui trasporto scolare 2,6%) 5,4%
- Sviluppo economico 2%

2017

<i>Spese</i>	<i>Correnti</i>	<i>In conto capitale</i>	<i>Totale</i>
	58,2 miliardi € (40 miliardi €: assistenza sociale + sovvenzioni)	12,3 miliardi € (3 miliardi €: rimborso debiti)	70,5 miliardi €
<i>Entrate</i>	<i>Imposte</i>	<i>Dotazioni</i>	<i>Prestiti</i>
	47,2 miliardi €	10,5 miliardi €	2,5 miliardi €
Debito totale			33 miliardi € (19,3 nel 2005)

Fonte: Ministero dell'Interno, *Les collectivités locales en chiffres 2019*

5.1.2.6. Abolire o riformare il Dipartimento?

Da una parte, il Dipartimento è la sola collettività territoriale di cui a più riprese si propone la soppressione; gli sviluppi concreti hanno, da un'altra parte, reso molto improbabile la sua soppressione. Si rimprovera al Dipartimento di non avere una dimensione adeguata per far fronte agli sviluppi della società e di essere un retaggio storico, di fronte ad un settore comunale che si è riorganizzato e di fronte alla regione. Il Dipartimento ha esaurito la sua missione storica: unificare il territorio sotto la guida dell'autorità statale e assicurare un sostegno significativo ai piccoli comuni. Si può osservare una situazione molto differenziata, sia in termini di popolazione che di livello economico. Una seria riforma richiederebbe la realizzazione di un migliore equilibrio tra funzioni molto costose, in particolare l'assistenza sociale, e la rigidità delle risorse disponibili.

La soppressione del Dipartimento semplificherebbe l'architettura amministrativa e permetterebbe la realizzazione di economie sui costi amministrativi, aumentando l'efficacia dell'azione politica, tenendo conto che le competenze dipartimentali potrebbero essere ridistribuite a livelli più adeguati e cioè il livello comunale e quello regionale.

5.1.2.6.1. Sopprimere il Dipartimento?

Va tenuto presente che, oltre che una soppressione generale, si possono concepire delle soppressioni parziali.

5.1.2.6.1.1. Un dibattito ricorrente, abbastanza confuso

Nessun partito politico ha nel proprio programma la soppressione del Dipartimento. L'idea è spesso espressa a titolo personale da alcune personalità politiche e da gruppi di esperti. Sembra essere un'idea accettata un po' da tutti ma tale idea non è stata sin qui in grado di mobilitare un vero appoggio politico né si sono mai realizzati studi di fattibilità. Una accelerazione era stata data a questa idea nel gennaio 2008 dalla "Commissione per la liberazione delle forze della crescita francese" presieduta da Jacques Attali, che raccomandava di «far scomparire in dieci anni il livello dipartimentale». In una prospettiva economica, questo rapporto riteneva che ne sarebbe risultata una migliore comprensione della tematica fiscale, cosa che avrebbe favorito i contribuenti, in rapporto con le competenze esercitate ai diversi livelli di governo. Il Comitato per la riforma delle collettività locali, presieduto dal già Primo Ministro Edouard Balladur, costituito dal Presidente della Repubblica per studiare questo problema, si dichiara a favore in un rapporto del 2009 dei raggruppamenti volontari. La legge del 16 dicembre 2010 di riforma delle collettività locali, che è il risultato di questo dibattito, prevede procedure per facilitare la fusione dei Dipartimenti, delle regioni, dei comuni così come la fusione dei Dipartimenti e della rispettiva regione. Per ora si sono avute solo fusioni di comuni.

Il Presidente della Repubblica, François Hollande, il 14 gennaio 2014 ha riaperto il dibattito affermando di voler «mettere la parola fine agli intrecci e ai doppioni» delle collettività territoriali. All'inizio di aprile il Primo Ministro Manuel Valls annunciava all'Assemblea Nazionale la soppressione del Dipartimento entro il 2021. Il 6 aprile confermava questa ipotesi affermando: «i consigli generali hanno fatto il loro tempo». Ma il governo fu costretto a fare marcia indietro di fronte all'opposizione dei partiti politici e dei presidenti dei Dipartimenti. Dal momento che la Costituzione (art. 72) la cita tra le collettività territoriali della Repubblica, la soppressione del

Dipartimento richiederebbe una modifica della Costituzione, modifica che deve essere approvata dalle due assemblee parlamentari in seduta congiunta con una maggioranza di tre quinti, cosa che non aveva alcuna probabilità di successo. Nel giugno 2014 si è imboccata un'altra strada con l'annuncio del progetto di fondere le regioni dimezzandone il numero. Questo progetto è stato realizzato con la legge del 16 gennaio 2015. Queste grandi regioni sono di fatto divenute la garanzia della necessità dei Dipartimenti!

5.1.2.6.2. Trasferire le competenze dei Dipartimenti alla regione o alle intercomunali?

Sopprimere il Dipartimento comporta la riallocazione delle sue competenze ad un diverso livello di collettività territoriale, la regione e/o gli enti intercomunali. Le due soluzioni coesistono.

- La fusione di Dipartimento e regione

Una procedura generale e volontaria in tal senso è prevista dalla legge del 6 dicembre 2010, e successive modifiche. Tale percorso è stato tentato in Alsazia, dove il progetto di riunire i due Dipartimenti e la regione è stato oggetto di discussione da parte della classe politica a partire dal 1983. Il referendum del 7 aprile 2013 non ha comunque avuto successo. Anche se si ebbe una maggioranza di quasi il 58% a favore, la grande astensione non fece raggiungere il quorum e, per di più, in una dei due Dipartimenti il “no” non ebbe una leggera maggioranza. Anziché dare il via a nuovi progetti, il risultato del referendum ha determinato la fine di ogni tentativo di fusione.

Attraverso provvedimenti legislativi ad hoc sono stati fusi i Dipartimenti e la regione nella Guiana e nella Martinica, dopo dei referendum che avevano seguito precedenti consultazioni che avevano avuto un esito negativo. In maniera simile, anche se un referendum aveva rifiutato questo modello, un articolo di una legge del 7 agosto 2015 (articolo introdotto con un emendamento) fa della Corsica, a partire dal primo gennaio 2018, una collettività a statuto speciale che cumula le competenze dei Dipartimenti e della regione. Le elezioni del dicembre 2017 hanno dato la maggioranza ai partiti autonomisti.

Per le altre regioni, la fusione tra la regione e i Dipartimenti che la compongono è in futuro prevedibile anche in considerazione della dimensione e il numero dei Dipartimenti, spesso intorno alla decina. O, diversamente, si dovranno smembrare le regioni, cosa auspicata dai geografi che considerano il loro formato attuale non coerente né con la realtà geografica ed economica né con le tradizioni storiche e culturali. Si tratta qui di ipotesi per un'azione politica futura.

- La fusione tra Dipartimento e istituzioni intercomunali

La Comunità urbana di Lione è stata trasformata in città metropolitana di Lione, collettività territoriale a statuto speciale e unico, con un regime elettorale e fiscale speciale. Sul suo territorio esercita tutte le competenze della Dipartimento; è peraltro inserita nella Prefettura del Rodano in quanto circoscrizione amministrativa statale.

Sulla base di una legge del 31/12/1975, entrata in vigore nella sua interezza nel marzo del 1977, Parigi era un comune come gli altri comuni ma anche un Dipartimento. Il Consiglio e il Sindaco di Parigi avevano dunque due serie parallele di competenze: avevano un budget dipartimentale ed uno comunale; alcuni dipendenti avevano lo status di dipendenti comunali altri lo status di dipendenti dipartimentali. Questa situazione rendeva difficile la suddivisione delle spese tra i due bilanci, l'assegnazione del personale e la definizione delle responsabilità. È per questi motivi che una legge del 28/2/2017 conferisce a Parigi uno status speciale che cumula le competenze di un comune con quelle di una Dipartimento. Questo regime è entrato in vigore nel 2019.

Alla fine del 2017 si studiò l'opportunità di sopprimere tre Dipartimenti attorno a Parigi e di trasferire le loro competenze in parte alla Regione *Ile de France* e, per le competenze sostanziali, alla Città Metropolitana della Grande Parigi, ente a statuto speciale creato con la legge n. 2014-58 del 27 gennaio 2014 sulla modernizzazione dell'azione pubblica territoriale, legge modificata dalla legge del 7 agosto 2015.

5.1.2.6.3. Snellire il Dipartimento: il trasferimento per via legislativa di competenze verso le istituzioni intercomunali

L'ente «Metropoli» è comparso nella legislazione con la legge del 16/12/2010 dedicata alla riforma delle collettività locali, legge modificata il 27/01/2014, legge che mira a modernizzare l'azione pubblica a livello territoriale e che consolida l'istituzione «Metropoli». La metropoli è un ente di cooperazione intercomunale, che ha formalmente lo status di ente di diritto pubblico, dotato di poteri significativi e di un solido sistema finanziario; la legge conferisce direttamente alla metropoli competenze che di solito sono del Dipartimento (trasporti di autobus, strade, distretti industriali e commerciali). Può avere competenze ulteriori su base di accordi convenzionali (assistenza sociale, scuole medie superiori, sviluppo economico...). La metropoli può inoltre ricevere competenze dalla Regione e dallo Stato.

5.1.2.6.4. La delega volontaria di competenze: possibilità poco sfruttata

La legge permette alle collettività locali di accordarsi su base convenzionale per delegarsi reciprocamente delle competenze; tale delega è prevista in

maniera particolare per le metropoli. Il legislatore si augurava che il principio di sussidiarietà applicato su base convenzionale avrebbe progressivamente razionalizzato la suddivisione delle competenze collocandole ai livelli più adeguati. Il fatto è che queste deleghe sono molto poco frequenti. Difficili da definire, tali deleghe sollevano dei problemi complessi per il personale e le relative retribuzioni e non appaiono utili se non nei casi in cui chi le riceve disponga di risorse finanziarie proprie da dedicare alle competenze ricevute e se dispone di un apparato amministrativo particolarmente efficace.

5.1.2.6.5. Trasferire una parte delle competenze nel settore della sicurezza sociale

Una parte degli aiuti di tipo sociale dei Dipartimenti è già gestita, per quanto riguarda i rapporti diretti con gli utenti, da enti di sicurezza sociale, in maniera particolare le casse per gli assegni familiari che possono contare su un apparato adeguato. Da alcuni si propone di trasferire tutte queste competenze a questi organismi dal momento che si tratta di una solidarietà di tipo nazionale più che di politiche locali. In questo caso andrebbero superati tre ordini di problemi: i finanziamenti, il personale e le politiche di supporto come quelle relative al reinserimento e l'aiuto alla piena occupazione settore in cui i Dipartimenti dispongono di esperienze e mezzi particolari.

5.1.2.6.6. Allargare i Dipartimenti e diminuirne il numero

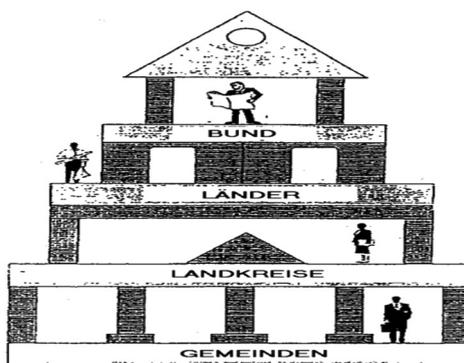
Il Presidente Macron ha annunciato che un programma di fusioni di Dipartimenti sarebbe stato attivato a partire dal luglio 2017 con l'obiettivo di dimezzarne il numero. Si tratta di un'idea già discussa negli anni '50! L'idea non ha suscitato l'entusiasmo dei presidenti dei Dipartimenti e non ha avanzato molto da quando è stata annunciata. Una tale riduzione avrebbe dei vantaggi evidenti: economie sui costi di gestione; minori differenze tra i diversi Dipartimenti; unificare l'azione politica su spazi di grandi dimensioni; tutto questo semplificherebbe il calcolo delle dotazioni statali e la relativa perequazione. D'altra parte, non sembra opportuno avere grandi Dipartimenti in grandi regioni, cosa che accentuerebbe il distacco degli eletti nei confronti della popolazione e rafforzerebbe la burocratizzazione della gestione, creando situazioni di contrapposizione nei confronti della regione.

Una sola fusione di Dipartimenti ha visto la luce sino ad ora (luglio 2019). I consigli dei due Dipartimenti dell'Alto Reno e del Basso Reno, che formavano sino al 2015 la Regione d'Alsazia e che dal primo gennaio 2016 si trovano raggruppati con due altre regioni nella Regione del Grande Est, hanno approvato a forte maggioranza la loro fusione, non essendo per ora possibile riavere la Regione Alsazia. Il principio è stato accettato con decreto il 27 febbraio 2019 e entrerà in vigore il primo gennaio 2021, al momento del rinnovo dei

consigli dipartimentali. Una legge del luglio 2019 denomina questo Dipartimento «collettività europea d'Alsazia» e gli attribuisce alcune competenze supplementari oltre a quelle degli altri Dipartimenti. L'obiettivo vero resta quello di ottenere la trasformazione del Dipartimento in Regione Alsazia.

5.1.3. *Il Distretto: la Collettività Sovracomunale Tedesca, di Ewald Eisenberg¹¹*

La Germania è uno Stato Federale. Questo comporta il fatto che i poteri statali sono articolati su due livelli: al livello della Federazione e al livello di ciascun *Land* (Stato federato o, se si vuole, Stato regionale). Il *Bund* (la Federazione) e i 16 *Länder* si spartiscono – secondo la ripartizione scandita dalla Costituzione Federale, la legge fondamentale – le competenze statali in maniera particolare la competenza relativa all'emanazione delle leggi. Le funzioni esecutive sono esercitate dalla Federazione (il *Bund*) e i *Länder* ma anche dalle collettività locali. La Federazione ha poche competenze esecutive, competenze espressamente elencate nella Legge Fondamentale. La maggior parte delle funzioni amministrative è concentrata nei *Länder* e nelle collettività locali, dei 4,7 milioni di dipendenti pubblici della Repubblica Federale Tedesca soltanto circa il 10% lavorano nell'amministrazione federale. I restanti dipendenti pubblici si suddividono tra le amministrazioni dei *Länder* e delle collettività locali così come ca. il 10% lavora negli organismi di sicurezza sociale.



Legenda

Bund = Stato Federale, Länder = Stati Federati o Regionali, Landkreis = distretto, Gemeinden = comuni

Fig. 1 - I quattro livelli dell'organizzazione pubblica in Germania

11. Traduzione di Massimo Balducci.

Il diritto di regolamentare lo status e l'organizzazione delle collettività locali compete a ciascun *Land*. A questa caratteristica va ricondotto il fatto che l'organizzazione dei poteri locali varia a seconda dei diversi Stati Regionali. Questa differenziazione è dovuta sia a ragioni storiche che alle diversità in termini di dimensioni geografiche, di numero di abitanti, la densità abitativa ecc. Le "Città-Stato", ad esempio, comprendono il territorio di una sola città. È il caso di Amburgo, Brema e Berlino. D'altra parte molte sono le caratteristiche dell'organizzazione delle collettività locali che sono comuni a tutti e Länder. Questa uniformità è dovuta in primo luogo all'influenza esercitata nel XVIII e XIX secolo dagli Stati tedeschi maggiori, in maniera particolare la Prussia, e anche ad una sorta di forza razionalizzatrice propria dei nostri tempi nei quali si ha la tendenza a lasciarsi ispirare dagli esempi dei vicini che danno buona prova di sé.

Un esempio significativo di questa uniformità relativa nell'organizzazione delle collettività locali in Germania è rappresentato da due tipi di collettività locali:

- il comune in quanto organizzazione politica ed amministrativa di base da una parte;
- il Distretto (*Kreis*) in quanto collettività sovra comunale da un'altra parte.

Questi due tipi di collettività locali si ritrovano in tutti i *Länder* dotati di una dimensione significativa, cioè a dire nei 13 *Länder* del Baden-Württemberg, della Baviera, della Bassa Sassonia, del Brandeburgo, dell'Assia, del Mecklemburgo-Pomerania, della Renania-Palatinato, della Renania, della Nord Westfalia, della Sassonia, della Sassonia-Anhalt, della Saar, dello Schleswig-Holstein e della Turingia, con l'eccezione delle 3 città-stato. Questi due tipi di collettività locali sono citati nella stessa Legge Fondamentale all'articolo 28 che ne garantisce l'esistenza e la libertà di autorganizzarsi.

5.1.3.1. Storia della collettività locale *Kreis* (distretto)

Molti dei distretti (*Kreise*) odierni hanno avuto già dei «predecessori» nel Medio Evo, periodo nel quale si segnalava la presenza sui territori degli attuali Distretti (*Kreise*), o su parte di essi, dei territori gestiti da comitati di nobili.

Per quanto riguarda i centri urbani, le città tedesche hanno sempre avuto, a partire dal Medio Evo importanti prerogative di autogoverno. Prerogative che hanno dato vita ad un gran numero di «città libere dell'Impero», numero che nel tempo e che era arrivato, nel momento di maggior espansione (XVII-XVIII secolo), fino a 58 libere città. Queste città libere non erano

sottoposte all'autorità di alcun sovrano ma si autogovernavano attraverso Consigli composti dalle principali famiglie locali e dalle corporazioni.

Del resto, il concetto di *Kreis*, che si basa sul principio che anche le contee nel cui territorio non si trovavano grandi centri urbani avevano il diritto di godere di alcune prerogative riconducibili all'autogestione si è venuto affermando in tempi successivi al Medio Evo. Questo concetto è stato proposto per la prima volta dallo scienziato dell'amministrazione e funzionario prussiano Freiherr vom Stein. Secondo la concezione del vom Stein messa a punto nel 1808, l'autogoverno da parte dei cittadini doveva non soltanto essere garantita nelle città ma avrebbe dovuto essere estesa anche a certe aree rurali. Questo principio non è stato messo in pratica subito al momento della sua concezione; esso ha visto una prima realizzazione soltanto nel decennio 1880, quando sono state promulgate in Prussia le prime disposizioni legislative relative al *Kreis* (distretto), inteso come entità al di fuori dei centri urbani che godeva comunque di un certo grado di autonomia amministrativa. Verso la fine del XIX secolo, la maggior parte degli altri Stati Tedeschi hanno adottato lo strumento del *Kreis*, anche se talvolta questa nuova entità territoriale veniva chiamata in un altro modo¹². Oggi si riscontra la denominazione *Kreis* in alcuni *Länder* del Nord della Germania e la denominazione *Landkreis* preferibilmente al sud della Germania.

5.1.3.2. Le funzioni del *Kreis*

Lo status, l'organizzazione, le funzioni e il funzionamento del *Kreis* o del *Landkreis* sono definiti dalla normativa regionale relativa collettività locale *Kreis – Kreisordnung* (regolamento del distretto) o *Landkreisordnung* (regolamento del distretto del *Land*) di ciascun *Land*. Il *Kreis* è una collettività locale dotata di personalità giuridica autonoma, separata da quella dei comuni che ingloba. L'esercizio delle funzioni proprie del *Kreis* (si tratta di funzioni per le quali il singolo comune non ha le competenze manageriali e risorse finanziarie adeguate) si presenta, dal punto di vista dell'analisi funzionale, come una sorta di modalità di cooperazione intercomunale obbligatoria. I comuni che si trovano nell'ambito di un *Kreis* non sono liberi di decidere se aderire o meno al *Kreis*. È la legge del *Land* che ha istituito i *Kreise* che stabilisce quale comune fa parte di quale *Kreis*. Sul piano finanziario, il *Kreis* si finanzia

12. *Bezirksamt* (nel Baden e in Baviera), *Oberamt* (nel Wurtemberg), *Kreisamt* (nell'Anhalt, nell'Assia e in Turingia), *Amt* (nell'Oldenbourg), *Amtsmannhauptschaft* (in Sassonia).

in gran parte attraverso i contributi finanziari obbligatori dei comuni che si trovano sul suo territorio. Di converso il *Kreis* svolge, sostituendosi ai comuni, le funzioni sovra-comunali per le quali ogni comune all'interno del *Kreis* preso singolarmente non avrebbe né le competenze manageriali né la forza finanziaria necessarie.

Il *Kreis* e i comuni che ne sono membri – ciascuno per proprio conto – sono delle comunità locali indipendenti dotate di organi di governo rappresentativi eletti direttamente dalla popolazione. Non esiste alcun rapporto di sotto-sovra-ordinazione gerarchica tra questi due enti. Queste due istituzioni, ad ogni buon conto, operano in un rapporto di stretta collaborazione su un piano di parità in vista della realizzazione delle funzioni pubbliche locali.

5.1.3.3. *Kreis* e comune

Ci sono 294 *Kreise* nella Repubblica Federale Tedesca. L'insieme dei *Kreise* copre una superficie di quasi il 96% del territorio federale nel quale risiede il 68% della popolazione totale (83 milioni di abitanti). La popolazione della maggior parte dei *Kreise* oscilla tra i 100.000 e i 400.000 abitanti.

Tab. 1 - Presentazione schematica del «Distretto rurale» e del «Distretto urbano o Distretto metropolitano»

Distretto rurale	Distretto urbano
Composto da: <ul style="list-style-type: none"> • Comuni rurali • Piccole città • Città medie o città capoluogo di Distretto 	Città assimilata ad un Distretto
284 in Germania di cui 35 nel solo Baden-Württemberg	107 in Germania di cui 9 nel Baden-Wurtemberg
Esempio di Distretti rurali: Karlsruhe (32 comuni, 431.000 abitanti, capoluogo di distretto Karlsruhe) Bresgovia-Alta Foresta Nera (50 comuni, 250183 abitanti, capoluogo di Distretto Friburgo in Bresgovia) Distretto di Ortenau (51 comuni, 415.000 abitanti capoluogo di Distretto Offenburg) Nel Distretto di Ortenau si trovano cinque <i>grandi città di distretto</i> : Offenburg (58.994 abitanti), Kehl (34.700 abitanti), Lahr (43.543 abitanti), Acher (24.969 abitanti), Oberkirch (20.062 abitanti)	Esempi: Karlsruhe (279.312 abitanti) Friburgo (201.090 abitanti)

Le grandi città tedesche con più di 100.000 abitanti non fanno parte di un *Kreis*. A seconda dei codici comunali dei vari *Länder* tali città sono dei Distretti Urbani o dei Distretti Metropolitani in lo status di comune viene accoppiato allo status *Kreis*. Un Distretto urbano viene denominato *Stadtkreis* (Distretto Cittadino) nella Germania Meridionale o *kreisfreie Stadt* (città libera da Distretto) nella Germania settentrionale. Queste due espressioni vogliono dire letteralmente e rispettivamente «città assimilata ad un Distretto» e «città che non fa parte di un distretto». Nelle 107 città di questa seconda categoria vivono circa 25 milioni di abitanti. Queste città hanno risorse adeguate, in termini di organizzazione, risorse umane e risorse finanziarie, per far fronte all'insieme dei compiti delle collettività locali e della prestazione dei servizi di prossimità necessari ai loro abitanti e, quindi, non hanno bisogno di duplicarsi in un secondo livello di governo locale.

5.1.3.4. Funzioni del *Kreis* (Distretto)

Le funzioni del *Kreis* sono elencate nella legge con poche differenze tra una *Land* e un altro. Queste funzioni possono essere classificate come segue:

5.1.3.4.1. Funzioni “al di sopra di quelle locali”

I codici *Kreise* dei singoli *Länder* conferiscono al *Kreis* innanzitutto, tra le funzioni da svolgere, le funzioni dette «al di sopra di quelle locali». Si tratta di funzioni che competono ad ogni *Kreis*. I comuni situati all'interno del *Kreis* non possono occuparsi di queste funzioni. Si tratta ad esempio della costruzione e della manutenzione delle strade intercomunali e degli ospedali di Distretto, dello smaltimento dei rifiuti, dell'istituzione di centri di coordinamento dei servizi di trasporto d'urgenza e del coordinamento in caso di catastrofi. Nel settore della cultura i *Kreise* gestiscono le università popolari, le scuole di musica, le biblioteche itineranti e le mediateche. Lo sviluppo economico è parimenti uno dei settori di attività più rilevanti. In qualità di garanti, i *Kreise* sono responsabili delle casse di risparmio che sono chiamate a fornire alla popolazione e ai commercianti del Distretto servizi finanziari e prestiti a costi contenuti. La maggior parte di queste funzioni sono conferite ai *Kreise* dalla legge. Si tratta dunque di funzioni obbligatorie. In questi casi i *Kreise* non hanno la facoltà di decidere se svolgere o meno queste funzioni; essi possono solo decidere come svolgerle.

5.1.3.4.2. Funzioni di perequazione tra i diversi comuni

I *Kreise* hanno parimenti una funzione di riequilibrio e perequazione tra le condizioni di vita dei diversi comuni del loro territorio. Si deve alle

sovvenzioni finanziarie offerte dal *Kreis*, se molti dei progetti dei piccoli comuni, che sono di solito finanziariamente più deboli degli altri comuni, possono essere realizzati (funzione di perequazione). In altre situazioni, il *Kreis* può intervenire in maniera integrativa nella fornitura di servizi comunali alla popolazione nel caso in cui le risorse finanziarie dei comuni più piccoli non siano sufficienti. Grazie a questa funzione di perequazione e integrativa, il *Kreis* garantisce ai suoi abitanti una gamma di servizi locali paragonabile a quelli disponibili nelle aree metropolitane.

5.1.3.4.3. Funzioni obbligatorie e funzioni facoltative

La maggior parte delle funzioni di competenza del *Kreis* gli sono conferite dalla legge. In questo caso si tratta di funzioni obbligatorie. Si tratta, ad esempio, dell'assistenza sociale locale, della protezione della gioventù, del controllo sulle attività edilizie e del rilascio dei permessi di circolazione. I *Kreise* hanno il compito di garantire la manutenzione di alcuni edifici ed impianti, tra i quali vanno citate le scuole professionali.

Le funzioni facoltative sono relative a quei campi di intervento miranti a migliorare la qualità della vita degli abitanti del *Kreis*, quali la manutenzione dei monumenti storici, lo sport, il volontariato, la creazione ed il sostegno delle istituzioni culturali e sociali, i centri per la gioventù ecc.

5.1.3.4.4. Funzioni delegate dallo Stato

I *Kreise* svolgono anche funzioni che sono loro delegate dallo Stato, cioè dal *Land*. A differenza delle funzioni proprie che il *Kreis* svolge nella sua qualità di collettività locale (nel qual caso è sottoposto a un controllo sulla legalità dei suoi atti), nel caso di funzioni che sono loro delegate dallo Stato devono rispettare le direttive statali. Questo controllo d'opportunità è comunque relativo dal momento che nella prassi amministrativa capita solo raramente che una autorità statale superiore dia delle istruzioni all'amministrazione di un *Kreis*.

L'amministrazione del *Kreis* (chiamata *Landratsamt* ufficio *Kreisverwaltung* amministrazione) e il suo presidente (*Landrat* – Consiglio) svolge dunque una doppia funzione: è un organo autonomo della collettività locale ai sensi dell'articolo 28 della Legge Fondamentale e una autorità amministrativa periferica dello Stato (*Land*). Ne consegue che le basi giuridiche su cui si fonda l'azione dei *Kreise* sono diverse. Nel primo caso il *Kreis* opera nella sua qualità di persona legale autonoma di diritto pubblico ed è quindi titolare di funzioni di autogestione. Nel secondo caso l'amministrazione del *Kreis* opera in quanto autorità statale e i suoi atti sono atti di natura statale.

Tab. 2 - Rappresentazione schematica delle funzioni delle competenze del Kreis (caso del Baden-Württemberg)

Funzioni proprie facoltative	Funzioni proprie obbligatorie definite dalla legislazione federale e del Land	Funzioni statali delegate dal Land
<ul style="list-style-type: none"> • Piste ciclabili extracomunali • Costruzione e manutenzione di edifici scolastici e sportivi • Scuole di musica per i giovani • Università popolare • Turismo • Servizi di consulenza pedagogica • Centri di servizi sociali • Ecc. 	<p>Senza direttive:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Costruzione e manutenzione delle strade del Distretto • Prestazioni di assistenza sociale e di aiuto all'infanzia derivanti da leggi federali • Scuole professionali e speciali • Trattamento dei rifiuti/riciclaggio • Trasporti pubblici • Trasporti scolari • Ospedali <p>Con direttive:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Applicazione delle leggi sulla perequazione, sui sussidi alimentari e sull'edilizia economica 	<ul style="list-style-type: none"> • Tutte le funzioni statali esercitate in quanto ufficio periferico, funzioni esercitate per conto dei piccoli comuni del Circondario con l'eccezione delle grandi città assimilate ad un Distretto (distretto urbano) e delle città medie che esercitano queste funzioni direttamente
Controllo di legalità ¹	Controllo di legalità	Controllo di legalità e di opportunità

5.1.3.4.5. Organi e funzionamento del Kreis

Il Kreis opera attraverso i suoi organi. Gli organi del Kreis sono il *Kreistag* che rappresenta l'assemblea del Kreis e il *Landrat* (Presidente del Kreis). Le funzioni amministrative sono svolte dal *Landratsamt* (amministrazione del Kreis) sotto la responsabilità del *Landrat* (Presidente). Nella maggior parte dei Länder, il *Landrat* e l'amministrazione e il Kreis sono contemporaneamente l'autorità amministrativa del Kreis in quanto collettività locale e l'autorità amministrativa periferica dello Stato. In alcuni Länder, l'autorità amministrativa del Kreis è una semplice autorità locale d'auto amministrazione.

13. Questo controllo di legalità è operato dai *Regierungspräsidien*, le Prefetture; nella cultura amministrativa tedesca le Prefetture (organi periferici dello Stato incaricati di compiti di controllo) sono sempre stati separati dagli organi demandati alla realizzazione di funzioni relative alla erogazione di servizi (N.d.T.).

L'organo supremo del *Kreis* è l'Assemblea del *Kreis* (*Kreistag*). È composto dai rappresentanti politici del *Kreis* eletti dalla popolazione. Nella maggior parte dei *Länder* questa assemblea è eletta per un periodo di cinque anni. Il *Kreistag* svolge le sue funzioni sopra tutto emanando dei regolamenti nei settori di sua competenza e prendendo altre decisioni di natura meno rilevante ma comunque di portata generale. Prende anche delle decisioni amministrative di tipo individuale (ad esempio decisioni sui progetti di edilizia). Il *Kreistag* è presieduto dal *Landrat* (nella maggior parte dei *Länder*) o da un membro eletto tra i suoi componenti (Brandeburgo, Assia, Mecklemburgo-Pomerania occidentale, Sassonia-Anhalt). Il *Landrat* è eletto in alcuni *Länder* dall'assemblea del *Kreis*, o, altrimenti, direttamente dalla popolazione del *Kreis*. I membri del *Kreistag* sono indipendenti e non sono vincolati da nessun mandato, non ricevono alcuna indennità e non godono di nessuna immunità. Il mandato del Presidente del *Kreis* può essere più lungo (nel Baden-Württemberg è di 8 anni) di quello dell'assemblea del *Kreis* (5 anni).

5.2. La formazione, di Walter Anello

Qui vanno innanzi tutto chiariti alcuni concetti relativi alla formazione. Brevemente tali concetti sono relativi (i) alle competenze, (ii) al quando della formazione.

In relazione alle competenze, esse vanno suddivise in tre grandi categorie:

- a) sapere (nel caso dei medici, ad esempio, può riguardare la conoscenza dell'anatomia);
- b) saper fare (sempre nel caso dei medici può riguardare l'abilità nell'usare il bisturi);
- c) saper essere (saper motivare un paziente ad affrontare il suo malanno).

Per quanto riguarda il quando, vanno distinte:

- a) le azioni formative realizzate prima del processo di selezione (es.: corsi universitari);
- b) azioni formative accoppiate al processo di selezione (ad esempio corso/concorso; qui l'azione formativa dovrebbe riguardare l'acquisizione del saper fare, visto che il sapere dovrebbe essere garantito dal titolo di studio);
- c) la formazione *in service* o "formazione continua", mirante a garantire la manutenzione delle competenze del personale in servizio.

Nel caso italiano vanno fatte le seguenti osservazioni:

- a) la formazione riguarda solo il sapere; il saper fare ed il saper essere vengono acquisiti *on the job* per affiancamento;
- b) i pochi esempi di formazione all'entrata riguardano sostanzialmente il corso concorso gestito dalla Sna dove si ribadiscono i saperi acquisiti all'università;
- c) ha fatto eccezione per qualche anno la Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione Locale (Sspal), poi soppressa a seguito dello scioglimento dell'Agenzia dei Segretari Comunali da cui dipendeva;
- d) la formazione viene poco o punto praticata.

5.3. Processi o gerarchia, di Massimo Balducci

Cosa significa lavorare per processi? Chiunque sia coinvolto in una attività lavorativa deve costantemente rispondere a questa domanda: ora cosa devo fare? Il premio Nobel per l'economia H.A. Simon sosteneva che il coordinamento dell'attività umana è garantito da una serie di meccanismi che riducono la complessità di chi è chiamato a prendere queste decisioni. Questi "meccanismi di riduzione della complessità decisionale" sono quattro e possono essere considerati come una coppia di due coppie. Mi spiego.

Da una parte abbiamo la prima coppia di meccanismi di riduzione della complessità decisionale: la gerarchia e la tradizione. Di fronte ad un qualsiasi evento l'operatore chiede al suo "capo" cosa fare (meccanismo gerarchico). Se si ripresenta in futuro un caso uguale l'operatore non disturba più il capo e ripete il comportamento di risposta che gli era stato comandato la volta precedente (meccanismo della tradizione).

Da un'altra parte abbiamo la seconda coppia di meccanismi di riduzione della complessità decisionale: la professionalità e i processi. Di fronte ad un qualsiasi evento l'operatore fa prima riferimento a che cosa prevedono i processi codificati per il caso che gli si presenta e, poi, alle sue conoscenze e competenze professionali.

Vanno qui fatte due considerazioni aggiuntive. Innanzi tutto una considerazione che riguarda il quadro normativo: nel caso della prima coppia il quadro normativo rispetta la struttura "chi ha potere/autorità su cosa" (esempio: responsabile del magazzino è il sig. Rostagno); nel caso della seconda coppia il quadro normativo si rifà alla struttura "ogni volta che... allora..." (esempio: ogni volta che arriva una consegna il responsabile di magazzino verifica se corrisponde all'ordine). Una seconda considerazione riguarda la complessità socio-tecnica in cui ci si trova ad operare. In

ambienti tradizionali e caratterizzati da basso sviluppo scientifico e tecnologico prevale la prima coppia (autorità e tradizione), mentre in ambienti sviluppati e dinamici prevale la seconda coppia (processi e professionalità), laddove i processi svolgono anche la funzione cruciale di coordinare la collaborazione positiva di molte e molto diverse professionalità.

Il meccanismo di controllo prevalente nel caso della prima coppia è quello dell'ispettore, sorta di poliziotto che scende dall'alto a controllare se si opera bene, senza aver sentito il bisogno di specificare a priori che cosa sia "operare bene" e "operare male". Nel secondo caso il controllore (che viene spesso chiamato *auditor*) verifica se si stanno rispettando i processi, verifica cioè se i comportamenti tenuti *comply with*, sono in conformità con quanto previsto dai processi.

Orbene in Italia ci troviamo in una fase di passaggio, da una organizzazione del lavoro basata su gerarchia e tradizione a una basata su processi e professionalità. La transizione non è indolore. La confusione regna sovrana. La difficoltà della transizione emerge con chiarezza se si vanno a vedere i processi destinati a garantire la sicurezza sul lavoro. In quanti luoghi dovrebbero essere usate maschere che invece vengono ignorate? In quante operazioni si dovrebbero indossare guanti che non vengono indossati? In quante sale operatorie si rispettano i criteri di igiene? In quanti ospedali si rispettano gli standards sull'igiene che richiederebbero disinfezioni accurate per lo meno una volta al giorno di ogni ambiente ospedaliero? Si badi bene che il mancato rispetto di queste norme (di tipo procedurale) molto spesso non è dovuto ad una scelta del datore di lavoro mirante a risparmiare. Spesso il mancato rispetto degli standards di sicurezza è responsabilità degli operatori che non amano sentirsi limitati nella loro autonomia.

Nella nostra amministrazione *i processi sono del tutto assenti*. I problemi vengono affrontati con la logica del "caso per caso" e ogni atto deve essere obbligatoriamente firmato dal dirigente. Non si sono strutturate modalità operative uniformi per tipologie di problematiche. Se gli si va a chiedere di mostrare dei processi, il dirigente pubblico italiano non sa che rispondere. Al massimo esibisce una serie di *slides in power point* di corsi che ha seguito sui processi. Ma la codifica dei processi non esiste.

La legge 241/1990 al comma 1 dell'art. 5 arriva a stabilire la necessità di individuare i responsabili di procedimento. Ma nulla dice sulla necessità di codificare i procedimenti. Per di più la citata legge 241/90 distingue la funzione del responsabile di procedimento dalla funzione di responsabile di provvedimento. Mentre il responsabile di procedimento è un funzionario, il responsabile di provvedimento, per l'art. 17 del testo unico sul pubblico impiego (D.Lgs. 165/2001) deve essere un dirigente.

La mancanza di processi ha conseguenze negative su molti fronti. Qui ne evidenziamo una soltanto. L'assenza di processi impedisce la realizzazione di una digitalizzazione reale dell'attività amministrativa. O peggio, la digitalizzazione forzata potrebbe tradursi in una cristallizzazione del caos vigente nell'amministrazione.

La nostra macchina amministrativa è tenuta insieme esclusivamente dal meccanismo gerarchico. Ogni atto a valenza esterna deve essere firmato dal dirigente. In questo modo il dirigente si trova sul tavolo ogni mattina una mole di atti da firmare. Il che comporta due alternative: o li legge tutti prima di firmarli e acquista un ritardo di qualche centinaio di atti ogni giorno, o li firma in maniera inconsapevole. Durante i corsi che ho tenuto alla Sna, chiedo spesso ai dirigenti quante firme mettessero ogni giorno. I dirigenti del Ministero dell'economia affermavano apporre qualche centinaio di firme al giorno. È noto che il presidente dell'Anac Cantone apponeva diverse centinaia di firme al giorno. C'è una terza possibilità: il dirigente firma solo gli atti dei funzionari di cui si fida. In questi casi la fiducia è spesso acquisita non sulla base della competenza ma sulla base di capacità di negoziazione e comunicazione del funzionario sottoposto. Tutto questo crea un clima di invidie e ripicche personali che rende il clima organizzativo semplicemente irrespirabile.

Qui va rammentata l'esperienza positiva realizzata negli anni Ottanta dall'ingegner Billia all'Inps prima e all'Inail poi. L'ingegner Billia, chiamato al capezzale di questi due enti oramai sull'orlo del tracollo, rivoluzionò il modello organizzativo basando tutto sui processi che furono codificati adeguatamente. La codifica dei processi permise di decentrare in periferia la firma degli atti come pure permise una digitalizzazione allora (siamo negli anni '80) all'avanguardia in Europa. Per esperienza diretta posso affermare che il clima dell'Inps e dell'Inail è molto migliore del clima che si respira nel resto della nostra pubblica amministrazione.

Recentemente all'Inps è stata accorpata l'Inpdap. La amalgamazione delle due organizzazioni sta presentando dei problemi non banali. All'Inpdap ogni pensione è calcolata da un dipendente che è espertissimo in tutte le norme pensionistiche e nella giurisprudenza. All'Inps esiste un pool di esperti giuridici che sviluppa per ogni tipologia di casi un algoritmo secondo cui calcolare la pensione. Questi algoritmi vengono poi trasformati in programmi informatici.

Purtroppo l'esperienza dell'ingegner Billia non è stata generalizzata all'amministrazione e si sta lentamente sfumando sia all'Inps che all'Inail. Molte amministrazioni hanno copiato il lessico dell'Inps e hanno dato vita nei propri regolamenti organizzativi alle "unità di processo" che, però, a differenza dell'Inps e dell'Inail non sono caratterizzate dalla gestione di uno o più processi, semplicemente perché i processi non esistono.

Appendici
Performance in local governments:
a peers' review exercise report

The project

In the last 15/20 years almost all western European countries have launched some initiative to improve the performance of public administrations, both at central and at local level.

This project focuses on the municipal level and aims at:

- briefly reviewing the various attempts made in 4 European countries (Belgium, France, Italy, United Kingdom) to improve the performance of local authorities;
- focusing the attention on the basic texture (organizational praxis, accounting systems and budgetary process, human resources management system) upon which these various attempts have been infringing.

The idea is that a French, an English, a Belgian and Italian Local authority have different degrees of performance, independently from the recent attempts to improve them. There cannot be any doubt that Italian local authorities are surely less performing than the local authorities of the other 3 countries involved in the exercise. Modern performance tools interact possibly differently with existing managerial textures that have been in place for many decades and sometimes centuries.

In addition to all that we are particularly interested in 2 special issues:

- one concerning the UK, the so called Compulsory Competitive System (Cct);
- one concerning Belgium i.e. the double use of private law and public law accounting in Belgian local Governments.

The concept

The subject is a very popular one: performance of local authorities. Every government has been doing something to increase local authorities performance in the last 15-20 years with different (often very low) degree of success.

We will very briefly outline the efforts made by our countries.

However our main focus will be on something else. There is no need to reinvent the wheel! Each one of our local government systems has weak elements and strong elements.

The basic idea is to single out the positive elements of our systems to make them available to the other systems.

To do that we will need to fully grasp the actual functioning of our local government machineries. We will succeed in as much as we will be able to understand what our colleagues from the other countries will tell us during the workshop and in the written reports we will deliver. We will have to grasp not only the functioning of the “good element” but also the environment in which this element is embedded.

Method

The comparison was made on actual practices. People working on the field in the 4 systems will were together to present each other how common daily problems are being dealt with.

This was done via a questionnaire and on the occasion of two workshops.

The (written) answers to the questionnaire will serve as a basis to trigger off the comparisons.

The questionnaire

The questionnaire was developed during the first meeting. Here you have it.

1. Please summarize very briefly the attempts made in your country to improve performance of local authorities; by doing so, please tell us:
 - a) please provide a short history of how performance in Local Government became an issue in your country; these attempts were made via a national legislation and/or via other means such as campaign of awareness, budgetary incentives, quality costs ecc.;
 - b) their implementation was left to local authorities themselves or were externally driven?;
 - c) what are the beneficiaries of this model?
 - d) these attempts focused on:
 - i) Prp;

- ii) Incentives to the best performing organizational unit of each single local authority;
 - iii) Incentives to most performing local governments;
 - iv) Ownership of the staff as well as of individuals Other tools;
 - v) Other incentives beside the monetary ones.
- e) Do people in your country think these attempts were successful? What are the main positive and main negative impacts of these measures? What system do you have in place to test the success of performance management systems?
2. The existing managerial textures:
- a) how do senior managers manage the legal system?;
 - b) Relationship between politicians, managers and administrative executives;
 - c) human resources;
 - i) in your local authorities do you use a career system or a job system to manage your human resources? Could you provide documents and examples to describe your job system? The question is particularly addressed to our English experts, since UK is renowned for its job system;
 - ii) Are financial incentives traditionally used to reward performance in your country?
 - iii) Is there a uniform system all over the country or each local government has its own system?
 - d) Accounting system/budgetary process¹
Time skills and timetable, calendar structure
 - i) Do all municipalities use the same budget scheme (eventually imposed by national legislation)?;
 - ii) Expenses are classified according to programme orientation, to functional orientation or to destination?
 - iii) Risk assessment?
 - iv) Could you provide an example of the budget of your municipality (photocopy or, better, electronic copy)?
 - v) Do the chapter of the budget correspond to the organizational chart of the municipality?
 - vi) Could you briefly describe the budgetary process? In particular could you tell us:

1. Particular attention will be paid on how data are routinely collected by local governments to keep real performance under control. In Italy we have developed very sophisticated systems to foster the performance of public services. These systems are however implemented with difficulty because administrative bodies are not equipped to gather systematically data necessary to make these systems work.

- a) if, by allocating resources, you provide also targets to be achieved via the allocated resources?
- b) By which deadline is the budget ratified by the Council?
- c) Does it need any approval by any external authority? If yes, by which authority?
- d) Besides the budget, do you have also a business plan? If yes who drafts it? By which deadline?
- e) Decision making process in the implementation
 - i) Could you briefly describe the process according to which allocated resources are actually spent?;
- f) Supervision
 - i) Do you have a multi annual programme? If yes, what are its consequences?
 - ii) Do you have any internal auditing? If yes, how is it organized
 - iii) Are your local authorities under the supervision of any external body?
 - iv) If yes, please describe it briefly;
 - v) Do you use any system of internal managerial control
 - vi) If so could you briefly describe it?

The French case

by *Robert Hertzog*

1. History of performance-management in French communes

Successful management techniques are not a spontaneous invention well implemented in short times. They need favourable conditions and an appropriate cultural environment. They are generally the product of a long maturation. It is important to list the factors that pressed for modernisation of municipal administrations which was not something that happened suddenly and became quickly reality just after one has been taught the right things to do. Importance of time and progressivity are especially visible in France. Contrary to what happened in Germany or Netherlands we have not seen in the 1990s a doctrine of New Public Management becoming the “official religion” of Lsg managers and the numerous consultants specialized in local administration.

The general trend for *modernisation* in Lsg management did not refer explicitly to the words of performance or result orientation, though the ideas themselves were not absent. They became visible and were main elements thanks to two other concepts that became popular at the end of the 1990s, both in national and local administrations: *evaluation* and *budget programming*.

1.1. Performance management is part of continuous reform of Lsg

Performance management or New Public Management are not concepts that had a great direct influence on the evolution of local self-government in France. Though Lsg managers are rather proud of their capacities of innovation and of the general situation of their finances they consider that they have dramatically modernized municipal administra-

tion without relying to a specific doctrine. Let's be frank: on that subject, most of them believe that they don't have much to learn from Anglo-American ideas and models that are not very adapted to French national and local realities. Of course, these theories are known and they have had some impact, mostly indirect.

But reforms, sometimes very thorough ones, have been done in many domains (budgeting, human resources, accountancy, planning, use of new technologies), without reference to a precise strategy, the leading concept being “*modernization*”. The use of this concept is very significant: it underlines the quality of the tools not the aim or result of the action. The slogan *mayor entrepreneur*, that appeared as soon as the 1970s, has the same meaning: “we will use new tools and be less in a pure position of law implementation; therefore we will copy private methods and then we will be more efficient”. It was mainly an attitude or a posture than a precise doctrine. Yet, with the support of young managers and some consultants, new methods of treasury management, management survey (*contrôle de gestion*), planning, financial analysis, were introduced and an ambitious literature was produced on *new municipal management*. Progressively it became banal.

Reform of Lsg is a continuous process in France since the 70s. It was mainly concentrated on problems of structures (Imc); transfer of competences, personnel, financial resources and properties from State to departments and regions; negotiation for improving the resources (grants and taxes). The central government had a major role in this modernization process, because law or administrative regulations draw the shape of all management tools and models: rules in HR, for salaries and gratifications, for budgeting and accounting... The added value by Lsg managers is the way they adjust to the new tools and use them effectively. Modification of legislation (accounting rules, status of employees, budget chart, ecc.) as well as incentives or proposals coming from other external sources (computer and software manufacturers, banks) had great influence on the way local governments changed their management practices. Of course, as they have real autonomy in doing so there are many innovations that have been “invented” in the field and then disseminated as good practices thanks to the numerous channels that exist for that. But the general frame of new management was not created by Lsg themselves.

Since the mid-70s the two words, concepts and aims that dominated the process of Lsg transformation are *decentralization* (more autonomy and more competences, this latter for regions and departments) and *modernization*. All precise and “technical reforms can be linked to one of these two ideas. Since the end of the 1990s we should add another one, but only for

communes: *intermunicipal cooperation*. Reshaping the map of communes has become a very important stake to overcome the dramatic handicap of scattered municipalities.

Since the astonishing success of a law of 12/7/1999 that created new categories of integrated Imc *communities* the whole territory is covered by such entities. But they have a high cost and lack often of pertinent boundaries, size and competences, so the law of 16/12/2010 has decided a full review of Imc in order to reduce the number and to rationalize their structures. The same law has also provisions on amalgamation of communes, departments and regions in order to facilitate them, but here is not much enthusiasm for that. So, there is another concept that has become official in this law, which gives a legal status to practices that appeared in recent times “*mutualisation*”; it means sharing functional competences or means between two or several Lsg entities, most often between an Imc community and communes or between a region and departments. The aim is clearly to save money in difficult times for budgets. It can be seen as some specific limited functional amalgamation or as a new form of cooperation; experience shows that it can work and curtail expenses but in a limited and complicated way.

1.2. *Why new local management started in communes and still has its roots there*

The structure of Lsg, especially the great number of small communes, has a direct relation with the way management theories and practices appeared and circulated. This is a collective phenomenon and general reforms initiated by State played a major role, the Lsg authorities adapting their managerial practices in very different ways considering the great number of public entities that are concerned.

In constitutional doctrine and in the jurisprudence of the Constitutional Court there are three levels of “territorial communities”: communes, departments and regions (See Annex 1). They have the same nature, without hierarchy or control of ones on others. The same constitutional principles and many legal provisions are common to all three tiers. We could even add inter-municipal cooperation (Imc) entities which have great similarities with communes, but are legal entities without general competence nor directly elected assemblies. Financial principles, the scheme of budgets, control procedures, status of employees and of elected councilors, contracting rules, doctrines of management are the same or very similar. Therefore one could consider that management techniques,

rules and doctrines are also common to all them. Of course, we can find many common aspects but there are also great differences in the political direction, of functions, in the effective conditions of HR and financial management.

Most important is the difference of history. Departments and regions are fully decentralised only since 1982; before that date the executive power, the direction of the employees and the responsibility for organizing their activity were in the hands of the prefect, appointed by government and in charge of a given administration no longer than 2 or 3 years. Organization of services, working process, financial management were national models with precise frames given by Ministries and very little flexibility in the field; even for data processing prefectures had little initiative.

Therefore, the roots of Lsg modernisation, innovation and new philosophy of management are really in the communes. The other Lsg tiers have taken example on their best practices after 1982. Today, communes and Imc are still in a leading position. They are the most numerous, have the biggest amount of budgets (more than 57% if we add Imc) and the greatest number of employees and staff in all Lsg jobs (1485000 of a total of 1943000). Thanks to their diversity they have also the greatest capacity of innovation. In professional associations (of general directors, finance officers, ecc.) representatives from communes play a leading role. As the legal frame of management, financial rules and status of personnel are similar in communes, departments and regions the personnel is now quite mobile, especially in upper levels of responsibility, moving frequently from one tier to another. Thus management doctrines and techniques are disseminating quite rapidly.

We can then fully justify the option of concentrating the study of management and innovation in Lsg on the municipal sector alone: communes and inter municipal cooperation entities.

1.3. Actors and factors of performance-management in French communes

The idea that communes should or could be directed like enterprises became popular as soon as the 1970s and the origin of many managerial techniques is to be found in that period, though they have been much improved since then. The “Seventies” were a period of rupture with diverse factors pushing all in the same direction and that were since then continuously developed.

Four categories of actors had decisive influence on the evolution of management in Lsg:

- the State administrations produced new legal schemes in all domains, with cooperation and after negotiation with Lsg leaders;
- private partners proposed or allowed major changes in their respective field: software manufacturers, banks, consultants, contractors for privatization of services thanks to concessions or other “delegations of public services”;
- local government staff and their associations had strong motivations and capacity of disseminating the new concepts and practices, that went also through professional training systems;
- municipal politicians found interest in claiming a posture of “modernisers” and in getting greater efficiency from their administration, especially in investment projects, but also in current activities.

1. The first factor was a fundamental switch in the human direction of communes. Lsg employees had no national status and the communes had great facility to appoint whom the mayor or the director general liked to recruit. The level of education, diploma, professional training and expertise were low and mainly acquired in office. They were perfect conservative bureaucrats strongly dependant from advise or support by State administrations in legal, financial, technical affairs. Mayors were mainly rural and often with modest education. This changed in short delay.

In 1971 was created a National Centre for professional training of municipal employees that changed several times name and functions and is now the *Centre National de la Fonction Publique Territoriale (Cnfppt)*. In 1975 were created the first university diploma for preparing students to enter Lsg careers (now masters of local PA); they were also open for practitioners. In 1983-1984 two laws established a national unified status for Lsg employees very similar to the one for State employees with the same guarantees of fair recruitment by competitive exams; a career with professional advancement possibilities and a total mobility opportunity between all Lsg entities. Progressively, the level of education and professional training became the same than in the State administrations and a poll in 2011 showed that Lsg employees were happier with their job than all other public and private employees!

The evolution was also quite rapid in the local political class with a rupture in the 1977 municipal elections when in many cities the majority went from right to left but specifically from old teams who run for re-election to young activists often very well educated, with university diploma

(or even groups of professors like in Montpellier). These persons were of course much more open-minded for new practices.

2. End of the 70s was also the period when **data processing** developed in cities and even middle size communes. It was then necessary to write the programmes, in different languages depending the model of computer and we had number of “analysts” for that among Lsg employees and specialized service societies. Their job was analysing the information systems (what data, how collected, what operations, which production?) meaning in fact the whole detailed working processes. Of course they discovered a lot of problems and obliged managers to discuss them and bring remedies, clarify the aims and functions; they were also tempted to adapt methods already seen elsewhere; it was a way to spread best practices by software offered as a commercial plus by the computer or software manufacturer. This created an intense learning process on the whole managerial system that could amalgamate, in its reforms, new techniques.

The **influence of information technologies** was steady all the time. Arrival of mini-computers, big network systems, laptops, obliged several times to reshape the architecture of services and circuits of information in the very traditional administrative tasks. It was often done with the support of consultants who played an important role in dissemination of new ideas and techniques... that could bring them afterwards new contracts! The general use of standardised software, especially in financial processes and accountancy, was a much more efficient cause of introducing modern practices than many laws! In fact we have many examples showing that legal requirements were only really applied when computers made is easy enough; for example accountancy of liabilities.

3. **Greater autonomy came by successive legal reforms.** In the early 70s communes were granted greater autonomy for budgeting, global loans instead of earmarked loans for each separate investment. This liberty generated new practices in investment programming, in its physical aspects as well as in financing arrangements.

But it is the 80s that brought the decisive transformations. The **extended autonomy** following the law of 2/3/1982 obliged Lsg managers to assume responsibility and not to be just executors of national law and programmes written by ministries or prefectures. This generated a totally new cultural and ethical posture that was really the ground on which new ideas could grow. It created the feeling that local managers were less protected, had more direct and personal responsibilities (which happened with more suits and even criminal proceedings against mayors

or General Directors). Building relations between all these autonomous bodies created also the feeling of a strong identity as “local government powers”. It created also need for cooperation and professional associations uniting employees from all three tiers grew in an important way. And it raised the need of performance and the desire to be among the “best”, local politicians feeling that French Lsg units were in harsh **competition with other European cities** or regions; this had special impact on economic development policies.

4. New survey, audit procedures and methods

In 1982 were established the **Regional audit Courts** (*Chambres régionales des comptes*) under the authority of the national *Cour des comptes*. They have been a very strong incentive for more efficient management policies. They brought certitude of in-depth control, showed new methods for evaluation of policies and they proposed more sophisticated techniques

They have three kinds of powers. They judge the accounts of Lsg accountants, who are State employees and can condemn cahiers to pay fines or to repay to the local budget a payment that had been done with irregularities; appeal is possible to the *Cour des comptes* and then to *Conseil d'Etat*. They give an advice when the prefect or sometimes other authorized persons complain that the budget has not been adopted in time, is not balanced or does not contain credit for compulsory expenses. participate with the prefect at the “budget’s control”. These are obligations written in the *Cgct*: budget voted in delay (before 31/3 of the year of implementation), all compulsive expenses in the budget; no hypothetical revenues; sincerity of evaluations, balanced budget (no loans for current expenses or repayment of debt). Each budget, as soon as voted, is sent to prefect or sub-prefect; if he detects irregularities he submits the draft budget or deliberation to the Court that has a short delay for giving its answer. It generally asks the commune to regularize the document. If it is not done then the prefect becomes the budgetary authority of that Lsg unit and can decide on taxes, loans and expenses in substitution of the municipal council. If budget implementation ends with deficit exceeding a certain ratio the considered Lsg is under special supervision of the court and the prefect. We will go back to that below.

5. Another important step in financial management has been provoked by the 24/6/1988 directive on free circulation of capital. This had a systemic influence on financing investment expenses and created what was called the “**bancarisation**” of **Lsg borrowing**. The new regulation meant that borrowing was totally free with any French or foreign bank and that there

were no longer conditional grants attached with loans. A consequence was the privatisation of a public bank that had a quasi – monopole on loans for Lsg, by creation of *Crédit local de France*. Clf merged some years later with its Belgian homologue to become Dexia. Banks were in competition to propose a great variety of loans, with many options. They proposed short term revolving credit that allowed a totally new management of the treasury operations.

Municipal administrations had to train or recruit agents that were able to play the new game, to understand the risks and advantages of the different forms of loans that are now proposed to them. Considerable efforts had been done in order to reduce the cost of debt, to plan more precisely the investment expenses, to call for loan at an optimum moment, to choose the most favourable mix of short/long term loans, of fixed/variable interest rates, ecc. Debt management is now as sophisticated in many communes or communities as in private enterprises.

6. In the middle of the 1990s was initiated a **reform of Lsg budget and accountancy nomenclatures** in order to bring them as close as possible with the ones of enterprises and the general accounting plan. There were several years of experimentation and the new rules were made compulsory for communes and Imc in 1997 and later applied also to departments and regions. The new nomenclature of budget and accounts is known as the “M 14” system¹. The main innovation was that the budget and accounts must be more precisely informative on the estate and patrimony of the commune. Therefore depreciation of assets (*amortissement des immobilisations*) must be calculated and is written in the budget and accounts. Though it looks quite technical, this had deep systemic effects. It obliged managers to have the exact list of the components of the estate, which may seem evident but was very badly implemented in fact. It needed a method of evaluation of the value of the estate, to choose the rates for depreciation calculation, ecc. Well, it just obliged city managers to learn a new chapter of management. Of course it had also financial impact: the amount of the depreciation had to be balanced by the resources and sometimes this needed an increase of taxes. To avoid a too important tax shock it was decided that buildings will not be depreciated in the budget!

7. New Public Management doctrine explicitly linked to performance management doctrines appeared late and it is related to a reform of the

1. See Annex for examples of M14 Budget documents.

central government budget system. On proposition of MP's the Parliament adopted a totally new State Budget Chart in an organic law of 1/8/2001 called "Lolf"², replacing the one of 2/1/1959. It brings a lot of innovations, for example by increasing the powers of Parliament on financial laws. But its general philosophy is performance oriented management. The new budgetary system is built in such a way that it should bring greater performance in State administrations. Its inspiration is clearly in the experience of other countries as the French could know them through the meetings and publications of Oecd and by a survey made by the *Inspection générale des Finances* in seven countries³ that had already introduced such models. The core technique is to divide the budget into "programmes" corresponding to the different activities of State administrations. These programmes contain all the funds for salary, investment, general functioning, ecc., which can be used in other proportions than written in the budget documents (unless salaries), the fulfilment obligations of the services being to meet the aims, indicators and efficiency criteria that are with each programme. At the expiration of the year there are reports on performance achievement attached to the execution law that is submitted to parliament in June of the following year. We will develop this below.

Performance management theories and practices in Lsg

It is directly linked to the modification of the State budget system known as "Lolf" already mentioned above.

The new budgeting system of organic law 1/8/2001 "Lolf" has been presented as being not only a budget modification but the tool for a "reform of the State", which has a very global and ambitious meaning in the French political language. It provoked an immense curiosity, many studies, much training for the employees, intense marketing on performance improvement in public administration, ecc. And it is now established that the sense of performance, with a positive connotation, has increased dramatically in State administrations that were very reluctant – and their unions even more

2. *Loi organique relative aux lois de finances* known by its initials under the acronym of *Lolf*.

3. H. Guillaume, G. Dureau, F. Silvent, *Gestion Publique. L'Etat et la performance*, Coll. Amphi, Presses de Sciences, Po et Dalloz, 2002, p. 271. A public version of their study for the ministry:

- Frank Mordacq (Dir.), "La Lolf: Un nouveau cadre budgétaire pour réformer l'Etat", *LGDJ*, Coll. Systèmes, 2006, 412 p. F. Mordacq was in charge of the *Direction de la modernisation budgétaire* which implemented the new budget system.
- "Réformes budgétaires et réformes de l'Etat", *Revue Française d'Administration Publique* – *Rfap*, n. 117, mai 2006.

– at this idea of efficiency, defending the “specificity of public services”! It is difficult, probably impossible, to measure the global benefits resulting from this reform. The Financial Court published a kind of assessment in 11/2011 which shows mixed results and makes different proposals for going a faster and better way. The most positive conclusion is that performance culture is globally very well accepted by employees and 81% of civil service employees in upper and middle jobs accept the principle of result oriented management⁴. This is an important figure, considering the traditional ideology of specificity of public service activities.

The influence of Lolf goes far beyond State and fuelled a lot of new ideas in local government management theories and practices. Its philosophy of performance and result oriented management became common to all administrations and was adopted by local government managers. They were especially interested in shaping the budget on programmes and no longer on the existing nomenclature⁵. There has been a discussion about the possibility to allow certain communes or other Lsg entities to build their own budget nomenclature taking into account a programme structure. But this was quite risky and there was a problem of legal security for the partners, of capacity of aggregation of these budgets with the others on a national level, ecc.; decisive was the fact that programmes mix current expenses and investment; now, the present nomenclature is based on 2 sections with separation of these two kinds of operations in order to secure the principle of balanced budget which means that loans can only be used to finance new equipment expenses.

The dominant idea following from Lolf imitation was strategic planning: a cooperative process with all services to define a plan of action for several (generally 3) years and to have programmes. The Association of Finance officers has had a lot of symposiums on that subject.

The way new management ideas are disseminated in Lsg

• Professional training sessions

Lsg employees have by law a right for professional training and it is compulsory in fact when one wants to get promotion in job. This can be done by universities, private cabinets, professional associations. But a massive part is by a national public Agency which relies mostly on prac-

4. Cour des Comptes *La mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances (Lolf): un bilan pour de nouvelles perspectives*, Rapport Public novembre 2011, also on the website of the Court.

5. Revue Française de Finances Publiques n. 107, 2009 «*La Lolf et les collectivités locales*».

titioners who teach their own experience and try to promote best practices. Centre National de la Fonction Publique Territoriale Cnfpt (National Agency for training Lsg agents) www.cnfpt.fr/.

- **Political Associations:** of mayors, of big cities, of Communities, ecc. There are many political associations that have staff, a website, a journal, committees working on specific subjects, annual congress, ecc. They often prepare amendments for members of the parliament.
- **Professional associations** especially Finance officers are very active in training sessions, annual congress and lobbying actions.
- **Specialized journals** are read in nearly all communes, with weekly or bi-monthly editions.

Pouvoirs locaux. Les cahiers de la décentralisation

Tri-monthly, published by the *Institut de la décentralisation*

- *La Gazette*, Ed. Le Moniteur, Weekly; www.lagazettedescommunes.com/.
- *Revue Lamy Collectivités territoriales*, Monthly, Wolters Kluwer, France.
- *La Lettre du Cadre Territorial*, Bi-monthly; www.lettreducadre.fr.

Privatization of competences

Lsg normally manage directly the services that express their competences, and can do that also in social affairs or for commercial activities in so called *régies*. But there is considerable use of private or commercial law entities, especially by communes, often called “satellites”. Associations or commercial societies, with direct or indirect participation of local communities intervene in a wide range of activities, especially public utilities, music festivals, commercial districts, urbanizing, ecc. Numerous private companies acting by “delegation of public services” on basis of different kinds of contracts have a dominant place in water distribution, sewage, waste, transportation, heating, managing fairs or industrial districts, ecc.

Prp (performance related pay); The French public service belongs typically to the family of career system. A law of 1983 has provisions for three services, with important common rules and some specific ones for each of them: State, local governments, public hospitals. A law of 1984 brings additional provisions for Lsg employees. The philosophy of these laws is that the same basic principles apply to State and Lsg agents and that these latter cannot get better salaries and financial advantages than State employees. There is clearly mistrust about the capacity of local politicians to resist the pressures of their employees, which proves to be often quite efficient. So the salaries are the same at the different levels of responsibility. But on both sides systems of bonus have been established. In State

administrations they are different from one ministry to another and in Central administrations and in territorial ones (deconcentrated). There is great obscurity on this subject. Bonus have also been established for Lsg employees. They are very complicated. It is the assembly that decides to introduce the different bonus and who decides on the criteria of allocation, inside a legal frame. In theory they can be ruled by performance criteria. But in the reality this happens not often.

Most communes, under the pressure of the trade unions, decided to create a globally equal distribution ratio. There is little modulation between agents of same age and rang working in the same service. They have generally an annual meeting with their direct boss and a member of the service of HR for an evaluation session. This can end by a decision on the bonus, raised or reduced for future. But the policy of bonus is rather used in collective negotiations with unions to get acceptance of a reorganisation project or to fix them other working conditions. This can, of course be done in order to improve the efficiency and performances of the services, but there is no direct individual relation between performance and salary or bonus. Or very seldom! The recognition that a person is more active and dedicated to the job takes other forms: promotion is accelerated; gets a more interesting job. There are many ways to reward persons. The problem is much more the capacity of the administration to detect and measure the performance of employees. But there are now many techniques: absences, trainings, complaints of users, results in the programme, etc.

Salary bonus is one of the most complicated questions, because the law is very complicated and the way it is implemented varies considerably considering the different entities.

Bonus have been used by government (the law and regulations are national) for different reasons that are often mixed: raise revenues with different social rules (no right for pension not the same social security taxes than salary), attract specialists for jobs in competition with private sectors (engineers, data processing, doctors, etc.).

It is very badly accepted to have individualised bonus that take into account the personal activity of an employee. Unions hate that saying it is purely discretionary. So very often the system of bonus is built to give the same amount to people who do some thing or are in a certain service or activity that is rewarded in block. It helps to create consensus for certain reforms. Etc. The way to reward individuals is more through job positions, advancement and promotion, responsibilities than financial discrimination. But this is a very diverse situation. Staff is strongly motivated today to get a good image because they build a very mobile career and want to change

community or position, which needs often going through recruitment cabinets (“Chasseurs de tête”) who take a lot of information on the passed activities.

The real evaluation of the higher staff is that they have a “functional position” (employ fonctionnel) which means that the mayor or the President can fire them at any moment from this job. They don't become jobless; they keep their civil service status but get another job in the same Lsg entity or in another one.

It is only a decree n. 2008-1533 of 22/12/2008 that creates a new bonus called «*prime de fonctions et de résultats*» (Pfr) that will replace different former ones and be more result oriented as its name shows. Implementation is slow, as shown by the ministerial decree of 09/02/2011 (JO du 19/02/2011). It is meant for A category employees and higher positions: directors and attachés territoriaux. We cannot evaluate now the impact of that reform.

Control: Impact of new forms of external control

Traditional external control on communes was done by the services of the prefecture and by the national Financial Court. But the Court controlled in fact a small number of communes and its observations were confidential; its survey was mainly on regularity of budgeting and accounting procedures. Real state control was rather a kind of co-administration thanks to the specialised services that were all over the territory and quite close with municipal employees and mayors, even in small communes: the treasurer, an employee of ministry of Finance who often assisted communes for budgeting; the sub-prefect for legal advice and general administrative questions; engineers of the ministry of Agriculture or of Equipment for technical questions and for investment projects, implemented with their financial support and their expertise. This was, of course, also the mark of lack of autonomy.

The decentralisation reform started in 1982 was for communes a radical change of management conditions. The different techniques and procedures of co-administration were abolished (for instance, earmarked grants or need for preliminary authorisations). Municipal authorities became fully autonomous for managing the services, deciding and realising their projects, investments, ecc. They became also fully responsible before the citizens and the Courts. This resulted in the creation of a totally new system of external control that has had an important impact. It is divided in two branches that lead both to the prefect.

- **Control of legality** of the decisions of the Lsg assemblies and executives is a constitutional duty of the prefect. The law contains a list

of acts that must be sent to the prefect for survey. This, and effective publicity, are conditions for entering in force. If the prefect considers a decision as illegal he can claim for a modification by its author or go immediately to the administrative court for annulation. Of course, citizens, associations any legal entity can also go directly to the Court. Therefore “*legal quality*” of the procedures and decisions became a real managerial issue, even a political one. Mayors wanted to avoid litigations for financial reasons but also because they generate negative image. The legal service became thus an important actor in all decision processes. Communes ask for certification audits of their acts and procedures, consult lawyers for major contracts, etc.

- **Financial control** was established, in each region, a financial court (*Chambre régionale des comptes*), under supervision of the national Accounts Court (*Cour des Comptes*, as already said above. Its members have a status of judges though most of their activity is not litigation but control and audit.

The most interesting and important aspect is the “examen de gestion”. The regional courts control periodically all Lsg bodies⁶ (unless the very small communes for which it is done by regional branch of ministry of budget) and even private entities which got public money. They make a periodic financial audit of each Lsg unit unless the small communes. It ends with a report on the financial situation and management of the given Lsg; this report can be discussed by the executive of the Lsg but the final draft sent by the president of the court must be sent to each member of the assembly to be discussed in the next public meeting. As this report does not deal solely with regularity questions but contains also an opinion on the objectives, tools, methods and present situation of financial management it is read with great attention by majority and opposition councillors and gets often some mediatisation through press articles. Their report will be public and have to be discussed at next assembly meeting.

The role of these courts was very criticized by politicians and Lsg staff⁷. It is well accepted and probably a cause of the generally sane financial situation of Lsg. They pushed for better management techniques and internal control procedures, now familiar to local managers.

6. They have also competence on other public institutions: hospitals, universities, social housing, etc.

7. In the 80's and 90's they discovered many corruption cases that ended in criminal courts.

This periodic survey of local management and the financial situation of each Lsg unit has deep influence. It obliges the services and political leaders of Lsg to be much more cautious on their activity knowing that every 5-6 years an inspection will be fulfilled. It obliges to modify practices that get a negative rating by the Court and therefore it obliges the services to become familiar with the Court's way of thinking and of analysing. Administrations need to understand exactly what must be done to avoid further observations. So they developed techniques of management that are in line with the requirements of the Courts. This created a strong pressure to improve the budget planning documents and to express more clearly the objectives of the policies. The law says that the Court must make its evaluation by taking into consideration the aims and objectives that have been set by the Lsg political organs and that this is "opportunity" that cannot be discussed by the Court. But then it makes an classical evaluation on the basis of the *3E: Efficiency; Effectiveness (efficacité) Economy*. This methodology has been adopted by Lsg managers and is now quite common; the real use made by the local leaders r of question and discussion!

In order to comply fully with the implicit logic of this system Lsg were strongly incited to have their own audit service (internal management control) that can help the operational services to prevent errors that would otherwise have been criticised by the Court. Today the first question the Court's auditors ask when coming to inspect a new Lsg: show me your internal control procedures, services, reports. The Court will also give its opinion on these services and their results.

Internal "Management control" (*contrôle de gestion*). This is now an important but very complex and diverse reality. Lsg entities are totally free to decide on the internal organisation of services and distribution of functions. Many have created a service named "*Contrôle de gestion (CG)*". It can be just one person or many more. It can be one "central" service or there are specialised one by functions (sport, culture, finances, social assistance). The effective role and functions are defined by the mayor's decision, of course prepared by the general director and often the service itself; sometimes a consultant helps to shape the chart. The range of responsibilities is wide. It can be limited to financial controls, and even here in many different levels: consumption of budget credits, monitoring of investment operations, follow up of treasury situation, debt, etc. It can be a control of the realisation of programmes if they have result, performance or activity indicators (social or cultural services, waste distribution municipal police, etc.)

Doctrine defines three main aspects of this control, one can see in the field.

1. Analysing cost of services or of municipal productions. This needs to create special accountancy procedures to extract the “cost” from documents that are not meant to show it. Some communes have introduced a more or less advanced and extensive analytical accountancy (*comptabilité analytique*). It has not much expanded because it is very complex, cannot be applied to all services and has a high cost in information system (data collection and process)⁸.
2. Budget survey. Mainly a follow up of the way the budget is executed; speed of process; attention paid to effective collection of resources (grants...); realisation of programmes, etc.
3. Project or programme survey: like budget survey when the budget contains programmes; can be also an evaluation of performances of programmes if pertinent indicators have been defined and are supplied.

CG is developed in PA since the 1970s in relation with the first essay to modernize the national budgeting system thanks to a totally new methodology called “Rationalisation des Choix Budgétaires (Rcb)”, an adaptation of the American *Ppbs*. It got a new impetus with the successful reform of “Lolf” in 2001, a performance-oriented budgeting system. Parallel with the modification of the budget law, many modifications were introduced in State Administration and especially “*contrôle de gestion*”. The ministry of Finance published many texts on this subject⁹. It is one of the innovations accompanying the budget reform and has had a certain influence on Lsg.

Internal control has expanded in communes and communities because it is fashion, it has become a separate job with employees specialised in this activity¹⁰, it is seen by political leaders and by executive managers as a tool for steering big organisations.

8. «Histoire d’un outil de contrôle de gestion dans une collectivité locale: le cas de la comptabilité analytique à la ville d’Angers (1983-2005)», Aurélien Bargain, IEMN-IAE Nantes; *XVI Journées d’histoire de la comptabilité et du management*, Nantes, 23-25 mars 2011.

9. For instance “Guide méthodologique du contrôle de gestion dans les administrations de l’Etat», Min. Finances 2003. On: www.performance-publique.budget.gouv.fr/.

10. The association of financial officers has added to its denomination the management control: *AFIGESE-CT Association Finances-Gestion-Évaluation des Collectivités Territoriales* www.afigese.fr.

Annex 1. Scheme of local self-government in France

LOCAL SELF-GOVERNMENT Decentralized administrations	STATE ADMINISTRATIONS Deconcentrated administrations
Autonomous legal entities; without hierarchy	State employees in a hierarchical organisation, under authority of ministries
COMMUNES – 36791 Elected assembly (6 years) Elects the mayor and deputy mayors	The Mayor has some competences as State authority (civil register, organisation of elections...)
INTERMUNICIPAL COOPERATION ENTITIES Three types of <i>Communities</i>	No State representation at that level
<ul style="list-style-type: none">• For rural communes + small cities (no legal size limit): 2387 <i>communautés de communes (CC)</i> Pop. nearly 28 millions• For larger cities (total over 50 000 inhab. and a city of at least 15 000): 196 <i>Communautés d'agglomération (CA)</i> – Population: 23,7 millions• Metropolitan cities (over 500 000 inhab.): 16 <i>Communautés urbaines (CU)</i> – Population: 7,7 millions	
Technical Unions (<i>Syndicats</i>) – 15099	
DEPARTMENTS – 101 (5 overseas ¹¹) Elected assembly President	Prefecture and directorates under the authority of a prefect appointed by decree and chief of (nearly) all State services
	Arrondissement – 342: small state services in the <i>sous-préfecture</i> under authority of a <i>sub-prefect</i> acting by delegation of the prefect
REGIONS – 26 (21 + Corsica + 4 overseas, Reunion, Martinique, Guadeloupe and Guyana) Elected council President elected by that assembly Advisory Council on economic, social and environmental affairs, non-elected members	Prefecture of region and directorates under the authority of Prefect of region, who has also authority on prefects of departments
Data 1/1/2011	

11. In each overseas region there is also a department; to these 4 was added on 1/1/2011 Mayotte, an island near Madagascar, which had a special status but decided by referendum to become a department.

Most characteristic is the fragmentation of the municipal system with a big proportion of very small communes: 14.351 have less than 300 inhabitants with less than a total of 2,3 millions inhab.; 20.233 communes have less than 500 inhab.; 27.200 less than 1.000 inhab.; only 886 totalize more than 10000 inhab.; 39 have more than 100.000 inhab. Yet they have nearly the same status but of course neither the same means and competences, nor the same management. This fragmentation needed consolidation that was researched by intermunicipal cooperation.

Inter-municipal communities unite 35041 communes with a total of 58,8 millions inhab. **91,2%** of the national population and **95,5%** of total number of communes.

Inter-municipal unions (*syndicats*) are in charge of specific matters. 10473 are single purpose entities; 1358 are multi-purpose ones. 3268 “*syndicats mixtes*” unite communes and other public persons: department, region, Chamber of commerce, ecc. The number of unions will be reduced by merging with communities; but the optimal perimeter for a given service is often not coherent with the boundaries of a community, so superimpositions will prevail¹².

The functions of the Commune. Thanks to the benefit of a general clause of competence they intervene in a wide range of matters, as far as they will be considered of local interest by the courts. They have created services, equipment or financial support in sport, culture, environment, economic development, social assistance, housing, cooperation with foreign Lsg, transport (airport or port), ecc. The Municipal Council is in charge of land-use planning and urban planning, which is often delegated to intermunicipal bodies. Communes are responsible for the construction and maintenance of kindergarten and primary schools. They decide the construction and functioning of sport facilities and cultural services (music school, museum, and theatre) as well as of roads, parking, public gardens, public utilities like water distribution, waste collection and disposal, heating plants, bus or tram transport, though these services are often in hands of Imc or delegated to private companies. Fire protection is a traditional function with volunteer firemen in small communes; but it is becoming professional and mainly organised on an intermunicipal and departmental level. Municipal police employees have limited powers; they can impose fines: traffic violations, supervision of rural areas and environment regulations. A Municipal

12. The generic name of communities and unions is: *établissements publics de coopération intercommunale, Epci*.

social service has competence concerning the elderly, nurseries, paupers. Social housing can be another responsibility of communes. All these services can be transferred to Imc unions or communities.

The Mayor as a State authority has delegated competences for keeping the civil register of births, deaths and marriages, voter registers, organizing elections, etc. Different formalities can be performed at city hall desk: passport, I.D. cards, etc.

Departments act in a variety of fields. The most important is social assistance, including the protection of children, assistance for handicapped and elderly people, social integration. The second duty is construction and current expenses, including management of non-teaching personnel, of middle schools (*collèges*). It is in charge of roads, including most “national roads”, school bussing, bus transportation in rural areas, local development, water-protection, public archives. It supports associations in varied domains and offers investment grants to communes and Imc. It can fulfill actions for culture, museums, libraries, historical buildings, etc. Financial difficulties force them to concentrate on basic compulsory functions.

Regions have traditionally a leading role in economic development, especially for delivering direct aids to enterprises, to which departments or communes can add their own aids. This leadership is poorly accepted by other Lsg. Region’s competences can better be seen in their expenditures. On a Total of 26,5 Mrds € in 2010, the first line is education with nearly 7 Mrds € for upper secondary schools; professional training is 5,3 Mrds €. They support universities and research centres. Regional train lines have been transferred to regions, after experimentation, in order to conceive more client-oriented policies; regions pay the equipment and support part of the deficit but trains are run by national SnCF Company, on basis of contracts. Thanks the general competence, there is multi-directional support for culture (museums, operas, libraries) and art, sport, environment (regional parks and preservation areas, energy saving, water protection). Some regions own an airport, canals and river ports, ecc. They are very active in transborder and international cooperation.

Annex 2. Structures of Lsg and management

There is a direct relation between the structure and characters of an organization and the way it can be managed. Concerning communes this can be seen on two different levels.

1. The organization chart of a commune

The mayor has full competence for defining the internal structure of services in city hall, the organisation of work of the employees, creation and division of services, number and level of expertise of the persons in a given service, ecc. Of course, this depends on the effective competences the commune is fulfilling and of its financial capacities; but for all the other aspects the mayor has discretionary power as far as the council creates the job positions for personnel and votes the budget to pay them. Data processing obliged most communes to modify their organization chart; so does the creation of new activities or functions: environment policy, economic development, etc.

There is of course a long tradition of bureaucratic conservatism, the mayors having small knowledge in deciding on that matter and the General Director being very cautious not to provoke conflict with the agents and the unions. The modifications generally happen when there is a new General Director who experienced different models in his previous jobs and has a critical analysis on what he/she observes when arriving in a new place. This arrival can also be due to a new political leadership after elections. Bigger communes often contract with a consultant cabinet that will assist the General Director to define the new chart; it can bring new ideas, knows best practices elsewhere and will try to rationalize the situation; but one knows that there are strong conservative reflexes here.

A question that interferes with the former considerations is the number of deputy mayors. The mayor is free to give them delegation of any of his competences... or of none specific one. This can be done by functions: schools, finance, roads, urban planning and construction permits, social assistance, ecc. If there exists a distinctive service for each one it is OK; otherwise, there will be the temptation to create services that are in line with the delegations so that each deputy mayor has “his” service.

2. Intermunicipal cooperation (Imc) institutions: an important instrument for modernisation and efficiency in municipal management

The small size of the greatest number of communes is a true handicap: the human resources in political leaders and in employees does not allow to have managers with great expertise and higher education, so they can apply rules but are not very innovative in techniques of management; they can yet be quite reactive in action as they are under the direct pressure of the population, but then their real means and capacities are yet limited; then the physical size of the commune and that of the population may be quite under the minimal one that is needed for many services: water delivery, waste collection and disposal, school, transportation, etc.

Therefore creation of larger constituencies is often an absolute necessity for accessing to a certain level of service and quality of public management. There are two solutions for that: amalgamation and intermunicipal cooperation. Since 1795 several attempts to merge the communes failed in France. The most ambitious and systematic was conducted on basis of a law of 16 July 1971. Though amalgamated communes benefited of special financial grants the project failed and the number of municipalities was only reduced from 38600 to 36600. It proved a strong resistance from the political class and also from population and stopped for long time all possible new projects. Therefore all energy was invested in Imc formulas.

The great number and variety of these institutions is another specificity of the French system. They are a necessity considering the situation of the communes. France is now covered with Imc entities, most of them running well. But they are too numerous and often too small; they complicate the architecture of the municipal sector and have high costs. The objective is to amalgamate them, reduce their number and create more powerful ones.

- **From technical unions...**

The first legal frame is in a law of 22/3/1890 which issued a model of municipal union called *syndicat*. It has legal personality and can assume a public function in place of communes. Creation needed unanimity. Multi-purpose municipal unions, allowed in 1959, were a decisive progress. Afterwards, law permitted their creation by special majority: 1/2 of the communes and 2/3 of population or the reverse. Thousands of unions were created in the 1960's-1970 when France had a booming economy, fast growing metropolitan areas and a national policy for the *modernisation of public services*. These "*pipe unions*" (water supply, garbage collection, electricity or gasworks, urban transport) look much like public companies though municipal law basically applies. Many have no own staff, the tasks being fulfilled, on the basis of a contract, by the employees of one municipality, or the services being delegated to a private contractor. The union is a legal entity. Its assembly is composed by delegates elected by each municipal assembly (normally 2); it elects a president and vice-presidents who have executive power. The resources of the budget are the fees paid by the users of the services, contributions paid by the communes in pursuance of criteria that are in the statutes (number of inhabitants, of pupils in schools, length of the roads, fiscal capacity of each commune, etc.); it receives general grants from State budget and can get specific ones for investment. It can contract loans with banks. The employees are civil servants or on labour contract if the union has commercial activity. Unless law says differently the general provisions applying to communes apply to unions.

Thanks to these unions all basic public services are available everywhere. By creating solidarity and confidence between local politicians and bureaucrats they allowed a step forward for more integrated structures.

- **... to territorial communities**

A 31/12/1966 law created four compulsory *urban communities* in specially fragmented metropolitan areas (Bordeaux, Lille, Lyon and Strasbourg). The aim was to allow better regional development policies, considering that a Region needs a dynamic capital. Others were subsequently created on a voluntary basis (total is 16). They have a wide range of competences, full fiscal power. The law of 6/2/1992, on “territorial administration”, proposed new forms of “*communities*”, more centralised in competences and taxation. Implementation was slow, because of too complex rules. The law of 12/7/1999 “on simplification of intermunicipal cooperation” reduced the number of community forms to three! Its strategic aim, to cover the whole territory with communities, succeeded in an unpredictable way and by 2005 it was nearly achieved.

There are cumulative explanations: mentality had changed; municipal patriotism is lower, especially in metropolitan areas where people are very mobile; everybody was familiar with cooperation; there is consensus in political parties in favour of Imc; the weight of rural mayors is regressing; local government staff found interest in bigger Imc structures. Actually decisive were the financial incentives. One was the exclusivity of business tax for the community, in place of communes. The enlargement of the tax limits and an equal treatment of enterprises in a broader zone have positive effects. It mutualizes the benefits and losses resulting from creation and closure of plants. Being the most productive local tax, it secures a strong financial capacity for the community. The second measure was a strong increase of the State general subsidy for new communities. In a period of fiscal stress and need of investment, it created harsh competition between the local governments and the number of communities was rapidly over all government’s expectations!

- **Still unsatisfying**

If Communities are a quantitative success, they still provoke much criticism on main aspects, by the Financial Court, by Reports to government and sometimes in Parliament.

They may have a bigger size and be more pertinent for a better economy of scale; but there has been no brake on expenses of the municipal sector which has expanded at the same speed than regions and departments which benefited of important transfers of competences from State administrations. The Communities added expenses rather than they

reduced them. There are several reasons. The first one is that when a competence is given to an Imc, it concentrates the demands of all mayors to get more services and much faster. Imc often implements services that member communes had just in a virtual manner. Employees are of higher expertise and... salary. The size of many communities is still too small and sometimes not pertinent¹³. The definition of competences lacks also often clarity and rationality when it should have been an opportunity to improve competence distribution between Lsg levels! The law of 16/12/2010 on reform of local government has provisions that require a national policy to revise the map of Imc and merge the unions and communities that are too small or with inappropriate boundaries.

<i>II – PRESENTATION GENERALE DU BUDGET</i>	II
SECTION DE FONCTIONNEMENT – CHAPITRES	A2

DEPENSES DE FONCTIONNEMENT

Chap.	Libellé	Pour mémoire Budget... ..	Restes à réaliser N-1	Propositions nouvelles	VOTE	TOTAL (= RAR+vote)
011	Charges à caractère général					
012	Charges de personnel et frais assimilés					
014	Atténuations de produits					
65	Autres charges de gestion courante					
656	Frais de fonct. des groupes d'élus					
Total des dépenses de gestion courante						
66	Charges financières					
67	Charges exceptionnelles					
68	Dotations aux provisions					
022	Dépenses imprévues					
Total des dépenses réelles de fonctionnement						

13. 650 CC have less than 5.000 inhabitants! Half of the total is under 10.000; only 29 have a population of more than 50.000.

Chap.	Libellé	Pour mémoire Budget... ..	Restes à réaliser N-1	Propositions nouvelles	VOTE	TOTAL (= RAR+vote)
023	<i>Virement à la section d'investissement</i>					
042	<i>Opé. d'ordre de transfert entre sections</i>					
043	<i>Opé. d'ordre à l'intérieur de la sect. fonct.</i>					
Total des dépenses d'ordre de fonctionnement						
TOTAL						

+

D 002 RESULTAT REPORTE OU ANTICIPE (2)	
---	--

=

TOTAL DEPENSES DE FONCTIONNEMENT	
---	--

RECETTES DE FONCTIONNEMENT

Chap.	Libellé	Pour mémoire Budget... .. (1)	Restes à réaliser N-1 (2)	Propositions nouvelles	VOTE (3)	TOTAL (= RAR+vote)
013	Atténuations de charges					
70	Produits des services, du domaine et ventes...					
73	Impôts et taxes					
74	Dotations et participations					
75	Autres produits de gestion courante					
Total des recettes de gestion courante						
76	Produits financiers					
77	Produits exceptionnels					
78	Reprises sur provisions					
Total des recettes réelles de fonctionnement						
042	<i>Opé. d'ordre de transfert entre sections</i>					

Chap.	Libellé	Pour mémoire Budget... .. (1)	Restes à réaliser N-1 (2)	Propositions nouvelles	VOTE (3)	TOTAL (= RAR+vote)
043	<i>Opé. d'ordre à l'intérieur de la sect. fonct.</i>					
<i>Total des recettes d'ordre de fonctionnement</i>						
TOTAL						

+

R 002 RESULTAT REPORTE OU ANTICIPE (2)	
---	--

=

TOTAL DEPENSES DE FONCTIONNEMENT	
---	--

Pour information:

AUTOFINANCEMENT PREVISIONNEL DÉGAGÉ AU PROFIT DE LA SECTION D'INVESTISSEMENT (11)	
--	--

Il s'agit, pour un budget voté en équilibre, des ressources propres correspondant à l'excédent des recettes réelles de fonctionnement sur les dépenses réelles de fonctionnement. Il sert à financer le remboursement du capital de la dette et les nouveaux investissements de la commune ou de l'établissement.

<i>II – PRESENTATION GENERALE DU BUDGET</i>	II
SECTION D'INVESTISSEMENT – CHAPITRES	A3

DEPENSES D'INVESTISSEMENT

Chap.	Libellé	Pour mémoire Budget... .. (1)	Restes à réaliser N-1 (2)	Propositions nouvelles	VOTE (3)	TOTAL (= RAR+vote)
010	Stocks (6)					
20	Immobilisations incorporelles (sauf 204)					
204	Subventions d'équipement versées					
21	Immobilisations corporelles					
22	Immobilisations reçues en affectation (7)					
23	Immobilisations en cours					
	Total des opérations d'équipement					
Total des dépenses d'équipement						

Chap.	Libellé	Pour mémoire Budget... .. (1)	Restes à réaliser N-1 (2)	Propositions nouvelles	Vote (3)	Total (= RAR+vote)
10	Dotations, fonds divers et réserves					
13	Subventions d'investissement					
16	Emprunts et dettes assimilées					
18	Compte de liaison: affectation à... (8)					
26	Particip. et créances rattachées à des particip.					
27	Autres immobilisations financières					
020	Dépenses imprévues					
Total des dépenses financières						
45...1	Total des opé. pour compte de tiers (9)					
Total des dépenses réelles d'investissement						
040	<i>Opé. d'ordre de transfert entre sections (5)</i>					
041	<i>Opérations patrimoniales (5)</i>					
Total des dépenses d'ordre d'investissement						
TOTAL						

+

SOLDE D'EXECUTION NEGATIF REPORTE OU ANTICIPE	
--	--

=

TOTAL DES DEPENSES D'INVESTISSEMENT CUMULEES	
---	--

RECETTES D'INVESTISSEMENT

Chap.	Libellé	Pour mémoire Budget... ..	Restes à réaliser N-1	Propositions nouvelles	VOTE (3)	TOTAL (= RAR+vote)
010	Stocks					
13	Subventions d'investissement					
16	Emprunts et dettes assimilées					
20	Immobilisations incorporelles (sauf 204)					
204	Subventions d'équipements versées					
21	Immobilisations corporelles					
22	Immobilisations reçues en affectation					
23	Immobilisations en cours					
Total des recettes d'équipement						
10	Dot., fonds divers et réserves (hors 1068)					
1068	Excédents de fonct. capitalisés					
138	Autres subv. d'invest. non transf					
18	Compte de liaison: affectation à...					
26	Particip. et créances rattachées à des particip.					
27	Autres immobilisations financières					
024	Produits des cessions d'immobilisations					
Total des recettes financières						
45...2	Total des opé. pour le compte de tiers					
Total des recettes réelles d'investissement						
021	<i>Virement de la section de fonctionnement</i>					
040	<i>Opé. d'ordre de transfert entre sections</i>					

Chap.	Libellé	Pour mémoire Budget... ..	Restes à réaliser N-1	Propositions nouvelles	Vote (3)	Total (= RAR+vote)
041	Opérations patrimoniales					
Total des recettes d'ordre d'investissement						
Total						

+

SOLDE D'EXECUTION POSITIF REPORTE OU ANTICIPE (2)	
--	--

=

TOTAL DES RECETTES D'INVESTISSEMENT CUMULEES	
---	--

II – PRESENTATION GENERALE DU BUDGET	II
BALANCE GENERALE DU BUDGET	B1

1 – DEPENSES (du présent budget + restes à réaliser)

	FUNCTIONNEMENT	Opérations réelles	Opérations d'ordre	TOTAL
011	Charges à caractère général			
012	Charges de personnel et frais assimilés			
014	Atténuations de produits			
60	Achats et variation des stocks			
65	Autres charges de gestion courante			
656	Frais de fonctionnement des groupes d'élus			
66	Charges financières			
67	Charges exceptionnelles			
68	Dotations aux amortissements et provisions			
71	Production stockée (ou déstockage)			
022	Dépenses imprévues			
023	Virement à la section d'investissement			
Dépenses de fonctionnement – Total				

+

RESULTAT REPORTE OU ANTICIPE	
-------------------------------------	--

=

TOTAL DES DEPENSES DE FONCTIONNEMENT CUMULEES	
--	--

	INVESTISSEMENT	Opérations réelles	Opérations d'ordre	TOTAL
10	Dotations, fonds divers et réserves			
13	Subventions d'investissement			
15	<i>Provisions pour risques et charges</i>			
16	Remboursement d'emprunts (sauf 1688 non budgétaire)			
18	Compte de liaison: affectation			
	Total des opérations d'équipement			
20	Immobilisations incorporelles (sauf 204)			
204	Subventions d'équipement versées			
21	Immobilisations corporelles			
22	Immobilisations reçues en affectation			
23	Immobilisations en cours			
26	Participations et créances rattachées à des participations			
27	Autres immobilisations financières			
28	<i>Amortissements des immobilisations (reprises)</i>			
29	<i>Provisions pour dépréciation des immobilisations</i>			
39	<i>Provisions pour dépréciation des stocks et en-cours</i>			
45...1	Total des opérations pour compte de tiers			
481	<i>Charges à répartir sur plusieurs exercices</i>			
49	<i>Provisions pour dépréciation des comptes de tiers</i>			
59	<i>Provisions pour dépréciation des comptes financiers</i>			
3...	Stocks			
020	Dépenses imprévues			
	Dépenses d'investissement –Total			

+

SOLDE D'EXECUTION NEGATIF REPORTE OU ANTICIPE	
--	--

=

TOTAL DES DEPENSES D'INVESTISSEMENT	
--	--

a) **Equilibre budgétaire local SCHEMA SIMPLIFIÉ**

Section de fonctionnement	
CHARGES	RECETTES
Frais de personnel	Prix des services publics gérés en régie directe
	Recettes domaniales
Achats et fournitures	Dotations de fonctionnement versées par l'Etat
Dépenses d'administration générale	Impôts indirects (taxe sur l'électricité...)
	Taxes directes
Transferts (aides et subventions versées par la commune)	
Frais financiers	

dépenses réelles de fonctionnement à	_____
â mouvements d'ordre	
Amortissements des immobilisations (obligatoires)	
	Excédent des recettes réelles de fonctionnement sur les dépenses réelles de fonctionnement, disponible pour l'investissement

Provisions éventuellement <hr style="border-top: 1px dashed black;"/> Prélèvement sur les recettes de fonctionnement pour l'investissement	(= épargne brute)
---	-------------------

Section d'investissement	
CHARGES	RECETTES
Remboursement du capital des emprunts <hr/> Achats: de matériels, de terrains ou de bâtiments <hr/> Travaux Dépenses diverses d'investissement: participation au capital d'une société d'économie mixte, subventions d'équipement versées, ecc.	Amortissements et provisions <hr/> <hr/> Prélèvement pour dépenses d'investissement <hr/> IMPOTS affectés en investissement (taxe locale d'équipement, taxes d'urbanisme) Subventions d'investissement reçues FCTVA Dotations d'investissement versées par l'Etat <hr/> EMPRUNTS

Epargne brute = amortissements et provisions + prélèvement

Epargne nette = Epargne brute – remboursement du capital de la dette. Disponible pour les nouveaux équipements

L'emprunt ne doit pas servir à couvrir le remboursement de la dette arrivant à échéance durant l'exercice budgétaire. Les autres recettes d'investissement (hors emprunt), sans distinction, doivent donc être d'un montant supérieur au capital de dette à acquitter durant cet exercice.

The Italian case

by *Francesco Colonna, Catherine Germain*

The answers to the questionnaire

1. Please summarize very briefly the attempts made in your country to improve performance of local authorities; by doing so, please tell us:
 - a) please provide a short history of how performance in Local Government became an issue in your country; till 1993 (central and local) public service was considered also as a tool to minimize unemployment; in 1993 (statute law 537/1993 art. 3. par. 5) (central and local) public administrations were asked to measure their workload i.e. for the first time it was clear that public servants were supposed to deliver; (central and local) public administrations were supposed to establish an evaluating task force (legislative decree n. 29 of 1993, art. 20); in 1995 the accounting system of local authorities was changed (legislative decree 77 of 1995) introducing a first attempt of a budget scheme according to the destination of the expenses and not to the nature of them) with goals and deadlines (managerial control); a second step was taken by today's government that introduced in 2009 (Legislative decree 150 of 2009) a national performance program which is imposed to all (central and local) public administrations. From 1993 till 2009 efforts aimed at modernizing the organizational, accounting and managerial/legally established) tools. From 2009 (legislative decree 509) (central and local) public administrations are supposed to work out a yearly performance plan aiming exclusively to improve their performance. While the 1993-2009 efforts were generally regarded positively by stakeholders and experts, this new development is creating some confusion. The yearly performance plan overlaps with managerial control. Actually all (central and local public administrations) are

supposed to establish (possibly in cooperation with other administrations) a so called *Organismo indipendente di Valutazione* (Oiv Independent Organism of Evaluation) which will work out an evaluation system which is supposed to be approved by a central organism. It is here to remark that Oiv is expected to perform both auditing functions and controlling functions;

- b) One interesting aspect of this yearly performance plan (supervised by Oiv) is represented by the fact that it is aimed at improving customer satisfaction (whose definition remains vague);
- c) these attempts were made via a national legislation and/or via other means such as campaign of awareness, budgetary incentives, quality costs ecc.; via national legislation; the awareness of having a good delivering public sector became very popular; publications, projects by association of municipalities, universities ecc. flourished; the fashion of citizens' charters (according the model introduced by Mrs Thatcher) became popular and, as a fall out of it, also quality certification became popular;
- d) their implementation was left to local authorities themselves or were externally driven?; the first phase was left to local authorities, the second phase, the one triggered off in 2009 by legislative decree 150/2009, is centrally driven (a centralized evaluating committee is established which is supposed to approve the methodologies that each – central and local – authorities is supposed to establish – autonomously or jointly with other public authorities); for the first time (art. 21 of Legislative decree 150/2009) it is foreseen the possibility to distribute savings as an incentives among human resources; this possibility has been up to now completely disregarded;
- e) what are the beneficiaries of this model? According to the very last legislation is the customer (see above item 1.b);
- f) these attempts focused on:
 - i) Prp (performance related pay); (central and local) Italian public service belongs to the family of career system; since 1993 elements of the job systems have been gradually added to the basic career system scheme; top managers (not middle managers and not shop floor employees) are paid a basic salary to which additional compensation is added on the basis of the complexity of their job and on the basis of the realization of the goals given to them. Here we have however to stress a few problems: (a) very often the complexity of the job is estimated with no clear system, actually one can clearly see the tendency to evaluate the holder of the job instead of the job complexity; (b) goals are

- not clearly defined or are confused with activities; (c) goals are decided well after the middle of the financial year; (d) in most cases everybody at the end of the year appears to have fully realized the goals given to him/her; we enclose some examples;
- ii) incentives to the best performing organizational unit of each single local authority; no
 - iii) incentives to most performing local governments no;
 - iv) Ownership of the staff as well as of individuals Italian legislation makes it very difficult if not impossible; according to art 17 of Legislative Decree 165/2000 (code of public servants) all formal decisions are responsibility of top managers; this is interpreted that all formal decisions must be signed by top managers; often they are drafted by middle managers and signed by top managers; managers additional compensation (see above item 1.f.i) also on the basis of the documents they sign, often without even reading them, while middle managers do not get any additional compensation; this often leads to a climate of mutual mistrust;
 - v) other tools None;
 - vi) other incentives beside the monetary ones no;
- g) Do people in your country think these attempts were successful? What are the main positive and main negative impacts of these measures? What system do you have in place to test the success of performance management systems? We have no system to evaluate the success/failure of these efforts even though we have a very sophisticated legislation on the impact of regulations which has never been applied to this issue.
2. The existing managerial textures:
- a) how do senior managers manage the legal system? of course very much depends on the personalities of the managers and of the mayor and his/her deputies; usually the legal system is perceived by elected representatives as a burden and by top managers as a tool to curb elected representatives;
 - b) relationship between politicians, managers and administrative executives; Here we have to point out 2 issues; First of all we have to remind that, since 1993 (legislative decree 29/1993), we have formally, both at central and at local level, a complete seizure between political decision making level and administrative implementation level. Elected representatives make decisions according to their standards; administrative officers implement these very decisions according to the legal standards they are supposed to guard;

This general principle is made void by the fact that, very often, following the tendency to add job system elements to the basic career system, top managers may be recruited outside the competitive selection procedure with no assurance of stability in the job. As a consequence administrative officers not seldom implement the decisions made at the political level not according the legal framework of which they are supposed to be guardian but according to the directives they receive from the political level. In second instance we have to focus our attention on a second issue. Legislative decree 77 of 1995 (confirmed by legislative decree 267 of 2000) changed decisions making processes of municipalities that require some expenditure. We will expand the on issue below at item 2.d.vi. Here we have to anticipate what follows. Once the council voted the budget, the municipal executive is supposed to deliver a so called *Piano Esecutivo di Gestione/an Implementation Managerial Plan*. The financial resources allocated by the budget are cut down in smaller items that are allocated to the various top managers which, along with these resources receive also goals to implement by the end of the year. Theoretically, once the *Piano Esecutivo di Gestione/an Implementation Managerial Plan* has been delivered, theoretically, there should be no need for top managers to interact with the mayor and his/her deputies. Of course this is only a theoretical illusion: throughout the year events arise that require the *Piano Esecutivo di Gestione/an Implementation Managerial Plan* to be changed. At item 2.d.vi we will point out other causes for this theoretical model not to be effective;

c) human resources:

i) in your local authorities do you use a career system or a job system to manage your human resources? At central government and at local government level we have a basic career system to which some elements of the job system have been added. We will briefly try to outline how these two different models coexist. Basically officers are recruited via a competitive selection procedure (career system) and once recruited they enjoy a limited job stability (weakened career system). Officers may be fired if their job is cancelled (actually it is easier to fire officers from public service than employees from private companies). Conflicts over recruitment are settled by administrative courts (since they are regarded as issues of a public law nature). Conflicts over issues arising during daily work are settled by civil labour courts as in the case of private companies. A limited number of officers

(defined by different pieces of legislation as a ratio over the total amount of employees of the municipality), provided they have the same professional (defined by school/university degree) qualifications required to be recruited via the formal competitive selection procedure, may be recruited bypassing the competitive selection procedure on the basis of mutual trust with the mayor or his/her deputies for a maximum time span equal to the duration of the mayor's mandate. As we already mentioned above (see item 1.f.i), compensation follows basically a career system model. In the case of managers, to this basic salary, an additional compensation is added according to the complexity of the job performed and the degree of realization of the goals given. It is here to be pointed out that the amount of financial resources devoted to Prp is not decided by municipalities but it is a function of a very complicated set of legal regulations that void the system of any logic. It is here finally to be pointed out that, in the clear attempt to avoid the existing practice according to which everybody is evaluated as having fully attained the goals given to him/her, according to legislative decree 150/2009, all employees of each (central and local) public administrations are supposed to be evaluated (according to methodologies worked out by each Oiv). All employees are supposed to be ranked in 3 classes, strictly defined by the legislative decree: 25% as top performers, 50% as medium performers, 25% as poor performers. Employees ranked two years in a row as poor performers may be fired. This regulation has not yet been implemented;

- ii) could you provide documents and examples to describe your job system? The question is particularly addressed to our English experts, since UK is renowned for its job system. Local authorities officers are employed according to labour contracts bargained every third year at the national level. Actually we have 4 national bargained contracts: 2 for the managers (one defining tasks, rights ecc. and one defining compensation) and 2 for the remaining employees (one defining tasks, rights, a basic grid of a job system ecc. and one defining compensation). At the level of each local government, a supplementary contract is bargained between the municipality (represented by a so called "bargaining delegation" appointed by the municipal executive made up exclusively of officers with a fixed mandate by the executive), on one side, and the unions, on the other side. Actually, according to a constant case law, supplementary

- contracts may not bargain additional compensation but only about the set up work conditions. Please see enclosed some samples of supplementary contracts;
- iii) are financial incentives traditionally used to reward performance in your country? As already mentioned above (see item 1.f.i) managerial positions are evaluated according to their complexity (which leads to an extra compensation to be added to the basic salary) and managers are supposed to be evaluated according to the percentage of realization of the goals given to them. Please see above (item 1.f.i) the dysfunctions in the implementation of the system. Please find enclosed an example of a Prp regulation of the municipality of Agliana);
 - iv) is there a uniform system all over the country or each local government has its own system? Each local authority has its own system;
- d) accounting system/budgetary process¹
time skills and timetable, calendar structure
- i) do all municipalities use the same budget scheme (eventually imposed by national legislation)? On the side of income it is fixed by legislation; on the side of expenditures its is partly fixed by legislation as it follows: Titles (fixed by legislation: current expenses, investment expenses, mortgages, expenses in name and with resources of other public authorities such as state and regions), Functions (12 functions according to national legislation), Services (each municipality is free to articulate each function in services according to its needs), interventions (each service is articulated into interventions defined by a fixed national legislation that classifies expenses according to their nature such as meat, vegetables ecc.); Please find enclosed the example of the municipality of Florence and the one of the municipality of Agliana;
 - ii) expenses are classified according to programme orientation, to functional orientation or to destination? Partly to functional orientation but at the detailed level according to the nature of the good/service purchased); please see the enclosed examples of budgets schemes;

1. Particular attention will be paid on how data are routinely collected by local governments to keep real performance under control. In Italy we have developed very sophisticated systems to foster the performance of public services. These systems are however implemented with difficulty because administrative bodies are not equipped to gather systematically data necessary to make these systems work.

- iii) risk assessment? None;
- iv) could you provide an example of the budget of your municipality (photocopy or, better, electronic copy)? Please see the enclosed examples of the budget scheme of Florence and of Agliana;
- v) do the chapter of the budget correspond to the organizational chart of the municipality? Municipalities are free to decide their own organizational set up; usually budget chapters and organizational charts overlap only partially;
- vi) could you briefly describe the budgetary process? In particular could you tell us:

Basic flow chart:

- municipal councils, upon proposal by the municipal executive, issue a 3 year plan concerning human resources and public works;
- municipal councils, upon proposal by the municipal executive, issue a 3 year budget²;
- municipal councils, upon proposal by the municipal executive, issue a one year plan concerning human resources and public works;
- municipal councils, upon proposal by the municipal executive, issue a one year budget;
- municipal executives issue a *Piano Esecutivo di Gestione/an Implementation Managerial Plan*, which allocates resources to managers and gives managers goals to be attained with those resources; managers are entitled to spend these resources with no approval by the mayors and his/her deputies;

Problems:

- even though the financial year goes from the 1st of January to the 31st of December, only about 5% of municipalities issue their budget before the 1st of January; in this case the *Piano Esecutivo di Gestione/an Implementation Managerial Plan* is issued usually in march; most municipalities issue the budget sometime between march and may; in this case the *Piano Esecutivo di Gestione/an Implementation Managerial*

2. The budget process is as follows: (a) estimation of income, (b) allocation of resources, (c) engagement of resources (a sort of virtual expenditure), (d) payment procedures; the engagement of resources is demanded by the officer in charge of the issue and authorized by the chief financial officer (in Italian *ragioniere*, in French *receveur*) who makes sure (i) that the expense required applies to the budget chapter into which the officer wants to input it and (ii) that this very budget chapter still has resources for it.

Plan is issued in June July; of course any managerial control approach is only a dream;

- managers receive financial resources and goals; since the financial resources and the lowest level of the budget scheme are classified by nature, they do not enjoy the traditional managerial discretionary power to decide how to spend the resources granted to them to attain the goals they are responsible of; every time there is a problem (for instance, in the case of a school cafeteria manager, if the price of fresh meat increases and there arises the need to stop buying fresh meat and to substitute it with frozen meat, the manager has to ask first of all that the municipal executive changes the *Piano Esecutivo di Gestione/an Implementation Managerial Plan* and, in many cases, to do so, it is necessary that the municipal council changes the municipal budget;
- this set up and particularly the overlapping nature of the budget grid – partly by function and partly by nature – makes it practically impossible to estimate the costs of services;

Questions of the questionnaire

- a) if, by allocating resources, you provide also targets to be achieved via the allocated resources? The 3 year and the yearly budget are issued once the 3 year and the yearly public works plan and human resources recruitment plan have been issued; in a way the 3 year and the yearly budget are functional to public works an recruitment plan, even though there is no direct link; it is here moreover to point out that the social work plan that municipalities are supposed to draft according to statute law 328/2000 has no link whatsoever with the budgetary exercise even though at the time being social work expenses represent something between 18% and 20% of the municipal budget;
- b) by which deadline is the budget ratified by the Council? It should be ratified before the beginning of the so called financial year (in Italy 1st of January-31st of December); it usually is released around April and the action plan is decided around May/June;
- c) does it need any approval by any external authority? If yes, by which authority? No;
- d) besides the budget, do you have also a business plan? If yes who drafts it? By which deadline? By which process? We are supposed to have a 3 year budget, a one year budget and

Piano Esecutivo di Gestione/an Implementation Managerial Plan; before drafting the one year budget councils should release a program of recruitment and a program of public works (but no program of social services even though now it is the main expenditure of municipalities;

e) decision making process in the implementation:

i) could you briefly describe the process according to which allocated resources are actually spent?; The system is formally based on the separation of political decision making and managerial implementation; formally the budget is proposed by the Mayor and his/her executive to the Council which approves or amends it (if it does not approve it the Council is dissolved and new elections are called); Once the budget is approved the Mayor and his executive decide an *Piano Esecutivo di Gestione/ an Implementation Managerial Plan* for the year and allocate resources to top managers; this is, of course very theoretically because elected representatives cannot make their budget proposal without the support of the managers; They are engaged with a decision of a top manager, then paid once the services or goods are received;

f) supervision:

i) do you have a multi annual programme? If yes, what are its consequences? We have a triennial budget which is not the fall out of a triennial program;

ii) do you have any internal auditing? Not really; however, every decision implying an engagement for an expense must be authorised by the financial manager that is supposed to certify that the inputted budget chapter is correct and that in the inputted budget chapter there is enough money to cover the expense required;

iii) if yes, how is it organized (see answer just above);

iv) are your local authorities under the supervision of any external body? Formally no longer after statute law 127 of 1997 abolished the administrative tutelage over local authorities; however We call here the attention to (i) the fact that the State Attorney at the Regional Court of Auditors uses the Municipal Secretary for its secret investigations and gives to the Municipal Secretary the task to deliver the ritual communications on his behalf, (ii) the fact that art. 5 par. 5 of statute law 191/2004 creates art. 198 bis of derivative legislation 267/2000 which obliges the Municipal Secretary to draft a report on internal control (defined as a mixture of managerial control and internal auditing) and to send

- it to the Regional Court of Auditors, creating a dangerous confusion between internal and external auditing and between managerial control and the external auditing by the Court of Auditors;
- v) if yes, please describe it briefly; Till 1997 our local authorities were under a sort of administrative tutelage -each decision had to be checked and approved a priori by a Secretary (who did not report to the municipal council or mayor but to the prefect) and by a so called Regional Supervision Committee; since controllo di legittimità Statute law 127 of 1997 all this is disappeared; however no ex post supervision has been introduced; this makes local authority a grey area where it could be not so difficult to ignore legal principles: slowly the old system of mixing internal and external supervision is coming back; 2 examples; the Attorney General of the Regional Court of Auditors is supposed to use the Secretary of the Municipality as his support in his investigations; art 1 par 5 of statute law 191/2004 inserts an art 198bis in Legislative Decree 267/2000 by which it is imposed to local authorities to present to the Regional Court of Auditors a so called “report on their management by objectives program and on their internal auditing (both activities are not carried out by our municipalities);
 - vi) do you use any system of internal managerial control? No; the Prp mechanism where top managers have their goals is not linked with any goal of the budget (which do not exist) nor to the goals of the *Piano Esecutivo di Gestione/Implementation Managerial Plan*;
 - vii) if so could you briefly describe it?

Some general remarks on supervision in Italian local government system

Till 1997 Italian municipalities were submitted to a very strict system of administrative tutelage which implied an a priori approval of every decision by 2 actors, the secretary of the municipality (who was not an official of the municipality but an employee of the Ministry of the Interior and reported to the Prefect) who was supposed to grant his (legally not binding but morally binding) opinion on the conformity with the existing legal framework of every decisions by the mayor and his/her deputies. The decision, once issued, was not in force. Before entering into force it had to be approved by a so called *Comitato Regionale di Controllo* (Regional Supervising Committee) made up of officials from the Ministry of the Interior, Treasury Ministry, Ministry of Finance and the Regional Administration. Since statute law 127 of 1997 all these heavy supervisory

mechanisms (which made local government a very painful exercise) have been abolished. But no ex post supervision whatsoever has been introduced to the system. It follows that the flavour of wrongdoing is spreading around. As a reaction to this, instead of working out an ex post supervision like it was done for instance in France, there is the tendency to reinstall the control of Municipal Secretaries and to use the Secretary as a sort of insider trader for the Attorney general of the Regional court of Auditors. This creates a lot of confusion between external auditing and internal auditing and spreads a climate of distrust among municipal officers.

Here we use the expressions “managerial control” (in French *contrôle de gestion*) and “auditing” (in French *audit*) as they are used in the jargon of private companies.

Managerial control is, in our understanding, a sort of management which is based on the principle of giving to subordinates resources, goals and deadlines, leaving them the freedom to act. Managers would keep the situation under control by checking if deadlines (particularly intermediate deadline) are being kept by a sort of “reporting system” (in French called *tableau de bord*). In Italian local government there clear attempts to promote a sort of managerial control rationale. But the attempts are incomplete. In the 3 year and one year budget there are no goals. In The so called *Piano Esecutivo di Gestione/Implementation Managerial Plan* we have goals but deadlines are generally defined as 31st of December and no intermediate deadlines are given. Not to speak of the fact that in most cases the *Piano Esecutivo di Gestione/Implementation Managerial Plan* is issued when more than half of the financial year is already over. Of course no reporting system is available.

Auditing is, in our understanding, an activity that aims at checking if what is being done complies with existing regulations/standards. In our local government we have no systematic external auditing (the court of auditors may come in only if and when it is formally reached by the information of some wrongdoing. Internal auditing it is exercised as it is explained above at item 2.f.v, mixing it with external auditing and reporting.

The UK case: the Municipality of Southend-on-Sea

by *Robert Tinlin*

Answers to the questionnaire

An outline of some english experience on local government performance management

Performance management of services provided by local government in the UK has been the subject of significant effort over the past 20 years. Whilst the work to improve the quality and consistency and relevance of council services has been common across the UK there have been differences in approach between England, Scotland and Wales over that period, with the Government Audit Services and the national local government organisations tailoring and prioritising techniques to suit the circumstances in the nation states. Commonality of approach across the UK included a drive to ensure that the three “E’s” of Economy, Efficiency and Effectiveness were addressed by all councils together with a continuing drive to achieve Value for Money for the public purse. In the 1980’s there was particular emphasis, especially in Scotland, to apply forms of systems thinking and to explore business and commercial models such as the Efqm (European Foundation for Quality Management) approach and the Balanced Scorecard. Both approaches can still be found in operation (in Scotland there was a local government variant of the Efqm model developed) but on limited scale and other, more pragmatic approaches and models have taken greater influence. As devolution of national governance has developed in the UK the approaches taken to performance management across the home nations have adopted localised variations and this paper focuses on the various approaches developed and applied in England.

In addition to the efforts to ensure high levels of performance delivered within individual councils there has also been significant effort to achieve greater consistency of service delivery across local government and avoid what is termed in the UK “postcode lottery” where local residents receive better or worse services depending on where they are fortunate to live.

The work on performance management in English councils has been driven by various bodies. Councils, themselves and in partnerships, have striven to improve performance themselves, aided by the national collective body, the Local Government Association (Lga) and its operational arm, the Improvement and Development Agency (IDeA), and also driven by central government and its key agency, the Audit Commission which had lead responsibility for the monitoring, inspection and improvement of efficiency and value for money across the English public services of local government, health services and fire services.

This paper tries to describe the various approaches adopted over the last 20 years to develop and improve performance management, together with their effectiveness, and use for illustration experience in Southend-on-Sea Borough Council.

1. Improving performance

Compulsory Competitive Tendering (Cct)

In the 1980s Compulsory Competitive Tendering (Cct) was introduced in the UK by the Conservative Government in an attempt to bring greater efficiency to local government and health services through the use of competition. The concept was seen as a way in which to introduce private, commercial, sector disciplines and behaviours to local government and break inefficient methods of working seen to be prevalent in the public sector. The requirement to implement Cct was placed upon local government by legislation.

It was initially introduced for six, “blue collar”, services but later extended. The range of services included cleaning, building maintenance, refuse collection, street cleaning, leisure management.

Services subject to Cct through the 1980 Act were: new construction; building maintenance; and some highways work. Activities defined for Cct through the 1988 Act were: refuse collection; building cleaning; street cleaning; schools and welfare catering; other catering; grounds maintenance; repair and maintenance of vehicles; and management of sports and leisure facilities. Through powers granted to the Secretary of State by these Acts (and also by the Local Government Act 1992), Cct is also

to be extended to part or all of each of the following services: fleet management; security; architectural; engineering; property management; finance; personnel; legal; computing; corporate and administrative; housing management; home-to-school transport; libraries and theatres.

In putting work out to Cct, local authorities have to abide by a set of regulations, designed principally to avoid anti-competitive behaviour.

The fundamental thrust of Cct was to give opportunity to expose local government services to commercial disciplines and competition, to introduce efficiencies in what was seen as restrictive inefficient and process-bound practices. It was also seen as a Conservative means of weakening the influence of trade unions.

In the 1980s there was limited and immature commercial markets in many of the disciplines which had until then been predominantly delivered by local government. The initial tendering processes were predominantly governed by financial measures. The scene matured and current tendering processes concentrate far more on outcomes, quality issues and effectiveness as well as cost and efficiency. Competitive tendering, and outsourcing, has developed from single services to include competitive bidding and outsourcing of ranges of services and skills, particularly support service such as legal, finance, human resources, ICT and customer management. The markets have continued to develop in the UK, particularly as the effects of the global recession continue to have impact and local councils merge and share services across councils and also develop trading companies to sell skills and expertise to other councils and other organisations. In Southend we have recently invested in state of the art telecommunications facilities and are growing our client list of other organisations utilising the spare capacity. In Essex the county council has created a company to deliver and market its social care and residential care services whilst Norfolk County Council has developed a trading company by transferring a range of central services and successfully growing its trading to other councils and agencies with profits returning to the council.

Cct did force local government to review and define service requirements and determine a clarity between client and contractor roles. Local government could compete with private companies to retain the right to deliver tendered services if they won the contract, having created a clear split in operation of its client side and its “direct labour organisations (Dlo)”.

Cct was superseded in 2000 by “Best Value” but the discipline was, by then, embedded and continues in a variety of forms with most UK councils delivering at least some services through tender and contract. This discipline has been voluntarily extended by councils in recent years with a wide

range of services being commissioned from the private and not-for-profit sector, e.g. adult care.

In Southend-on-Sea the council continues to deliver street cleaning, waste collection, roads maintenance, leisure management, theatres management, and part of grounds maintenance by competitive contract. The street cleansing contract was retendered on the basis of “outcome” criteria assessed by the effective cleanliness of the local environment rather than number of sweeps. This has led to a significant improvement in cleanliness and external recognition through national awards. The retendered waste collection contract is built around a profit sharing model to stimulate joint client and contractor commitment and maximise recycling rates from residents and thereby minimise the increasing cost of disposing of residual waste. Outsourcing the management of our two theatres to an experienced management company has led to shared development and access to acts and shared marketing with a wider range of productions, better financial management, sustaining both theatres in operation and increased audiences.

The independent Institute for Fiscal Studies (Ifs) in London produced a review here: www.ifs.org.uk/publications/2272.

Best value

Best value provided a framework for the planning, delivery and continuous improvement of local authority services. The overriding purpose was to establish a culture of good management in local government for the delivery of efficient, effective and economic services that meet the users’ needs.

Under best value, each local authority had a duty to “make arrangements to secure continuous improvement in the way in which its functions are exercised, having regard to a combination of economy, efficiency and effectiveness”. This improvement involves consideration of costs, making the most of money spent, and making sure that services meet the needs of communities and authorities’ priorities.

As such Best Value was a natural and logical successor to Cct.

The requirement for local authorities to apply Best Value was imposed by legislation (Local Government Act 1999) and introduced in 2000.

The main features of the original best value regime were:

- an annual performance plan;
- a five-year programme of best value reviews;
- the annual publication of a council’s performance against a government-defined set of best value performance indicators (BVPIs);

Much of the best value regime, introduced in the Local Government Act 1999, is still in force. It provides the statutory basis on which councils plan, review and manage their performance. The imposed regime has moved on but its lasting effect is that much of the discipline has become embedded in standard practice in councils – councils produce an annual plan which lays out objectives and priorities together with a statement of performance against local and national targets. This provides stakeholders with a clear view of what the council sees as important for its communities, how it performs against critical services and how stakeholders can hold the council to account.

Information on the operation of Best Value can be found on the Improvement and Development Agency (IDeA) site: www.idea.gov.uk/idk/core/page.do?pageId=5183823. The IDeA is a division of the Local Government Group (Lgg) and its web sites are currently being renamed under the Lgg banner.

Comprehensive Performance Assessment (Cpa)

Comprehensive Performance Assessment (Cpa) reported on how well a council was performing overall compared to other councils in England. It drew together information on auditors' views, other inspectorate views, and the Commission's inspections of environment, housing and cultural services. It provided, for the first time, a judgement on a council's corporate ability to improve services for local people and its leadership of its local community.

Cpa was introduced by legislation for English single tier and county councils in 2002 and district councils in 2003.

This change began with the Government White Paper, 'Strong local leadership: quality public services' (2001) which signalled a change to this BV regime. External Audit and inspection of local government services became part of a Comprehensive Performance Assessment (Cpa) of each council. The amount and nature of inspection varied depending on the council's performance. This marked a change in emphasis – continued in subsequent circulars and guidance – to a more targeted approach. Councils categorised as 'excellent' or 'good' in the Cpa were exempt from the requirement to produce a separate performance plan. The programme of best value reviews has also evolved with an emphasis now on improvement plans that emerge from the Cpa process.

Cpa effectively introduced formal benchmarking of local authorities and ranking against a five point grading. There were rewards and penalties associated with Cpa; where a council was assessed as "Excellent" it was exempted from a range of other inspection and reporting requirements for

a period of up to four years. Where a council was assessed as “weak” it received more intensive inspection of services and corporate management, and where a council was assessed as “poor” it was the recipient of central intervention in the form of an improvement regime.

Cpa the Harder Test, was introduced in 2005. This was a more stringent assessment with greater emphasis on outcomes for local people and value for money. In the “harder test” the inspection assessment imposed saw the thresholds for the five grades raised.

Cpa, The Harder Test, comprised a corporate assessment of the council, to be carried out every three years, focussing on the council’s leadership role through five different areas:

- Sustainable communities and transport;
- Safer, stronger communities;
- Healthier communities;
- Older people;
- Children and young people.

The element for children and young people was assessed through a parallel Joint Area Review of children’s services carried out by the Government agency, Ofsted. In the Corporate Assessment there were five assessment themes:

- Ambition;
- Prioritisation;
- Capacity;
- Performance Management;
- Achievement.

In addition to the Corporate Assessment the Cpa also includes a Use of Resources assessment, carried out by the external auditor looking at how well the council uses its money, plus services assessments on services for housing, environment and cultural services. The Use of Resources Assessment reported in five themes:

- Financial reporting – preparing & publishing annual accounts;
- Financial management – longer term financial planning; asset management;
- Financial standing – managing spending, including reserves;
- Financial Control – risk management, internal audit, probity;
- Value for Money – current achievements and improving Vfm;

Alongside a category rating for the Council on how well it is doing there was also a “direction of travel” assessment to indicate how well a council is improving. Thus a council would get two gradings, both on five point scales:

Four Stars – Three stars – Two stars – One star – Zero stars

Improving Strongly – Improving well – Improving adequately – Not improving adequately – Not Improving

It is generally accepted that Council performance against Cpa rose consistently since it was introduced. Further information about the nature and rate of councils improvement during the life of Cpa is available in the Audit Commission publication “Final score: the impact of the Comprehensive Performance Assessment of local government 2002-08” March 2009.

In Southend the Cpa regime acted as a real test and stimulus for improvement in services. The system provided a robust assessment of performance, sometimes painfully, and a checklist and route map for improvement. It provided extensive benchmarking and progress appraisals.

More information on Cpa can be found on the Audit Commission web site at: www.audit-commission.gov.uk/localgov/audit/cpa/Pages/Default.aspx. Some case studies on local government improvement through the use of Cpa can be found on the Local Government Association web site on : www.idea.gov.uk/idk/core/page.do?pageId=9617106.

Comprehensive Area Assessment (Caa)

In 2009 Cpa was replaced by the Comprehensive Area Assessment (Caa). Caa provided an independent assessment of how well people are being served by their local public services including councils, health bodies, police forces and fire and rescue services, working in partnership to tackle the challenges facing their communities.

Caa operated for little more than one year before the current Conservative/Liberal Democrat coalition government decided to remove a range of centrally imposed assessment and monitoring regimes from local government. The fundamental basis for Caa was sound and it was unfortunate that it did not have sufficient longevity to bed itself in and make a difference. Given that local needs are often best met through partnership working across a range of organisations Caa allowed stimulus and assessment of such collaborative activity and also allowed local communities to understand how well, or otherwise, councils and their partners work for their communities.

Caa was designed to assess how well the range of public services addressed and tackled the needs of local communities. Caa drew together the assessments and inspections carried out by a range of supervisory organisations covering local government, children and education, adult care, fire services, and police and protection services.

As with Cpa this process resulted in a published assessment of the local authority, its arrangements to co-ordinate services for the community, key services i.e. children, education and adult social care, plus fire, police and probation services. External Auditors were, like Cpa, expected to assess the quality of financial management of the local authority.

Details of Caa can be viewed on the Audit Commission web site: www.audit-commission.gov.uk/localgov/audit/caa/Pages/default.aspx.

The results of the Caa and financial management assessments were published nationally on a single web site managed by the Audit Commission and heavily promoted in the media to encourage local residents to be informed and to hold their local agencies to account. The web site for Caa can be seen at: www.oneplace.audit-commission.gov.uk/Pages/default.aspx.

External inspection of local authority services

Central Government has, for more than a decade, carried out inspections of key local authority services on an annual, or pre-determined, cycle. The key services to be inspected are schools, children's services, adult social services, fire services. During the periods when Cpa and Caa were in operation these inspections took place but were also included in the Cpa and Caa published conclusions and public reports.

Schools & Children's Services

The Government Agency, Ofsted, is charged with monitoring and regulating the quality of provision in schools and children's social services against national standards.

Schools are inspected by teams from a national pool of inspectors on a regular basis. Schools are given limited notice of inspections. Reports are published. Where schools do not meet required standards they are publicly placed in one of two categories of "special measures", improvement programmes prepared and the schools then receive monitoring inspections every school term until assessed as within approved standards again. Local authorities have a responsibility to provide guidance and support to schools on standards and can, in certain circumstances intervene, and when a school fails an inspection the local authority has the responsibility to work with the school to ensure improvement.

Examples of school inspection reports can be viewed on: www.ofsted.gov.uk/inspection-reports/find-inspection-report.

Children's Services

Children's Services, provided by local authorities, are inspected in two ways: an annual unannounced two days inspection of child safeguarding. Inspectors from Ofsted examine the arrangements for child protection together with case records and processes. The authority also receives a cyclical major inspection lasting several days which explores all aspects of the service. Both reports are published. Where a council fails an inspection an agreed programme of improvement has to be put into place. Regionally there are arrangements for improvement panels made up from professionals from other local authorities designed to develop an improvement plan and implement it.

Local government supporting itself in performance management *peers' reviews* and sectoral support

The English Local Government Association (Lga) has a major unit, until recently called the Improvement and Development Agency (IDeA). The Agency has been funded primarily by a "top slice" of the Government grants which help fund local government. The IDeA co-ordinates improvement knowledge, peer support schemes, training for officers and councillors and advice for councils.

Peer's Reviews

A very successful self-help programme organised by the IDeA has been the *peers' review* programme. This programme is devised to provide to individual local authorities the opportunity to test services and identify both examples of good practice and areas for further improvement. The review operates as a form of "critical friend" and is carried out by small teams of officers and councillors from other local authorities, of similar type, size and political composition visiting a council for several days and testing the host council against a template of good practice. The team observes service delivery and interviews councillors, officers, local residents and businesses and representatives of partner organisations before delivering a report to the council. Peer's Reviews are provided to look at a whole council and also for individual services. Most councils in England have invited in and used *peers' reviews* and have also provided officers and councillors to serve on reviews. The Peer Review system is seen as extremely effective by councils.

The IDeA describes Peer's Review as: A *peers' review* or peer challenge allows a team of people who understand the pressures and chal-

lenges of running a local authority to review the practices of a council in a challenging but supportive way. This critical friend process allows a constructive discussion of a council's strengths and weaknesses and provides recommendations of how improvements can be made.

The reasons councils have *peers' reviews* are many and varied, including to:

- provide a progress check against previous *peers' reviews*, challenges or external assessments;
- undertake an external stocktake for a new chief executive or leader;
- provide tangible evidence for external assessments;
- give inspection experience and/or coaching for new members;
- inform improvement planning or decisions on re-assessment;
- aid their continual improvement.

Councils use *peers' reviews* to make sure they are on the right track and draw on skills of experts from outside their authority.

In Southend we have utilised *peers' review* widely. We have invited Peer teams in to help us test our service delivery and progress for our corporate leadership as well as for individual services such as children's services, planning, HR, and environmental services. The benefits are overwhelmingly that the team comprises colleagues from other councils who are actively involved in delivering similar services and act as "critical friends" rather than inspectors or assessors. These reviews have undoubtedly identified both good practice and areas for improvement and acted as maps for further improvement. A key element of any *peers' review* is that the team is invited into your council and that you, in turn, are prepared to participate in reviews and support for other colleagues in other councils.

Regional Improvement & Efficiency Partnerships (Riep)

Over the last four years local government, in association with central government, a network of regional partnerships have been set up to foster sector led improvement activity. The RIEPs have been funded for three years by central government but are governed by local Boards made up from councillors and supported by council senior officers. These Partnerships have developed programmes of support for councils which are underperforming. The Partnerships have identified councils which need help, primarily by benchmarking performance data, and offered support or intervened ahead of, and instead of, Government intervention. Such work has included providing Improvement Panels to work with specific

councils, funded and sponsored new techniques and innovation and joint work by councils and then shared good practice, as well as promoting and providing training.

Information can be found on www.idea.gov.uk/idk/core/page.do?pageId=8595264 or as an example, on www.improvementeast.gov.uk which illustrates how the Riep for the East of England works.

The Riep network strength is that it is made up from councils looking to work together to mutually improve performance and assist each other. This approach means that the approaches and tools developed are tailored to meet the particular needs of the participants. In the East of England the programme is managed by its member councils and the services have included benchmarking to provide early warning of service failures and negotiations to provide support and intervention. The Southend Chief Executive has, for example, been the specific expert on the improvement panel for another council with identified and agreed weaknesses. The panel comprised players from relevant bodies and the council leadership to identify and agree and support improvement programmes. The Riep network also provides the opportunity to share best practice across councils and thus avoiding the need for every council to create solutions individually from scratch.

Performance Related Pay (Prp)

Prp is not widely utilised in UK local government although some councils do operate forms of Prp systems, often for senior staff. Southend-on-Sea Borough Council operates a Prp system for its 20 most senior officers. In 2006 the Council decided to link reward for senior managers with performance tied to delivery of agreed targets. A copy of the adopted scheme is attached. Targets are set and agreed between each senior officer, their line manager and a leading councillor at the beginning of each year. The manager is then appraised and achievement of targets assessed. The appraisal panel recommends a Prp payment. A cross political party panel moderates all appraisals and agrees performance payments. The scheme is reviewed annually as is the continued competitiveness of salary scales. Performance payments in the Southend scheme range from 0% to 10%. The direct benefits of Prp for senior managers in local government is not wholly proven since motivation at a senior level is not normally solely related to financial reward. The current financial climate in the UK is also a disincentive to Prp or bonuses because of the public perceptions and associations with the bonus culture in the banking industry.

2. Existing Managerial Texture

Managing the legal system & relationships

Councils are individual entities and separate democratically accountable institutions. As such, they are individual decision makers and employers. At present councils are “creatures of statute”, able to do what is allowed by a range of different pieces of legislation. The current UK Government is presently consulting on giving local government a “power of general competence”. English councils are, almost totally, members of the Local Government Association which speaks on behalf of its members and lobbies Government. The Lga now operates under the banner, Local Government Group (Lgg), which provides member services, lobbying, development and support for performance and training, and acts as the collective employer side for negotiations with trade unions on terms and conditions of employment and pay.

Each Council is required by law to appoint a small number of statutory officers:

- Head of Paid Service: usually termed the Chief Executive, who is the Council’s principal advisor and who is also the senior paid official and responsible for appointing staff and the delivery of the council’s services;
- Monitoring Officer: normally the senior solicitor, responsible for ensuring probity and sound governance and operating within law and regulation;
- Chief Financial Officer; responsible for the sound and legal management of the Council’s finances and the provision of sound financial advice.

All three statutory officers are protected by legislation from unreasonable political interference or unfair disciplinary action in order that they can provide advice without fear or favour. All officers are appointed by the Council as a body and act independent of political control, providing advice to all parties.

Councils are required to operate under statute and guidance, including the need to set a balanced budget by March each year, to adopt and publish accounts and key performance and financial information, to operate and report financial matters in line with international accounting procedures.

Each council must adopt one of a limited forms of governance. The most common at present is to have a Leader of the Council who appoints a Cabinet or Executive of not more than 10, with one or more overview and scrutiny committees appointed by the Council to hold the Cabinet to account. The Council also appoints certain regulatory committees,

primarily covering planning control, licencing issues and staffing issues. Each Council must adopt a Constitution which contains its codes of conduct and operating regulations.

Officers of the Council advise and service these various parts of the Council and are responsible for ensuring that the Council operates within legislation.

Relationships tend to be managed at high level between the Chief Executive, the Leader of the Council and his or her Cabinet members, and the leaders of the minority political groups. Until 2011 there has been a national code of conduct for councillors and a standards process which comprises and nationally appointed independent Standards Board with its own guidance plus a standards committee within each council governing councillor conduct. Officer conduct is governed by HR codes and disciplinary procedures.

Human Resources

There are national terms and conditions of employment covering local government workers but, within these, individual councils have considerable autonomy. Salary levels are one example of what can be agreed locally, enabling councils to take regional labour markets into account. As an example, Southend-on-Sea is only 40 miles from London and therefore has to be mindful of the competition from the Capital when recruiting. Locally determined salary levels enable the council to address this position.

All local government employers have to comply with equal opportunities legislation and, in order to manage this risk, the majority of councils operate a job evaluation system. Each job role across the organisation is measured against a set of objective criteria (knowledge, accountability, problem solving, ecc.). This leads to a job “score” and a hierarchy of roles throughout the organisation. The relevant salary ranges are then overlaid onto this hierarchy ensuring that there is a robust and transparent rationale as to why different job roles attract different salaries. It also enables a council to evaluate the “value” of diverse roles in comparison to each other, e.g. social worker and planning officer; care worker and refuse collector.

Most councils advertise posts at specific grades allocated to posts as described above. Councils have a series of grades as illustrated in the accompanying Southend-on-sea pay policy. Officers are appointed within a grade which normally contains a series of pay steps, or increments. Officers can progress up through the increments, normally annually and often depending upon performance, until they reach the top of the scale.

Using pay as an incentive has not been a traditional mechanism across local government but the last few years have seen an increase in perfor-

mance related pay (Prp) schemes, particularly at senior management level. Again, it is for each individual council to determine the nature and scope of such a scheme and its relevance to the organisation and the local agenda.

Traditionally, annual pay awards (or increments) have been linked to length of service but with greater emphasis on performance and outcomes, as well as the increased risk of age discrimination claims, some authorities have, or are, moving to a system where these payments are linked to the delivery of objectives. A copy of the pay policy for Southend-on-Sea Borough Council is appended as an example of how reward is determined.

Accounting system/budgetary process

All councils in the UK operate to similar accountancy rules and procedures. These are set down in Government regulations and guidance set out by the recognised professional body, Chartered Institute of Public Finance and Accountancy (Cipfa). Within these guidelines Councils set out their budgets to meet their programmes and reporting requirements.

Budgets are set out according to local requirements. Examples for Southend-on-Sea Borough Council are laid out in two formats; the first is set out by department, division and then individual activity; the second is apportioned by political Cabinet portfolio. Progress on spend and control is reported against these formats and summarised in a monthly report to senior managers, Cabinet and committees. This monthly performance report has been sent as an example.

Budgets are set within the context of corporate and service risk assessment. An example of the Southend model has been sent to display this approach. Risk assessment is reviewed and reported on a monthly basis corporately and is also maintained and reviewed regularly by each department. The corporate budget is also set within the context of Equality Impact Assessments. The budget is also set within the context of a three year Medium Term Financial Strategy, which incorporates a range of assumptions and constraints.

The budget is normally prepared and presented in line with the organisational chart or departments of the council.

Within the UK each council has its own subtly different budget setting process, governed by the legal requirement to adopt a balanced budget by the start of March each year. Best practice suggests that councils should carry out some form of public involvement or consultation in developing its budget. In Southend-on-Sea we operate limited opportunities for public contribution. We also operate workshops for all councillors to understand financial challenges and contribute input to the budget process. The budget

is essentially developed by senior officers of the Council with choices and priorities being selected and owned by the Cabinet and majority political group. The budget is presented to the Council by the Leader of the Council. In Southend we present a draft budget to Cabinet in early January each year; it then is discussed by each of the Council's Scrutiny Committees and a business consultative meeting before being finalised by the Cabinet and then debated by the full Council. It is the function of the full Council to decide and set the budget, and as a consequence, the level of local taxation. The set budget also determines the level of spending and service priority for the year.

The budget is a responsibility of the Council and requires no other approval. Successive Governments have sought to limit the level of increase in local taxation in any given year by "capping" increases – in essence this has set councils targets within which to operate each year.

Most UK councils, as in Southend, approve an annual corporate plan at the same time as their budget. This sets out the high level targets for the coming year. The 2011-12 Corporate Plan for Southend has been sent as an example.

Decision making process

The allocation of available resources is set each year in the annual budget for the Council. This must be set by early in March each year. The budget comprises several elements: the revenue budget, the capital budget, the housing revenue account, fees and charges policy, the investment strategy. Once adopted by the full Council the Cabinet is empowered to manage the Council's operations and finances within its guidelines. A significant proportion of the annual budget is formed by continuing expenditure on continuing services. Where the budget contains specific new initiatives or changes in policy or service levels these will require specific reports and decisions by the Cabinet and Council. Delivery is primarily delegated to the departmental directors and their managers.

Supervision

i) Multi-annual programme

Councils in the UK are required to set an annual budget. Of recent times central Government has announced the level of central grant to local government for up to three years ahead on a provisional basis.

Similarly, councils must set an annual capital budget. This is a constraint given that a range of capital projects cover more than one year and so many councils set a budget with indicative programming for three to four years. This is complemented by the requirement for a three year Medium Term Financial Strategy which lays out the projected financial outlays and expected sourcing of resources.

ii) Internal Audit

Each Council in the UK is required to operate an internal audit function. In the main this is provided by directly employed professional auditing staff. In some councils this service is put to tender and provided by a contractor. In others there is a collective, pooled, audit team to maximise availability of specialist skills and gain value for money. In some councils, such as Southend-on-Sea Borough Council internal audit is a shared service with its neighbouring council.

The internal audit service normally reports to either the Chief Financial Officer or the Chief Executive and also reports to the Audit Committee, which oversees the governance of the Council. Internal Audit works to an annual audit plan and works closely with the external audit service. External Audit relies upon some of the work of the internal audit service for its assurance. At present both internal and external audit work to standards set by the Government's Audit Commission and by the Chartered Institute for Public Finance and Accountancy.

In Southend-on-Sea Borough Council, the internal audit team report directly to the Chief Executive.

iii) External Supervision

At present the Government agency, Audit Commission, oversees audit practices and performance in local government and also in fire, police and health services. The Audit Commission also oversees the award of contracts for external audit services for the public sector. Approximately half of all external audit contracts are carried out by the Commission's own District Audit service, whilst the remainder are allocated to a range of major private sector audit companies on a series of five year contracts. The current UK Government is currently changing these processes.

vi) All UK councils operate internal management arrangements. In Southend-on-Sea Borough Council there are a range of procedures:

Internal Audit: An annual audit programme is produced each year following a risk assessment and review with each director and senior management. The work programme is regularly reported to the Corporate management team and to the Audit Committee.

Financial Management: Each department has dedicated accountancy advisors; Each department receives monthly, or more frequent reporting on financial controls. A monthly performance report is produced which reports against key performance targets and also financial management. This report is considered each month by the Corporate Management Team , the Cabinet and each of the Scrutiny Committees. The capital programme is monitored by the Corporate Management Team and the Capital Board (which comprises the Chief Executive, The Leader, key councillors and directors) and then also the Cabinet and scrutiny committees.

Conclusions

The performance management regime in the UK is extensively developed and successful. The systems imposed by national government have been progressive and each element, e.g. Cpa and Caa, is built on the foundations of earlier elements such as Best Value. The imposed regimes are, in the main, successful because they link with and complement the systems imposed by councils themselves and are enhanced by self help and the sector providing improvement solutions for its own members. The management systems are, in essence, effective because of the will of councils, individually and collectively, to manage finances and performance themselves and are, as a result, pragmatic and particular to the localities whilst using benchmarking effectively.

The case of Belgium: Liège

by *Jean-François Huart*

- **Municipal finances in Belgium**

The finances of the Belgian municipalities can be seen in a dual perspective: basic concepts and rules of organisation.

There are five *basic concepts*:

- financing of local authorities, namely the fee revenues, grants, subsidies, reserves and borrowing;
- expenditures, as well as current (operating expenses) than capital (investment);
- management of the debt when loans have been contracted;
- impact of decisions made (both by the municipality or the subsidising authorities) on the financial management of the administration;
- treasury (local authorities need cash to conduct financial transactions).

The *rules of organisation* are based on three concepts: the budget, the financial statements and the accounting rules in order to have a framework of analysis. Within Belgian local authorities two systems of accounting exist: budgetary and general¹ accounting.

The objectives of this note is to give a brief presentation of the financial organisation of the Belgian municipalities (and mainly the Walloon local authorities)². In a first part, a synthesis of the Belgian municipal system will be done. Then, the principles of the budgetary accounting will be explained. Finally, the bases of the general accounting will be analysed.

1. Double entry bookkeeping.

2. Because of the organisation of Belgian local authorities, the terms of reference used in the present note will be the Walloon Region.

1. Belgian municipal organisation

Belgium is a federal State, with three Regions³ (Flanders, Wallonia and Brussels Capital), three Communities⁴ (Flemish, French and German speaking) and ten Provinces⁵. Belgium has a area of 30.500 km²; the amount of its population is a bit more than 10 millions inhabitants.

In Belgium, there are 589 municipalities⁶, with:

- the municipal council – the legislative body of the municipality – elected by direct universal suffrage for a six-year term;
- the municipal college – the executive body of the municipality, in charge of the day-to-day management – composed by the Mayor and Aldermen and elected from and by the municipal councillors;
- the Mayor, who chairs the municipal college and the municipal council. He is member of the municipal council and appointed by the regional government;
- the municipal administration with the municipal Secretary (the “Ceo” of the local authority) and the *Receveur*⁷ (in charge of the municipal finances).

The missions devolved to municipalities cover:

- missions attributed to them by higher authorities (responsibility for public law and order, management of the civil administrative functions and the maintenance of population registers);
- missions based on the municipal interest (town planning, urbanism, housing, education, culture, sport and youth, environment, ...).

Each municipality has a **Public Centre for Social Welfare** which has an autonomous status, provides social integration income and the right to

3. Main competences of the Regions: economy, environment, territorial and urban planning, public transport (railways excepted), agriculture, housing, foreign trade, organisation and control of local governments, and partim, employment and social welfare.

4. Main competences of the Communities: education, culture, sport.

5. Main competences of the Provinces: social infrastructures and policies, education, economic development, tourism, medical promotion.

6. Source: Conseil des Communes et Régions d'Europe.

7. The *Receveur* is the rate collector of the municipality. He is in charge of legal missions: legal control of expenditures, accounting, collect of taxes and revenues, cash management, financial advisor of the local authority.

social assistance, and is in charge of social services (elderly services and care, debt mediation, social reinsertion, ...).

In the field of public safety, since the 1st January 2002, each municipality is member of a “police zone” (multimunicipal or local), an independent legal entity, with their own staff and accounts.

Last but not least, the municipal law is depending of the Regions which are responsible for the organisation of the municipalities and for the exercise of administrative supervision. In the Walloon Region, there is a decret organising the functioning of local authorities: the *Code de la Démocratie locale et de la Décentralisation*.

2. Budgetary accounting

The budgetary accounting is a tool for prediction and control of the use of funds; it is based on the budget, budget modifications and budgetary annual account. It operates following a chart of accounts.

2.1. Chart of accounts

The budget operates in a system of accounting based on «functions» (intervention’s areas of the local authority), in «natures» (means used by the municipality), and «budget items».

Structure of the budget item

FFF/EEE/ee/AA

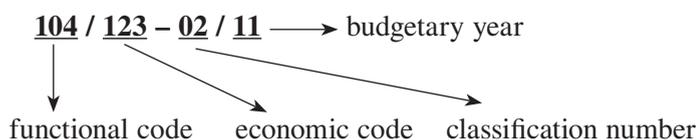
FFF = functional code (intervention’s area)

EEE = economic code (means used to make its intervention → type of expenditures or revenues)

ee = classification number

AA = budgetary year

Example



Accounting codes have been established, according to a rigid structure, by the Belgian Ministry of Interior and later by the Ministry of the Walloon Region. It is through the economic code that automatic linking between budgetary accounting and general accounting is done (see later § 2.3.3).

Functional codes	Economic code
021 > General non-assigned grants	111-01 > Permanent staff wages
104 > General administration	111-02 > Subsidised staff wages
124 > Private Property	123-02 > Administrative supplies
421 > Roads	124-02 > Technical supplies
561 > Tourism	
731 > Education (secondary schools)	163-01 > Revenues of property rentals
767 > Public libraries	211-01 > Financial costs of borrowings
	742-53 > Computer expenditures
	961-51 > Loans to contract

In practice, it is possible to combine functional codes and economic codes according to the realised economic operations:

- 421/123-02 Administrative supplies for the Department of Public Works;
- 771/742-53 Purchase of computer equipment for the service of Culture (museums);
- 930/111-01 wages of the subsidised teammembers of the Department of Urbanism).

2.2. *The budget of a municipality*

2.2.1. Definition

The budget includes the accurate estimate of all revenues and all expenditures made during the budgetary year (except for the movement of funds affecting the municipal treasury).

The budget can be considered under different aspects:

- it is an expression of the political objectives, a financial translation of the policies that the elected municipal executive intend to conduct during the year, a reflection of the policy choices both in terms of expenditures (what do we do?) and of revenues (how do we finance these expenditures?);
- it is an authorization act given by the by the municipal council to make the expenditures and to collect the revenues;
- it is an accurate estimation of all the revenues and all the expenditures of the local authority during one year;
- it is also a management tool, as well as predicted (at the time of the confection of the budget) than comparative (when confronted with the annual accounts in order to identify and explain the differences);
- it is a statistical document, greatly facilitated by a uniform coding of budget items;
- finally, it is a legal act of the local authority, fully enforceable once it was approved by the Ministry of the Walloon Region.

2.2.2. Principles

The budget of a local authority meets several principles:

- *yearly budgeting*: the municipality makes each year the budget of revenues and expenditures for the next year;
- *universality*: the budget includes the accurate estimation of all revenues and all expenditures of the municipality;
- *unity*: there is only one budget (each revenue can in principle be used to pay any expenditures), only one accounting and one cash management;
- *speciality*: the budget is composed of separate budget items to allow amount's individualisation and wording of revenues and expenditures;
- *balanced budget*.

2.2.3. Structure

The budget is broken up into two main parts: the “ordinary service” (or current or operating section) and “extraordinary service” (capital or investment section). Within these, a second distinction is made between the present budgetary year and prior years.

2.2.4. Ordinary service (current or operating budget)

The “ordinary service” includes all the revenues and expenditures that occur at least once time during each budgetary year and provide to the municipality income and regular running, including the periodic payment of debt.

a) Current expenditures

Current expenditures are divided into four categories:

- staff costs (wages of permanent staff, contract employees and subsidied officers, social contributions of the employer, work insurance, workers health, ...);
- running expenditures (to ensure the functioning of the municipality, such as administrative supplies, energy, telephone, cost of building’s maintenance,...);
- transfers expenditures (expenditures for the Public Centre for Social Welfare, for the Police zone, for the municipal public corporation, ...);
- costs of debt (financial charges related to the payment of principal and interest on loans, debit interest on cash accounts).

b) Current revenues

Current revenues can be divided into three categories:

- fee revenues consists of local fees generated by user contributions to the costs of the services provided by the municipality (contribution from parents to school fees, entrance fees to public establishments such as museums, swimming pools, etc.);
- transfers revenues (general non-assigned grants⁸, earmarked grants or

8. “Municipal fund” (equalisation mechanism between the municipalities organised and financed by the regional authorities).

- subsidies⁹, additional taxes¹⁰ and municipal local taxes¹¹);
- debt revenues: dividend payouts mainly from energy intermunicipal companies, “revenues generated by monetary investments and reimbursements from third parties (Public Centre for Social Welfare, church councils, etc.) of the borrowing costs linked to loans initially contracted by the municipalities for those third parties”¹².

2.2.5. Extraordinary service (capital or investment budget)

The “extraordinary service” lists all the revenues and expenditures that affect directly the value of municipal property to the exclusion of its routine maintenance. It also includes interest in intermunicipal companies, investment funds to more than a year and the early repayment of debt.

a) Capital expenditures

Capital expenditures consist of:

- transfers expenditures (expenditures from capital transfers, such as capital subsidies to other public authorities);
- investment expenditures (expenditures relating to financial operations linked to municipal property, as for example, the purchase of office buildings, of computer equipment or vehicles);
- debt expenditures (expenses from financial transactions in capital, such as early repayment of loans or the purchase of fixed income securities);

b) Capital revenues

Capital revenues can be divided in three categories:

- transfers revenues (revenues from capital transfers, such gifts from private households, capital subsidies (granted by higher authorities, insurance compensation received after a disaster or an accident);

9. Subsidies earmarked to finance specific expenditure projects (teacher’s wages, employment support, ...).

10. Municipalities can levy three additional taxes: additional centimes on the personal income tax, additional decimes on the tax on vehicle traffic circulation, additional centimes on the regional withholding tax on real estate.

11. For example: tax on waste, on weekend homes, on administrative document delivery, on written advertising, ...

12. Source: Dexia Banque.

- investment revenues (revenues from the realization of assets, for example, sales of agricultural land, buildings, cars, ...);
- debt revenues (subscription of loans, revenues from financial operations, as sales of fixed income securities, ...).

c) *Financial means*

The local authority has a free room to manoeuvre for its investments (excluding entities under “rehabilitation plan”), but conditioned to the presence of “financial means”, i.e. revenues covering expenditures to be achieved: loans, capital grants from the higher authority, use of a reserve fund ...

2.2.6. Lay-out of the budget

The lay-out of the budget is organised by budgetary functions, and for each of them, by economic natures (types of expenditures and revenues) and by budget items.

For the expenditures, the following informations are taken into account:

- amount of commitments of the budgetary annual account (year N-2);
- amount of budget credits of the budgetary year N-1;
- amount of budget credits of the budgetary year N.

For the revenues, the following datas are presented:

- amount of *droits constatés* (receivables) of the budgetary annual account (year N-2);
- amount of budget credits of the budgetary year N-1;
- amount of budget credits of the budgetary year N.

Expenditures					Revenues				
Budget item	Wording	Budgetary account N-2	Budget N-1	Budget N	Budget item	Wording	Budgetary account N-2	Budget N-1	Budget N

2.3. Implementation of the budget

Throughout the year, various operations (both expenditures and revenues) will be realised by the local authority.

2.3.1. Stages of an expenditure

Budgetary forecast	Expenditure credit listed in the original budget (or in the budgetary modification)	Municipal Council
Commitment	Reservation of a credit for a creditor following an obligation of the municipality. It takes place at the time of the order, the award of a contract, the decision to grant a subsidy, ...)	Municipal Council or municipal college
Imputation	After receipt and verification of the invoice, the expenditure is accounted in the books (with possible adjustment of the amount of the commitment)	Receveur
Order to pay	Accuracy scheduling of the debt	Municipal College
Mandatement	Order given to the <i>Receveur</i> to make payment	Municipal College
Payment		Receveur

2.3.2. Stages of a revenue

Budgetary forecast	Revenue credit listed in the original budget (or in the budgetary modification)	Municipal Council
Right to revenue	Any amount owed to the municipality for a specified budgetary year	Municipal Council – municipal college
Droit constaté (Receivables)	Right to revenue subject to an accounting record	Receveur
Collecting State	Document given to the <i>Receveur</i> in order to collect the receivables	Municipal College
Collection	Recovery of the receivables	Receveur

2.3.3. Link between budgetary and general accounting

During the imputation of the expenditure or the *droit constaté* made by the *Receveur*, the link between budgetary accounting and general accounting is done (through the economic code of the budget item).

For example:

- the imputation of a current expenditure will generate an expense or a cost in the general accounting (income statement, class 6) and its counterpart in the balance sheet (liabilities, class 4);
- the creation of a *droit constaté* (fees revenue f.e.) generates the creation of an income in the general accounting (income statement, class 7) and its counterpart in the balance sheet (assets, class 4).

2.3.4. Budgetary modifications

When, after the approval of the budget, it appears that budgetary adjustments must be made, the municipal council will adopt a budgetary modification in order to incorporate in the budget the necessary credits to cover non initially estimated expenditures or revenues.

2.4. *Budgetary annual account of the municipality*

The budgetary annual account reflects the implementation of the budget during the budgetary year.

2.4.1. Expenditures

The section “expenditures” of the annual account consists of seven columns with the evolution of the expenditures (classified by budget items) during the year.

Budget item	Wording	Budgetary credit (budgetary year 2010)	Commitments	Unemployed credit	Imputations	Credits to be reported
104/123-07	Mail and post fees	23.650,00	23.609,73	40,27	23.600,00	9,73
104/123-11	Telephone fees	10.000,00	9.500,00	500,00	9.300,00	200,00

If commitments don't generate an imputation at the end of the year (the 31st of December), they are removed (if obsolete) or transferred towards the next budgetary year via the “Form T” document (if they must be main-

tained). In this case, they will be listed in the “previous years” section of the next budget (for example 104/123-07/10). Only real commitments to creditors may be transferred.

2.4.2. Revenues

The section “revenues” of the annual account consists of six columns with the evolution of the revenues (classified by budget items) during the year.

Budget item	Wording	Budgetary credit (budgetary year 2010)	<i>Droits constatés</i> (receivables)	Irrecoverable receivables	<i>Droits constatés nets</i> (net receivables)
124/161-48	Various revenues	10.000,00	7.000,00	0,00	7.000,00
124/163-01	Renting revenues	255.000,00	253.600,00	1.500,00	252.100,00

For various reasons (insolvency, administrative error), a receivable of the municipality cannot always be recovered; in this case, an irrecoverable item will be recorded in the accounting.

The recoveries don’t appear in the budgetary annual account but well in the general accounting (non-current assets, class 4, see later).

2.4.3. Two results

The budgetary annual account establishes the total of budget items according to the functional and economic classification.

Two results are generated from the budgetary accounting.

The “**budgetary result**” is the difference between net receivables (*droits constatés nets*) and expenditure’s commitments. As soon as the budgetary annual account of the year N-1 is adopted by the municipal council, the estimated surplus or deficit in the year N’s budget is changed (through a budgetary modification) by this budgetary result of the year N-1’s budgetary annual account.

$$\text{Budgetary result} = \text{net receivables (droits constatés nets)} - \text{expenditure’s commitments}$$

The “**accounting result**” is the difference between net receivables (*droits constatés nets*) and expenditure’s imputations. This result will be injected in the annual budgetary account of the year N+1.

$$\text{Accounting result} = \text{net receivables (droits constatés nets)} - \text{expenditure’s imputations}$$

The difference between the “budgetary result” and the “accounting result” (or the difference between commitments and imputations of expenditures) consists in the “**commitments to be transferred**” (embodied in the “Form T” document).

3. General accounting

The general accounting is a double entry bookkeeping system similar to the private sector, including debts and property of the municipality, and based on the balance sheet and the income statement. Belgian accounting rules allow – through the budget item – a link between the two accounting systems (budgetary and general).

3.1. Balance sheet of a municipality

The balance sheet is a property’s photography of the local authority on the 31st of December of the financial year. It includes what the municipality has (assets and receivables) and what it should (debts and obligations).

The balance sheet is a two-column table:

- the left column details the assets and provides information on the use of financial resources: it includes property and all the receivables of the municipality;
- the right column includes the liabilities and indicates the origin of the resources of the local authority; it distinguishes the resources made available by third parties (debts) and own resources of the municipality (equity).

ASSETS	LIABILITIES
<i>NON-CURRENT ASSETS</i>	<i>EQUITY</i>
Intangible assets Fixed assets ¹³ Granted investment subsidies Financial assets ¹⁴	Capital Accumulated results Reserves Investment subsidies Provisions
<i>CURRENT ASSETS</i>	<i>DEBTS</i>
Receivables (debtors) Cash and cash equivalents Accruals	Long term debts Short term debts (creditors) Operations for third parties Accruals
<i>Use of resources</i>	<i>Origin of resources</i>

3.2. Income statement of a municipality

The income statement includes all income and expenses (costs) corresponding to a financial year. A income reflects an profitable operation for the municipality. An expense is an operation generating a loss for the local authority.

In practice, the income statement is a two-column table:

- the right column includes the expenses and costs;
- the left column details the incomes of the municipality.

The income statement is divided in three sections:

- operating expenses and incomes;
- non-cash expenses and incomes;
- exceptional expenses and incomes.

13. Municipality's property: lands, buildings, roads, equipment, ...

14. Fixed income securities, interest in intermunicipal companies.

EXPENSES	INCOMES
<p><i>OPERATING EXPENSES</i></p> <p>Cost of goods Cost of services Staff costs (payroll) Granted subsidies Financial expenses</p>	<p><i>OPERATING INCOMES</i></p> <p>Fees Received grants and subsidies Financial incomes</p>
<p><i>NON CASH EXPENSES</i></p> <p>Annual depreciations <i>Depreciations of granted subsidies</i></p>	<p><i>NON CASH INCOMES</i></p> <p>Increase in value (annual reassessments)</p>
<p><i>EXCEPTIONAL EXPENSES</i></p> <p>Recoverable receivables (ordinary service) Exceptional expenses (extraordinary service) Allocations to reserves</p>	<p><i>EXCEPTIONAL INCOMES</i></p> <p>Exceptional incomes (extraordinary service) Increase in value (sale of assets) Uses of reserves</p>

The result of the financial year is the sum of the results from operating activities, the “non cash” result and the exceptional result.

The ***result from operating activities*** is composed of the main receivables (*droits constatés*) and expenditure’s imputations. This result is close to the budgetary accounting result of the “ordinary service”; however, it does not distinguish between prior and present sections of the budgetary accounting.

The “***non-cash***” ***result*** consists of elements resulting from the normal variation of property during the previous year (annual depreciations and reassessments).

The ***exceptional result*** includes the sale of assets, recoverable receivables, uses and allocations to reserves, ...

3.3. *General chart of accounts*

The general chart of accounts is divided into classes:

- the balance sheet accounts include five classes:
 1. equity, provisions, long-term debt;
 2. fixed assets;
 3. inventories;

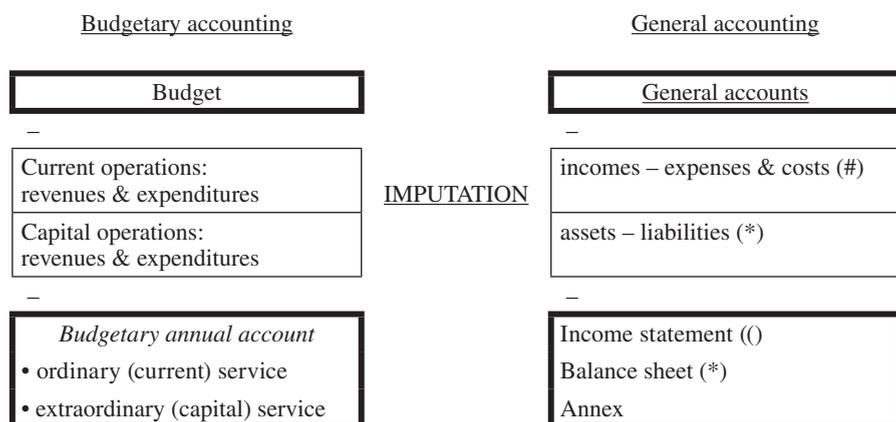
4. current assets and current liabilities;
 5. financial accounts (cash);
- the income statement accounts include two classes:
 6. expenses/costs;
 7. incomes.

General accounts have five digits. Feature of the Belgian municipal accounting, there are specific accounts which are sub-accounts of balance sheet accounts; they give information about transactions related to property, individuals, cash account, loans, grants, ...

Finally, through the liaison between the budgetary accounting and the general accounting, a budgetary economic code is linked to a single general account. But a general account may correspond to one or more economic budgetary codes.

Budgetary	Economic code	General	Account
111-01	Permanent staff wages	62001	Cost of payroll
111-02	Subsidised staff wages	62001	Cost of payroll
163-01	Renting revenues	71320	<i>Renting incomes</i>
723-51	Improvements of administrative buildings	22121	Administrative buildings
762-51	Sale of administrative buildings	22121	Administrative buildings

4. Synthesis



5. Some references

Code de la Démocratie locale et de la Décentralisation.

Loi du 8 juillet 1976 organique des Centres publics d'Action sociale (chapitre VI, section 2).

Arrêté du Gouvernement wallon du 5 juillet 2007 portant le règlement général de la comptabilité communale, en exécution de l'article L1315-1 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation (M.B. 22 août 2007).

Finances locales (communes et provinces), Dexia Banque, juillet 2011.

Les collectivités territoriales dans l'Union européenne – Organisation, compétences et finances, Dexia, décembre 2008.

Réforme comptable et nouveaux outils d'analyse financière pour les communes et CpaS wallons, Dexia Banque, janvier 2008.

Les grades légaux, au service des citoyens et de leurs élus, février 2007.

The Council of Europe tools: an overview

by *Daniel Popescu, Sylvia Ivanova*

The Council of Europe's approach to performance management at local level: analytical framework and good practice

A paper prepared for the project "Performance in local government" of the University of Florence, Sspal and the Council of Europe

For the attention of Prof. Massimo Balducci, University of Florence¹

Introduction

Since 2003, the Council of Europe have sought to promote Performance Management to drive up the standards in local authority internal and external services and to improve efficiency and effectiveness in local administration.. The European Committee of Local and Regional Democracy (CdIrl) has prepared a series of recommendations in the fields of local public finance and citizens participation adopted by the Council of Europe's Committee of Ministers. In 2006, the CdIrl has published a comprehensive report on performance management at local level. On that basis the Centre of Expertise for Local Government Reform has developed an approach, a programme and tools to promote performance management in local administrations (2011).

The PM approach starts with effective strategic and operational planning and makes good use of job descriptions, performance indicators and

1. This paper is prepared for the project "Performance in local government" of the University of Florence, Sspal and the Council of Europe in 2011.

performance appraisal. It provides information on performance to staff and elected representatives, as well as to the public, on how the local authority is performing in its priority areas.

Through performance management, the authority can identify areas of organisation or service provision that are operating weakly, and initiate a fundamental performance review to learn from best practice and make the changes necessary to raise the standards.

The approach can be used to assess the satisfaction of citizens with the local authority and ensure that the local authority's priorities and standards reflect the interests of citizens and local organisations. Performance management can help to align the personal objectives and tasks of staff with the local authority's strategic objectives and plans to ensure a coherent approach to its work.

In the light of the best European experience, the Centre of Expertise published in 2011 a Toolkit on Performance Management at local level setting out a performance management approach, relevant tools and examples from European countries.

This paper provides a summary on the Centre's approach to Performance Management. It includes key messages relating to measurement and management of performance, key principles and good practice in establishing performance management systems in local administrations. It draws on the Cdlr report on Performance Management in local government, the Centre of Expertise's Toolkit and practice on Performance Management at local level. The paper is divided into two parts.

PART ONE – describes the role and importance of Performance Management in local government and the features of an effective Performance Management system.

PART TWO – defines the critical success factors and includes a number of recommendations for improving performance at local level. It refers to the Centre of Expertise' Performance Management programme.

PART ONE

What is Performance Management

PM is a systematic approach to identifying, collecting and using performance data to improve standards in internal and external services of local authorities. It includes a range of processes, techniques and methods that facilitate the setting out of key performance indicators, agreeing minimum

standards of performance and using the annual planning process to set and monitor targets to improve performance.

In the public sector Performance Management has often been associated primarily with ensuring that services provide ‘value-for-money’. But, it can also be used to compare the performance of local authorities, to identify best practice and as a means whereby service users, the general public and national governments can hold local service providers to account.

Why is PM helpful?

Today, effective performance management is seen by many European countries as a key ingredient of good governance and has played an increasingly important role in the management of public services. There are a number of reasons for this including:

- **Fiscal stress** – many European countries are facing growing pressure on public spending. Also, as a result of the today’s economic crisis, many local authorities have to review their budgets and prioritise services in order to make cost savings. This requires to focus attention on performance and increase demand for reliable performance information;
- **Managerialism** – over the last two decades managerialist practices have increasingly been adopted by governments at both national and local levels and a range of management approaches adapted from the private sector (including management by objectives, quality assurance and performance measurement techniques) have been used in local public services;
- **Rising public expectations** – service users’ expectations have been rising. This has been fuelled partly by better experiences of privately run services and by the way in which they have been encouraged to think of themselves of customers with rights to certain service standards and to redress where services fail;
- **Accountability** – accountability to the public has been recognised as a key condition of effective governance. Regularly updated and widely reported performance measures provide the public with information that can be used to hold services to account.
- **EU assistance** – effective monitoring and evaluation is a pre-condition of EU assistance provided by the European Union under the Structural Funds and a range of other programmes. This has helped to heighten awareness of performance measurement at local and regional levels;
- **National performance frameworks** – in some countries national governments have introduced new national performance management frameworks and/or statutory performance indicators;

- **Benchmarking** – traditionally local public services have not been exposed to direct competition of the kind that exists in the private sector. Comparisons of performance between services and between authorities have increasingly been used as proxies for market signals in order to identify best practice and to highlight instances where services need to be improved.

Osborne and Gabler, whose work has been a major influence on public sector reform strategies over the last decade, argue that effective performance management is a key feature of successful organisations in both the public and private sectors because:

If you don't measure results, you can't tell success from failure;
 If you can't see success, you can't reward it;
 If you can't reward success, you're probably rewarding failure;
 If you can't see success, you can't learn from it;
 If you can't recognise failure, you can't correct it;
 If you can demonstrate results, you can win public support;
 What gets measured gets done².

Risks of performance management

There are however a number of common problems and *risks* associated with performance management. The main risks relate to attitudes.

- The need to report on specific performance indicators can distort the behaviour of service managers. They might focus on those aspects of the service being measured (often inputs rather than outcomes) at the expense of other aspects.
- Some performance indicators will be influenced by factors outside the control of the managers or the local authority (eg cuts in the overall budget). But in understanding performance, these factors must be taken into account.
- Some managers might take action, sometimes dishonest, to improve specific performance data where it is in their interest. Internal and external audit can reduce the level of dishonest reporting.
- Validation of performance data is important. But external audit can be expensive, and too much audit can reduce the local ownership of performance management. On the other hand, every local authority should have some internal audit capacity that can support (rather than control) the development of a robust performance management system without losing local ownership.

2. Osborne and Gabler (2002), *Reinventing Government*.

- Competent managers will want to add their own performance indicators in the light of local circumstances. It is important to keep the number of obligatory performance indicators relatively small (ie just limited to the most important priorities).
- Staff can be de-motivated where performance information shows that service provision is poor. Staff should see performance management as an opportunity to improve, to learn from others. In this way, they themselves learn and develop.

It is important to avoid these risks if local authority staff and elected representatives are to use performance management pro-actively to drive up the standards of service provision and not reactively merely as a paper exercise in reporting.

The main types of performance indicators

The model below identifies four main types of indicators:

INPUTS	ACTIVITIES	OUTPUTS	OUTCOMES
<i>resources</i>	<i>processes</i>	<i>services</i>	<i>community impact</i>

The following are some examples of such indicators:

Input indicators provide information on the resources committed to a service in terms of finance, staffing, equipment, land and property

- unit costs
- number of staff
- area of property or land in use

Activity indicators provide information on the processes, systems, cultures and procedures needed to deliver a service

- trend in use of information technology
- response times to complaints
- speed of telephone answering

Output indicators provide information on the performance of the service provided in terms of, for example, capacity, through-put and service level

- no. of service users
- no. of hours of service provided
- passenger miles of transport services
- level of awareness of service
- proportion of service users to potential service users
- books lent by the library
- no. of diplomas awarded

Outcome indicators provide information on the impact the service has on users and on the wider community

- increased level of public participation
- reduction in crime committed by young people
- reduction in long term unemployment
- trends in literacy levels

It is easier to measure inputs and activities than outputs and outcomes. The risk is therefore that there are more indicators for inputs and activities. Yet the most important indicators will relate to the outputs and outcomes. After all, the local authority will be judged on the impact it has in the community, on the results children get at school, for example, rather than the cost of maintaining school buildings.

For this reason it is important to identify a range of key performance indicators in the ‘basket of indicators’ of any one service or priority, including key performance indicators for outputs and outcomes.

The dimension of value

There can be different dimensions of ‘value’ in each of the above types of performance indicator. These dimensions are set out below:

- *Economy and efficiency indicators* measure value for money. Economy refers to the cost of the resource (eg staff costs). Efficiency is about the relationship between inputs and outputs (eg unit cost for delivering a service, no. of parking tickets issued per officer).
- *Quality and effectiveness indicators* measure how far the service achieves defined standards and objectives. They are about whether the service has delivered the intended outputs and outcomes (eg the average level of qualification of teachers). They can also include indicators of user satisfaction and community participation.
- *Impact indicators* measure the effect of the service on the wider community, such as the improvement in health as a result of reducing pollution through traffic initiatives.
- *Equity indicators* measure, for example, the accessibility of the service to all groups in the community. This is an important measure in areas where ethnic minorities live.

Summary

Economy	What are the costs of the service?
Efficiency	What is the ratio of outputs to resource inputs?
Quality	Is the service achieving quality standards and user satisfaction?
Effectiveness	Do actual inputs and outcomes achieve our intended objectives?
Impact	What net improvement does the service make to the quality of life of the local community?
Equity	Is the distribution of benefits from the service equitable?

Reference points

To be useful, indicators of performance have to be compared against one or more *reference points*. There are four main types:

Baseline	A baseline is an established starting point. This allows a comparison of present performance over time. It answers the question: <i>'How fast is performance improving?'</i>
Minimum standards	Minimum standards can be set nationally or locally. This allows a comparison of present performance with standards below which performance should never fall. It answers the question: <i>'Are we meeting our minimum obligations?'</i>
Target	Targets can be set nationally and locally. They give staff a performance goal; performance information can tell them how far they have travelled towards that goal. They answer the question: <i>'How much more do we need to improve in order to meet our objective?'</i>

Benchmark

A benchmark sets out the performance level of, say, a group of the best-performing local authorities or a set of agreed standards; this allows a local authority to compare its performance within local government or against a recognised level of performance. It answers the question:

‘How good is the service compared to similar services elsewhere or against the recognised standard?’.

Levels of performance indicator

Performance needs to be measured and managed *at different levels* within a local authority:

- community level
- corporate level
- service level
- team and individual level

The performance management system should link the different levels, and the objectives and performance indicators at the lower levels should reflect the objectives and performance indicators at the higher levels.

Type of indicator	Use of performance information
<i>Level 1: Community indicators</i>	Vision for locality Partnership with civic society Strategic objectives Democracy and sustainable development
<i>Level 2: Corporate indicators</i>	Strategic plans and priorities Performance management system Corporate services (HR, finance, IT)
<i>Level 3: Service indicators</i>	Service plans Service delivery Contracts Management

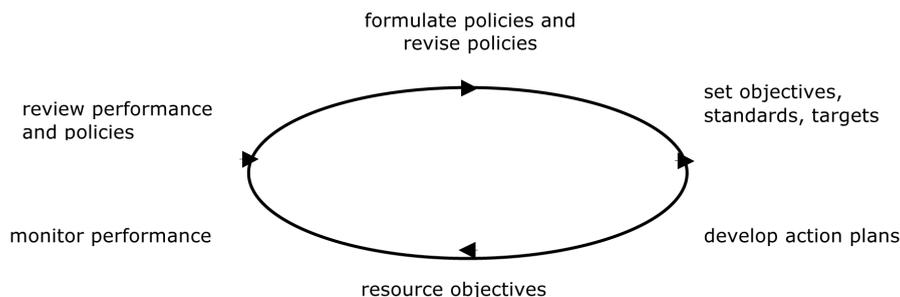
Responsibility for specifying local performance indicators

An important issue is *who* defines local performance indicators. They can certainly be defined by the local authority leadership, by service managers or by experts. They can be suggested by a National Association of local authorities or by professional associations. Whoever puts them forward, it is always good practice to *consult* service users, local NGOs or whoever else might have a stake in them.

The advantage of involving the public in defining performance indicators is that they are likely to emphasise things that are important to local people. It also involves local people in the service itself, and such participation can have wider advantages.

Performance Management cultures

The success of a performance management system depends not only on its design but also on the culture of the organisation in which it is implemented. Ideally the local authorities need to be receptive to rational policy making and service planning. Staff need to be able to use performance indicators to drive up performance and the leadership of a local authority should try to encourage this by responding constructively to the evidence produced by performance indicators. Performance management needs therefore to be embedded into mainstream management and political processes (see the diagram below³):



These conditions are most likely to apply where:

- senior managers and politicians are committed to rational processes of strategic planning and service planning;

3. Source: IDEa, *All in a day's work: delivering effective performance management*, London, IDEa, 2001.

- managers, staff and politicians are able to accept bad news, learn from mistakes and take action to address performance problems;
- there is a focus on a small number of well defined priorities and related performance measures;
- authorities have developed clear links between corporate priorities, performance indicators and targets, service plans and staff appraisal and reward systems;
- there are effective processes for communicating throughout the organisation the importance and use of performance management;
- there is widespread understanding and ownership of the authority's performance management system;
- there is a system of meaningful incentives for managers and staff to achieve targets;
- there is a close tie up between performance information and key strategic and budget decisions.

PART TWO

PM – the critical success factors

The Council of Europe CdI^r has carried out a survey within its member states which provided an overview of performance management systems used in connection with local public services. It also highlighted key conclusions and recommendations for action. The survey report included an analysis of good practice and identified a number of critical success factors. Accordingly, an effective performance management systems should ideally:

- focus on a small number of key indicators which provide a balanced picture of overall performance;
- combine a balance of indicators that reflect both national and local priorities;
- be used by senior managers and politicians to inform their decisions and achieve performance improvement;
- be owned by staff and seen as relevant to day-to-day operations;
- encourage local authorities to respond to the needs and expectations of local people.

It is clear that there are considerable variations between the countries in their constitutional arrangements, in the history of central-local relations, in the powers and resources available to local authorities, and in the problems, the social, economic and political problems facing local authorities. In some countries local authorities will not therefore be able to achieve “ideal” performance management systems, at least in the short term. However, these critical success factors provide useful benchmarks for all countries to seek to move towards.

The information provided by the survey does provide a very useful overview of the current state of play in terms of performance management and measurement of local public services. It suggests seven key conclusions:

- there are wide variations between countries in performance management systems and practices. Some already have robust systems for monitoring for performance of most local services, but in others performance management appears to be poor;
- in most countries local authorities have considerable control over the design of performance monitoring systems and which performance indicators are used. But there are very few instances of local authorities being given financial incentives to adopt performance management systems;

- although most countries reported the existence of some form of performance monitoring, only a handful have comprehensive systems including the full range of different types of performance measures;
- the use of performance measures to make comparisons between local authorities is fairly widespread, but few countries compare performance against specified minimum standards. In most cases benchmarking groups have been started up by external agencies such as private firms or not-for-profit advisory services;
- as might be expected, performance indicators are used most frequently in services that have tangible, physical outputs that are relatively easy to measure;
- it is largely believed that performance measurement helps to make local authorities more accountable to the public. However there are very few countries where performance data are published in a form that is likely to be read by the public. User satisfaction surveys are used fairly widely, but the public and press apparently show little interest in the results;
- in general, the countries with the least developed performance management systems are those where local authorities are not required by statute to adopt them, but there are exceptions to this. However, it is possible to introduce comprehensive performance management at local level both in countries where power is centralised and in those where it is decentralised (eg. UK, Finland).

These conclusions have four main implications:

- first, measurement is a precondition for performance and there is a clear need to create and to use performance indicators for specific services in order to determine and give indications as to their performance for the benefit of the local authority and the public;
- second, comprehensive systems can be adopted successfully in countries with very different traditions of local governance and varying levels of central control and regulation over local authorities; if local initiatives in this field are preferable and should be encouraged, it is equally necessary to ensure a certain degree of comparability between these systems;
- third, a lot more needs to be done before comprehensive performance management and measurement of local public services are in place;
- fourth, there is a wealth of experience and existing good practice. The challenge is to spread this more widely in order to raise the overall standard of local performance management and measurement across countries.

Recommendations

The precise actions that are needed to improve performance management will vary between countries. Individual states, and local authorities within those countries, need to determine for themselves what is best in their own contexts.

In some countries local authorities have already adopted good practice in performance management; they are also able to provide useful role models and a potential source of information from which authorities in other countries may be able to learn.

In some other countries larger local authorities already have good performance management systems but smaller authorities need further help, guidance and resources to put them in place.

In some countries all local authorities are facing a range of pressing issues which mean that the development of adequate performance management systems will be a considerable challenge, at least in the short term.

In these circumstances it was impossible to present recommendations that will be equally applicable to all member countries. However, the Cdlr identified a number of actions that might usefully be considered by national and local authorities within individual countries.

Recommendations for consideration at national level

The scope for action at national level varies between countries. In a few countries national governments have the power to stipulate statutory performance measures which all local authorities must adopt. But in most countries national officials do not have control of this kind over the detailed operations of local authorities. Similarly, some countries have well developed local authority associations, but others do not. Where they exist local authority associations are probably better placed to develop co-ordinated action at national level than are national governments. Local authority associations (and/or national governments) might consider helping local authorities to improve performance management systems by:

- assessing the resources (including staff, expertise, technology and finance) that local authorities need to develop effective performance management systems;
- identifying and disseminating examples of good practice;
- offering incentives to authorities to develop performance management systems;
- assisting in the design of systems – for example by providing standard templates for data collection;

- providing training in the development and use of performance management – for example through good practice guides, websites and workshops;
- facilitating comparisons between authorities – for example through benchmarking clubs;
- encouraging the publication of performance data in order to provide accountability and transparency to local people.

Recommendations for consideration by local authorities

Individual local authorities should seek to put in place performance management systems that:

- focus attention on improving services;
- reflect national and local priorities;
- measure all aspects of performance including economy, efficiency, effectiveness and equity between different groups, by drawing inspiration from methods of evaluation and self-assessment, using clear performance indicators for the various local public services;
- be completely transparent in respect of the creation, implementation and the results of any performance management system.

In order for performance management systems to be used and to be useful, local authorities should try to encourage a performance-oriented organisational culture by ensuring that:

- performance measures are seen as relevant by staff and local people;
- performance data guide decisions and actions at all levels of the organisation;
- there is a willingness to accept bad news and take action to improve;
- there is appropriate training in how to gather and use performance data and incentives for staff and managers to do so.

Programmes and Tools by the Council of Europe’s Centre of Expertise for Local Government Reform

In co-operation with key political bodies within the Council of Europe (Cdlr, Congress, Pace) and with external partners (national and local authorities), the Centre of Expertise identifies, adapts and develops capacity-building tools from the best of European experience. Capacity-building programmes are being supported by the Centre in various European countries.

Model Performance Management programme and tools were designed by the Centre to help local authorities improve internal and external

serviced. The PM programme develops and uses capacity-building and self-assessment tools such as Benchmarks, a Fundamental Performance Review, baskets and templates of Key Performance Indicators in selected critical areas (e.g. local economic development, human resources management, environment, tourism, transport ecc.)

Using the programme and tools, the Centre of Expertise encourages, and assist with, the establishment of effective local authority systems of data collection, measurement and management responsibility and public accountability (e.g. annual performance report, *peers' reviews*, benchmarking, ecc.). This includes the definition of clear and effective roles and responsibilities of the municipal leadership and management, with the incorporation of performance indicators within a performance appraisal system.

A summary of the Performance Management Programme and some of the tools are provided below (more information will be available at the Centre of Expertise). Their models can be found in annex.

Performance management programme

The Performance management programme consists of the identification of key performance indicators in priority services, the setting of standards based on research, the establishment of performance management systems in selected local authorities within a national framework, performance reporting mechanisms, training and consultancy support. The objective of the programme is to improve performance in priority services by using performance management tools.

The programme could establish a Performance Management Steering Committee of interested stakeholders to provide oversight, direction and accountability for the programme. It will select priority internal and/or external services – policy areas for performance management (e.g. human resource management, local finance management, local economic development, etc.). Towns and municipalities will be invited to participate. Questionnaires will be designed and used to determine current levels of performance. Results will be used to establish standards in each policy area. Templates with performance indicators and targets (with reference to the CoE 'Leadership Benchmark') will be developed and used through local performance management systems. Manual on performance management will be prepared.

Networks of specialised managers could be established in each policy areas to review standards of performance, share and promote best practice and encourage the wider dissemination of performance management.

Fundamental Performance Review

The Fundamental Performance Review is a tool that any local authority can use to improve its own services (internal and external). The Review is a way of systematically examining all key aspects of a service to see how the service can be improved, including through the introduction of best practice from elsewhere. The Fundamental Performance Review can be used on a systematic basis: for example, a local authority can introduce a Review programme of (e.g.) three reviews a year to examine each of the major services over a period of five years. Or it can use a Review to examine any service, whether internal or external, where problems arise or opportunities for development become clear. The Review Report itself is not the end-product. The Review should lead to the implementation of the Review recommendations.

Performance Management Workshop

Its aim is not just to develop an understanding of performance management and its implications, but also to ‘set the ball rolling’ for actual performance management projects in selected local authorities based on their priorities.

A) The Council of Europe Standards

The following Council of Europe standards provide the basis for local authority policies relating to performance in local government

- the European Charter on Local Self Government;
- recommendation Rec(2004)1 of the Committee of Ministers on financial and budgetary management at local and regional levels;
- recommendation Rec(2005)1 of the Committee of Ministers to member states on the financial resources of local and regional authorities;
- accounting rules and practice at local level (2007);
- a Handbook on Finance at Local and Regional Level: A set of Council of Europe legal instruments (2006);
- handbook on Internal Audit at Local and Regional Levels;
- a Report on Performance Management at local level (2005);
- handbook on budgetary procedures and budget management at local authority level (2002).

B) Proposed references in response to the questionnaire

TOPIC	Reference to CoE standards/instruments
<p>Human resources</p> <p>Are financial incentives traditionally used to reward performance in your country?</p>	<p>Performance management at local level (2005)</p> <ul style="list-style-type: none"> • 4.7 “Incentive measures”
<p>Accounting system/budgetary process⁵</p> <p>Do all municipalities use the same budget scheme (eventually imposed by national legislation)?</p>	<p>Accounting rules and practice at local level (2007)</p> <ul style="list-style-type: none"> • II.1 “Legal framework of the budget and accounting” • II.2 “The measurement focus and basis of the budget and financial accounting” (figures) • II.4 “The budget and budgetary reporting”
<p>Expenses are classified according to programme orientation, to functional orientation or to destination?</p>	<p>Accounting rules and practice at local level (2007)</p> <ul style="list-style-type: none"> • II.4.3 “Characteristics of the budget” and figure 15 “Classifications used in the budget” • II.4.5 “Expenditure”
<p>Risk assessment?</p>	<p>Budgetary procedures and budget management at local authority level (2002)</p> <ul style="list-style-type: none"> • 3.2 “Presentation of expenditure”
<p>Could you briefly describe the budgetary process?</p>	<p>Rec(2004)⁵</p> <ul style="list-style-type: none"> • “Assessment and management of financial risk” (20-24 for central authorities and 61-72 for local and regional authorities)
<p>Could you briefly describe the budgetary process?</p>	<p>Budgetary procedures and budget management at local authority level (2002)</p> <ul style="list-style-type: none"> • 4. “The budgetary cycle”

4. Particular attention will be paid on how data are routinely collected by local governments to keep real performance under control. In Italy we have developed very sophisticated systems to foster the performance of public services. These systems are however implemented with difficulty because administrative bodies are not equipped to gather systematically data necessary to make these systems work.

<p>In particular could you tell: if, by allocating resources, you provide also targets to be achieved via the allocated resources?</p>	<p>Accounting rules and practice at local level (2007)</p> <ul style="list-style-type: none"> • II.4.3 “Characteristics of the budget” and figure 14 “Characteristics of the budget”
<p>By which deadline is the budget ratified by the Council?</p>	<p>Rec(2004)</p> <ul style="list-style-type: none"> • “Approval of the budget” (73-75) <p>Budgetary procedures and budget management at local authority level (2002)</p> <ul style="list-style-type: none"> • 4.3.3 “Debate in the council” • 4.4 “Approval of the budget”
<p>Does it need any approval by any external authority? If yes, by which authority?</p>	<p>Rec(2004)1</p> <ul style="list-style-type: none"> • “Approval of the budget” (73-75) • “Control” (28-33)
<p>Besides the budget, do you have also a business plan? If yes who drafts it? By which deadline? By which process?</p>	<p>Budgetary procedures and budget management at local authority level (2002)</p> <ul style="list-style-type: none"> • 4.4 “Approval of the budget” <p>Budgetary procedures and budget management at local authority level (2002)</p> <ul style="list-style-type: none"> • 2.1 “Multi-annual approaches”
<p>Supervision</p>	
<p>Do you have a multiannual programme? If yes, what are its consequences?</p>	<p>Budgetary procedures and budget management at local authority level (2002)</p> <ul style="list-style-type: none"> • 2.1 “Multi-annual approaches”
<p>Do you have any internal auditing?</p>	<p>Internal audit at local and regional level (2007)</p> <ul style="list-style-type: none"> • I. “Legislation governing internal auditing in local government authorities”
<p>If yes, how is it organized?</p>	<p>Internal audit at local and regional level (2007)</p> <ul style="list-style-type: none"> • II. “Practice, codes and procedures”
<p>Are your local authorities under the supervision of any external body?</p>	<p>Rec(2004)1</p> <ul style="list-style-type: none"> • “Limitations on the financial autonomy of local and regional authorities” (8-16) • “Control” (28-33 for central authorities and 82-84 for local and regional authorities)
<p>If yes, please describe it briefly</p>	<p>Rec(2004)1</p> <ul style="list-style-type: none"> • “Limitations on the financial autonomy of local and regional authorities” (8-16) • “Control” (28-33 for central authorities and 82-84 for local and regional authorities)

Model Performance Management Programme

Objectives

Performance management programme will consist of the identification of key performance indicators in priority services, the setting of standards based on research, the establishment of performance management systems in selected municipalities within a national framework, performance reporting mechanisms, training and consultancy support.

The objective of the programme will be for selected local authorities to improve their performance in priority services by using performance management tools.

Proposed actions

Stage 1

Following a Launching Workshop, a Performance Management Steering Committee is set up under the national association (NA) bringing together interested stakeholders to provide oversight, direction and accountability for the programme; a Project Manager is appointed within the NA.

Priority internal or external services (policy areas) are selected (e.g. human resource management, local economic development, etc.). A number of towns and municipalities are invited to participate in the programme.

Questionnaires are designed (1 per policy area), using national and international expertise, and sent by the NA to all towns and municipalities to determine current levels of performance. The results are used to establish standards (levels 1, 3, 5) in each policy area. Level 5 should approximate to 'excellent' performance and should reflect wider European standards.

A Template with performance indicators and targets (with reference to the CoE 'Leadership Benchmark') is developed in each policy area in the light of the results of the questionnaires. It is published by the NA so that each local authority can assess its own level of performance in each policy area. This will provide the basis for performance improvement.

Stage 2

Service specialist ('performance manager') from each of the selected local authorities along with national experts are trained in a 2-3 day Workshop in performance management and in using the Templates.

A draft Manual on performance management is prepared with national and international expertise.

Policy workshops are organised with national and international expertise for the selected local authorities to:

- a) discuss the results of the questionnaire in terms of their own performance;
- b) consider the reasons for the differences in performance;
- c) identify best practice and critical success factors;
- d) consider how each local authority might set and manage targets to achieve the highest standards (plan to introduce a performance management system).

Stage 3

A team of 'peers' (service/performance managers from other local authorities and national expert) visits each of the selected local authorities for 4 days to:

- a) verify the self-assessment of the local authority against the Template in each policy area and plan an Improvement Programme;
- b) work with the local authority to introduce a performance management system based on the Manual;
- c) train key staff in using performance management techniques.

Each of the selected local authority prepare an Improvement Programme for each policy area. The national experts carry out visits to each of the selected local authorities to provide technical assistance for the implementation of the Improvement Programmes; international expertise is also provided.

Stage 4

National Association brings the managers in each of the policy areas together in Networks (embryonic professional associations). Each Network will meet regularly (e.g. every 6 months) to review standards of performance, share and promote best practice and encourage the wider dissemination of performance management.

A national Evaluation Conference is held to assess the results of the performance management programme and to consider its wider dissemination.

Supporting documents by the Council of Europe' Center of Expertise

- Performance Management Toolkit
- Leadership Benchmark
- Model Performance Management Guide

Fundamental Performance Review

guidance for improving local authority services

Centre of Expertise for Local Government Reform,
Directorate General II – Democracy

The Purpose of a Fundamental Performance Review

The Fundamental Performance Review is a tool that any local authority can use to improve its own services to its citizens as well as its own central support services. It can be used on a systematic basis: for example, a local authority can introduce a Review programme of (e.g.) three reviews a year to examine each of the major services over a period of five years. Or it can use a Review to examine any service, whether internal or external, where problems arise or opportunities for development become clear.

The Review is a way of systematically examining all key aspects of a service to see how the service can be improved, including through the introduction of best practice from elsewhere.

For example, a Review can be used to examine the way services to children or to elderly people are provided. Such a Review might involve more than one of the local authority's departments. Or it can be used to examine whether information technology is being used efficiently across the whole of the local authority, or how well the local authority's property is managed.

The Review Report itself is not the end-product. Rather the Review should lead to the implementation of the Review recommendations. The success of a Review can be seen, not in a Report, but in better service delivery to local people.

The stages of a review

There are seven stages in a Fundamental Performance Review:

1. Creating the Review Team
2. Scoping the Review
3. Managing the Review
4. Drawing up the Review Plan
5. Doing the Research
6. Preparing the Review Report
7. Drawing up the Performance Improvement Plan

Stage 1 Creating the review team

As soon as the local authority has identified a service or activity to be reviewed, it should appoint a **Review Team**. This Team might normally consist of:

- a **Team Leader** – a senior official from outside the service to be reviewed (this helps to ensure that the Review is carried out objectively; it is also a good opportunity for personal development for the official);
- a **Project Manager** – a middle level official who is seconded from within the local authority to work on the Review part-time or full-time under the Team Leader (e.g. analysing the information, writing the Scoping Document and the Review Report, managing the process);
- **two elected members** – one with a particular interest in the service being reviewed, and one with a more strategic interest;
- **two officials** – from the management and operational levels of the service being reviewed to ensure sufficient understanding of the service within the Team;
- an **independent member** from outside the local authority (perhaps an NGO) with an interest in the service (he/she can not only bring an external perspective but can ask difficult questions and come up with radical ideas).

The Team will be meeting regularly as a group to oversee the work of the Project Manager, review progress, agree issues and commission work to be done. It will be chaired by the Team Leader. The Team will generally work either in pairs or as individuals to carry out interviews with individuals both within and outside the local authority, run staff and customer workshops, examine documents, and identify best practice elsewhere.

The Team Leader will need to keep the Mayor and other stakeholders abreast of progress so that any recommendations do not come as a surprise at the end; the Team itself will be responsible for the Review Report, which they will submit to the Mayor and senior management at the end of the Review.

The Review should be sponsored by the Mayor and the senior management team of the local authority. They should identify 2-3 senior elected members and officials to act as a **Steering Group**. The chair of the Steering Group will be the Sponsor. The Steering Group will be responsible for appointing the Review Team.

Stage 2 Scoping the review

The Scoping Document

The Scope of the Review is set out in a simple **Scoping Document**. This defines what the Review should cover. This may include:

- activities;
- budgets;
- organisation and structures;
- staff.

The Scoping Document is the basis for broad political agreement by the local authority to the Review. The Review Team can use the Scoping Document to create a positive approach to the Review by the key stakeholders. The Scoping Document is also the basis on which the Review Team draws up the Review Plan.

Principles of a good Scope

The Scope should enable the Review to cover the economy, efficiency and effectiveness of the service being delivered and the balance between them. It should:

- have a clear purpose and set out working methods;
- allow for the way the service is currently being delivered to be challenged;
- allow for widespread consultation about the service, both within and outside the local authority;
- be flexible enough to examine the strengths, weaknesses, opportunities and threats of the service, and be able to examine issues and exploit unexpected opportunities as they arise;
- allow existing or potential partnership working with other departments or organisations to be considered;
- avoid excessive detail and not take the place of the later Research stage;
- identify limits if any (e.g. resource constraints) within which any Review recommendations should be deliverable;
- identify where best practice in the particular service might be found, whether in the private, voluntary or public sectors;
- be sufficiently broad-based to allow for significant improvements or new approaches in the service being reviewed.

A good Scope is:

- outward-looking, focusing on the customer or citizen, and on local issues and local needs;
- pragmatic, focusing on solving problems and exploiting opportunities;
- capable of implementation through the Review;
- linked to the delivery of strategic priorities of the local authority.

The Scope may identify research needed to collect the necessary data. It should take account of the views of service users and non-users, management and operational staff, elected members, interested community organisations and other stakeholders.

The draft Scope should be discussed with elected members and senior officials at an early stage to seek their ownership and endorsement.

The Scope should take account of the wider context of the service, including:

- whether it is well-served by central support services (Human Resource Management, Information and Communications Technology, Finance, Administration, Property etc.);
- how customers are helped to access the service;
- whether there is any duplication or interface with other parts of the local authority.

How to scope

The Review Team should:

1. carry out a little research of its own, so that all members are reasonably informed about the current service;
2. organise a Roundtable for all key stakeholders of the service being reviewed to identify and agree key issues for the Review;
3. prepare a draft Scoping Document and share it with the stakeholders, and any affected staff and elected members to seek endorsement and ownership;
4. prepare the final draft of the Scoping Document for formal agreement by the Mayor or other authority.

A Template for the Scoping Document

Review title: Sponsor: Team Leader: Project Manager: Team members:
Description of current service (including activities, service structures and organisation, current partners, budget ecc):
What are the key strengths and shortcomings in the current service:
How will the Review influence the delivery of the local authority's strategic priorities?
How will external influences affect the Review (eg legislation, regulations, audit and inspection, planned investment ecc)?
What are the risks to delivering/not delivering the Review recommendations?
<i>Who are the stakeholders? What are their interests in the service?</i> <ul style="list-style-type: none">• service users and potential users;• elected members;• senior officials;• managerial and operational staff;• partners and potential partners.
What is the potential for improvement in overall efficiency? <ul style="list-style-type: none">• potential for integration with other activities of the local authority;• potential for better interfaces with other services;• potential for better access to the service by customers;• potential for greater efficiency and effectiveness.
Initial challenge: <ul style="list-style-type: none">• why does the local authority provide the service?• are there other organisations that can help provide the service?
Aims and objectives of the Review: Key issues to be addressed: Gaps in the current service to be filled: Improvement to internal support services needed:
Review methodology:

Stage 3 Managing the Review

It is not for the Review Team to carry out the Review all by themselves. While they do have particular functions, they should consider:

- how to get ‘buy-in’ from staff, service managers and other affected stakeholders;
- how to get corporate understanding and agreement for the Review;
- how to consider user perspectives and input;
- how to secure the necessary expertise from within and outside the local authority;
- how to identify and introduce best practice.

They may want to set up other groups to assist them. The groups set out below may be smaller or larger, or may meet more or less frequently, depending on the nature of the Review.

Roles and responsibilities

Review Team	Takes the Review forward; ensures good communications; keeps all stakeholders engaged; collects evidence and opinions, analyses information, does the work or arranges for the work to be done, makes recommendations.
Steering Group	This is the sponsor of the Review, the Group to whom the Review Team reports. It should therefore consist of a small group of the most senior elected members and officials, and be chaired by the Mayor or his/her representative. They will scrutinise and validate the process (e.g. agreeing the Scoping Document), receive the Review Report, and monitor the implementation of the recommendations.
Stakeholders’ Group	This will bring together key stakeholders from within and outside the local authority (e.g. service user representatives, interested NGOs, key staff ecc). They need to understand, contribute to and own the Review. The Review Team will brief and consult them, and they will provide a challenge and a reality check.
Experts and Advisers	These should be selected by the Review Team from within and outside the local authority (e.g. finance, IT and legal specialists, front-line staff, external professionals ecc) to provide feedback, information and expertise.

A Review might take six months to complete. Some may take more or less time, depending on the size and complexity of the service under review. The Review Team might meet every 2 weeks, the Steering Group every 2 months and the Stakeholders Group on an ad-hoc basis.

The important thing is that the Review Team uses these Groups to help deliver the Review outcomes in the best way possible.

Stage 4 Drawing Up the Review Plan

The Review Team should first develop a broad understanding of how the current service is delivered, its customer base, its staffing and organisational structures, its legislative and regulatory base, how it interfaces with other services and organisations, and how it benefits from central support services. This is the initial gathering of information.

It is essential to understand the type of service required before considering how it can best be provided.

The Review Team will also need to know where and how it can access relevant information, whether through interviews or workshops with experts, advisers, staff, customers or other stakeholders, or from the website and documents or through information from other organisations.

Service users and staff who are involved throughout the Review are more able to accept the changes that follow.

The Scoping Document and the initial gathering of information should allow the Review Team to draw up a Review Plan. The Review Plan will set out the activities, timetable and responsibilities for engaging the stakeholders, collecting all the information needed and reporting back. It will cover the meetings of the Review Team, the Steering Group and the Stakeholders Group. It will lead to the presentation of the first draft Review Report to the various groups for final comment, and the final draft Review Report to the Steering Group for acceptance and implementation.

The table below can be used to set out existing data on current performance in the service to be reviewed. Using performance indicators to drive performance improvement can be a powerful tool if the indicators are owned by the stakeholders rather than just imposed on them. It is important not to use too many indicators to avoid the use of data being seen as just another exercise rather than a driver for improvement; only those indicators relevant to the key areas of performance should be developed.

Template for performance measurement

Type of indicator	Indicator	Indicator baseline/year	Target/year	Current performance/year	Trends and comment

The **type of indicator** refers to whether the indicator provides information on unit cost, service efficiency, service effectiveness, accessibility, or, quality.

Statistics are sensitive, delicate creatures which, when tortured, respond to the desires of the torturer.

- The **indicator** refers to what is being measured.
- *The **indicator baseline/year** refers to what was the level of performance that is being used as starting point for improvement and the year of that performance.*

What gets measured gets done. So ensure that we are measuring the right things.

- The **target/year** refers to the level of performance improvement being sought and the target year for its achievement.
- **Current performance/year** refers to the data on current performance which should hopefully show a rising trend between the baseline and target performance.
- **Trends and comments** can be used to add any further explanation to the data.

Set out below is a template and example for a Review Plan. This is based on the preliminary gathering of information and identifies further areas to be explored.

Template for Review Plan

Key issues to be resolved?	Factors causing these issues?	What is needed to investigate these issues?	Method	Responsibility	Timescale
Service users not engaged in developing service policy.	Tradition of letting officials decide.	Discuss with selected users and managers; identify advantages; suggest mechanisms.	Workshop with selected users; workshop with service managers; combined workshop.

This Review Plan can be amended as the Review progresses and further issues arise.

When the Review Plan is completed, the Review Team should submit it to the Steering Group for agreement.

Stage 5 Doing the Research

The Research stage is about identifying and collecting all the relevant information and evidence to be able to make informed recommendations about improvements or new approaches to the delivery of the service.

Such information might include:

- data on current performance;
- data on staffing and customers;
- data from staff and customer surveys;
- information on past performance and future plans;
- information on customer needs;
- information on the use of IT to support the service;
- information on best practice in other local authorities or in private, voluntary or other public bodies;
- information on similar services run by the voluntary or community sectors;
- data on service budgets and costs – income, expenditure, investment;

- information of central support services being used to support the service (HR, legal, finance ecc).

From analysing this information, the Review Team should be able to:

- know what the level of performance is, compared to what it was and what it could be;
- understand the reasons for the current levels of performance;
- understand the service's strengths and opportunities as well as its risks and threats;
- understand the key issues and any obstacles to improvement;
- understand the significant areas of dissatisfaction, ineffectiveness or problems;
- understand customer expectations;
- have evidence to back up judgements;
- leave an audit trail to demonstrate how the evidence and judgements were reached.

The Review Team will want to compare the processes and performance indicators of the service with those of other local authorities. They should identify 2-3 such authorities that they know are performing well in the service and arrange to exchange information so that they can learn from each other in order to achieve best practice.

Compare processes as well as performance information to find more efficient and effective ways of delivering the service.

The Review Team should remember the principle that the Review should be customer-focused. They will need to spend time and effort in meeting staff, users and potential users, perhaps in a series of workshops and well as individually and through surveys, to find out what they think of the service and where they feel the service could be improved. They may also find out whether there are ways in which staff and service users might contribute more to the decision-making, policy development and delivery of the service.

A range of consultation approaches may be required to gain a wide range of views and perceptions.

If the service is to be radically improved, this kind of engagement with the staff and service users helps them to accept the changes when they

come. They better understand the reasons, advantages and longer term opportunities of the change.

Methods of consultation

Questionnaires can lead to robust statistical data; but it is also useful to allow for free text in the questionnaire to get feedback by staff and service users on perception as well as actual experience.

A Focus Group can allow the staff or service users to get a better understanding of the service and the constraints and opportunities, and can readily be used to introduce and challenge new ideas.

Mystery Shopping can be used to test the experience of the service; for example, a phone-call typical of a service user can be made by the Review Team to the service office to test the responsiveness of the front-line staff.

A Citizens' Panel can be established to give citizens a more regular way of giving feedback about how the local authority is run; this can be used for the service being reviewed.

This information should allow the Review Team to address the key issues identified, investigate what customers want, listen to staff concerns and suggestions, introduce proposals for best practice, suggest working in partnership with other organisations where such an approach could deliver a better service, consider alternative approaches to delivering the services, identify new sources of funding or better ways of using existing sources, and generally make suggestions for improving the economy, efficiency and effectiveness of the service.

Questions to assist in the gathering of information

Examples of questions that might assist the Review Team in understanding the service and suggesting improvements are set out below.

- Why do we provide the service?
- What should the service look like in 5 years' time?
- What are the key local and national policy issues?
- Who is the service designed for? What is it designed to deliver? How is the impact measured?
- Who could benefit from the service but doesn't, because they do not receive it? Why don't they receive it?

- What are the intended outcomes of the service? What the actual ones?
- How could we do things differently to improve things?
- What does the law require us to do? What more could we do?
- What and where is best practice? How does the service compare with best practice?
- What does the service cost in terms of people, property, equipment and money? Can it be delivered more cost effectively?
- Are there other sources of revenue for funding the service?

- What other organisations are interested in the service? Could we work with them to improve the service?
- How well do we communicate about the service, both within and outside the local authority?
- What are the obstacles to change?
- Would staff and elected members be willing to change?
- What are the key processes? Are they documented? Are they efficient? Do they put responsibility close enough to the point of delivery?

- What mechanisms do we use to learn about what customers want and about how they assess the service they receive?
- Are we making best use of IT?
- What are the service standards? How are they set? Are they challenging?
- How are staff trained to deliver the service to high standards? Could they be better trained? How?
- Can we deliver the service better? How?

Stage 6 Preparing the Review Report

The Scoping Document will have set out the areas to be covered by the Review. The Review Plan will have set out the key issues that the Review had to tackle. The Review itself will have comprised numerous interviews, meetings and workshops with staff, service users and other stakeholders; the use of questionnaires; the examination of documents; visits and internet use to identify best practice in other local authorities and other organisations.

The Review Team will have divided the work up amongst themselves. The members of the Team will have fed the results back to the Review Team to seek agreement on the nature and causes of the issue and the recommended improvements. The Review Manager should ensure that these results are properly documented, so that there is an audit trail.

The Review Manager might set out the feedback on the issues investigated in a form like the template below:

Template for documenting key issues

Review documentation	This should include a list of all the documentation and evidence used, indicating the source and sources used.
Review of key issues	This should list the key issues that were investigated according to the Review Plan.
Review outcomes	This should summarise the findings of the Review for each of the key issues.
Options for improvement	This should indicate the potential options for improvement (if any) for each of the issues identified and investigated. This might include indicative costings, service implications, recommendations, targets, timescales, savings etc.

In carrying out the Review, a range of possible options for the better delivery of the service will have been considered. Not all of them will be feasible or affordable. Some will contradict each other or will not be consistent with the local authority’s strategic priorities. Some will rely on working in partnership with other organisations. Some will be short term, others long term.

These options for improvement will have been subject to consultation with staff, service users, management, elected members and other organisations. Those options will therefore have been well tested. Some will have been rejected for valid reasons.

The options for improvement now form the basis for a Performance Improvement Plan.

Stage 7 Drawing up the Performance Improvement Plan

Key principles

- *The success of the Review depends on a robust Performance Improvement Plan to drive forward service improvement.*
- *Elected members have a critical role in monitoring the Performance Improvement Plan to ensure that it is really delivering improvements.*
- *Good Performance Improvement Plans are about doing rather than writing or debating.*

The Review is not an end in itself. Rather, the completed Review is the production and political approval of the Performance Improvement Plan. This marks the beginning of improvements to the effectiveness, efficiency, quality and accessibility of the service.

The develop of performance indicators for the service is essential to drive improvement forward (through the use of targets) and to monitor the success of the Performance Improvement Plan.

The Performance Improvement Plan can be set out along the lines suggested by the template below.

Template for a Performance Improvement Plan

Improvements to be implemented	Action required	How will this be done	Responsibility and timescale	Anticipated outcomes (include reference to performance indicators)

Key milestones	Date

Performance Indicator	Baseline indicator	Target Year 1	Target Year 2	Target Year 3

Risks	Risk avoidance measures

A good Performance Improvement Plan is judged by activity and outcomes.

Common pitfalls

Pitfalls	How to avoid them
Making the Plan too large and ambitious	Prioritise key objectives. Do not try to do everything at once.
Paying insufficient attention to what happens after the Plan is published	Implement project management principles and specify the 'Critical Path' – which tasks must be done, in what order, by whom, when.
Being confused about who owns the Plan and is accountable	Agree monitoring arrangements so that progress is checked regularly; unforeseen delays should result in amended deadlines without derailing the whole Plan.
Publishing a series of 'wish lists' rather than an achievable Plan	Identify the capital, revenue and human resources needed for each recommendation; state from where the resources will be made available; highlight any consequences for existing services and their users; spell out plans to raise any additional revenue, if necessary.
Forgetting to define, in measurable terms, what the Plan is setting out to achieve	Establish clear targets, develop key performance indicators in terms of unit costs, service efficiency, service effectiveness, accessibility, quality; agree the method and frequency of measurement.

The Performance Improvement Plan should set out how those responsible intend that improvements should continue to be made in the interests of the service users in the longer term, learning continually from best practice, innovation and other organisations.

Gli enti coinvolti nella ricerca

1. Il Centro sulla Riforma del Governo Locale del Consiglio d'Europa

di *Alfonso Zardi**

Presentare il Centro che ha fornito un supporto metodologico-istituzionale all'esercizio di una *peers' review* sulla performance significa fare un lungo passo indietro e rivivere nella memoria quegli anni appassionati e generosi che, al tramonto del XX e all'alba del XXI secolo, ridisegnarono la geografia e la storia d'Europa. Il "Muro" era crollato, l'"Impero del Male" si era disgregato, vecchie nazioni e nuovi Stati erano apparsi sulla scena, la democrazia trionfava, la "storia era finita"...

I.

Dal punto di vista delle istituzioni create cinquant'anni prima per far funzionare il vecchio mondo "tarato" sul paradigma Est-Ovest, Libertà contro Oppressione, Economia di mercato contro Economia di Stato, il cambiamento che avveniva sotto i loro occhi richiedeva un delicato esercizio di riprogrammazione : come l'arretrare delle lancette di tutti gli orologi quando si passa all'"ora legale" o, meglio, come il passaggio dal calendario giuliano a quello gregoriano (1582) guadagnando undici giorni in una sola notte. Il bipolarismo Est-Ovest, Noi-Loro che per mezzo secolo aveva scandito il tempo della storia era finito: non c'erano più che una sola ideologia – la libertà – una sola geografia – l'Occidente – una sola storia – l'Europa unita.

Al Consiglio d'Europa ne avemmo subito una chiara percezione : si trattava di aprire senza indugio le porte dell'Organizzazione a quei paesi che, ritornati nell'alveo della democrazia parlamentare e del pluralismo

* Già capo del Dipartimento delle istituzioni e della governance democratiche (2000-2017) Consiglio d'Europa.

politico, avrebbero potuto occupare quei posti di cui la dittatura comunista imposta dall'Armata rossa li aveva privati nel 1949. Le cose non andarono esattamente così : la speranza di fare dell'organizzazione di Strasburgo la "casa comune" proposta da Gorbaciov nel luglio del 1989 si scontrò prima con la firma, nel novembre 1990, della Carta di Parigi "per la nuova Europa" e poi, nel 1993, con la visione mitterrandiana della "confederazione europea" che fu accantonata ma che segnò anche la fine dell'illusione di fare del Consiglio d'Europa l'unica organizzazione paneuropea.

A Strasburgo, il disorientamento prima, il sollievo poi furono grandi : una "confederazione" dai contorni peraltro confusi avrebbe inevitabilmente soppiantato il Consiglio, ma la persistenza di questo poneva altri problemi : accogliere rapidamente tutte le "nuove" democrazie, ovvero farle pazientare un po' offrendo loro per cominciare un posticino di "osservatore", ovvero sottoporle a un "crash test" severo sulla serietà della loro conversione democratica?

Tutte queste strade furono tentate e non è qui il luogo per ripercorrerne le tappe e rivisitarne i successi e i fallimenti, ma merita sottolineare quanto viva fosse allora la percezione della necessità di accogliere, accompagnare, consolidare queste "nuove" democrazie di cui noi ci compiacevamo a ripetere che in fondo democrazie erano state e sarebbero ridiventate dopo la quarantennale parentesi del comunismo (1948-1989), un "incidente di percorso" che non ne alterava la traiettoria.

Fu così riesumato a Strasburgo il precedente modesto ma unico degli aiuti che l'Organizzazione aveva temporaneamente accordati negli anni Settanta al Portogallo scaturito dalla Rivoluzione dei garofani. Un programma di "assistenza alla transizione democratica" che aveva all'epoca sorpreso ma era stato anche attuato con generosità e immaginazione. Non va dimenticato che il Consiglio d'Europa si concepiva e funzionava come un'organizzazione di democrazie politiche mature e efficaci, che sanno camminare con le loro gambe. Nel 1948, a fornire gli aiuti economici indispensabili alla ricostruzione e la sicurezza militare provvedevano gli Stati Uniti, con il Piano Marshall e la Nato. Quanto alla stabilità ideologica, il Consiglio d'Europa era il club delle democrazie, aperto naturalmente a tutti purché democratici. Ma di democrazie, all'est della linea Stettino-Trieste tracciata da Churchill, non ce n'erano (più, o non ancora).

Ne conseguiva che il Consiglio semplicemente aspettava che una democrazia fosse matura al punto giusto per aderire, o che, democrazia secolare che fosse, si degnasse di fare domanda. Andò così per decenni riguardo ad Austria e Malta, Cipro e Spagna, Liechtenstein e Portogallo, Andorra e San Marino per finire con la Finlandia nel 1989. ma nessuno di questi stati né chiese né ottenne (salvo il Portogallo) di poter seguire qualche mese di

“scuola guida” per ricevere la patente di democrazia e sedere nel prestigioso areopago di Strasburgo.

Nel 1990 le cose erano diverse: si sta poco a dire «Democrazia! Democrazia!» (come De Gaulle «Europa! Europa!» nel 1963 per ridicolizzare i fautori dell’ammissione della Gran Bretagna nella Cee). Una volta cambiate le regole, voltata pagina, la democrazia bisogna viverla, incarnarla, farla crescere, proteggerla dai suoi avversari, farvi aderire le menti e i cuori di una popolazione inebetita da quarant’anni di “pensiero unico”. Ecco dunque rispuntare nel dibattito interno al Consiglio d’Europa, attorno alla segretaria generale di allora, Catherine Lalumière, la proposta di aiutare i Paesi candidati e anche quelli membri, offrendo delle azioni specifiche di formazione e assistenza. Vedono così la luce due iniziative originali e complementari : la prima, la Commissione di Venezia, inizialmente pensata come una forma di “senato delle corti supreme d’Europa” e poi diventata rapidamente un’officina delle costituzioni e delle leggi fondamentali dei paesi dell’Europa centrale e orientale, la seconda, il programma Demostene che si sarebbe dovuto in realtà chiamare Tucidide in omaggio allo storico e pensatore della democrazia greca ma che per ragioni fonetiche fu invece battezzato col nome dell’oratore che conteneva quelle due sillabe decisive e simboliche.

II.

Dieci anni più tardi – e facciamo qui un salto ai primi anni Duemila – la fase della transizione democratica poteva dirsi completata ma i problemi riscontrati non facevano che emergere numerosi alla luce del sole, non ultimo quello della democrazia “locale e regionale”. Un paese membro del Consiglio d’Europa possiede (“deve” possedere) una democrazia locale ed eventualmente regionale degna di questo nome. Lo prevede e di fatto lo impone la Carta europea delle autonomie locali (1985) che fu fatta accettare, così come molte altre convenzioni del Consiglio d’Europa, ai nuovi stati membri. Questi hanno firmato, ma poi la democrazia locale va creata, mediante istituzioni apposite, e fatta vivere, con elezioni, referendum, meccanismi di dialogo tra lo Stato e gli enti locali...

Ce ne accorgemmo in quegli anni quando il Consiglio d’Europa fu associato al cosiddetto Patto di Stabilità per l’Europa del sud-est, nato (1999) dalla volontà di promuovere la pacificazione, la stabilità e la rinascita dei paesi sorti dallo sfascio della Jugoslavia non più comunista (Slovenia, Croazia, Serbia, Montenegro, Bosnia-Erzegovina, ex Repubblica jugoslava di Macedonia, e poi anche Kosovo) e dei loro vicini di casa, a cominciare

dall'Albania, ma senza trascurare Bulgaria, Moldavia e Romania. In tutti questi paesi, la ricostruzione passava anche mediante la ricomposizione del tessuto di fiducia tra popolazione e dirigenti politici, la proposta di istituzioni locali nelle quali ritrovarsi per reimparare a vivere insieme, la formazione delle nuove *élites* politiche e del personale amministrativo in cui si incarna, piaccia o non piaccia, la democrazia quale la si vive tutti i giorni : quella dei certificati di nascita, delle carte di identità, dell'iscrizione dei bambini alla scuola elementare, delle licenze edilizie e anche dei dibattiti sui piani regolatori, delle nomine dei dirigenti o della loro revoca (antico retaggio dell'era comunista), della legittimità dei consigli comunali eletti e di quella delle assemblee di cittadini nominati dall'alto (altro residuo della democrazia socialista di base) ...

Ecco allora che le nostre certezze e le belle regole della Carta europea si scontrano con una realtà che procede da un altro passato, da un'altra storia che non è tutta da buttare (ci volle del tempo, ma finimmo per accorgercene e ammetterlo) ma che va compresa, rispettata, trasformata con gradualità. Volevamo risultati rapidi, anche perché dall'"alto loco" – cioè Bruxelles, sede tanto del Patto di Stabilità che dell'Unione Europea – venivano pressioni a fare presto-e-bene (a spendere, insomma, i soldi che erano messi a nostra disposizione) e le leggi furono adottate in solerte cadenza. Ne fummo soddisfatti, ma ci rendemmo conto che se non si rieducavano o formavano alle nuove procedure e allo spirito nuovo delle istituzioni rinnovate le persone che le incarnavano – consiglieri comunali, dirigenti politici novizi (pochi) o riciclati (molti) e funzionari locali (quasi tutti), con l'aggravante che a ogni nuova elezione e ricambio di dirigenti anche il personale comunale faceva i bagagli e chi arrivava trovava gli archivi vuoti e doveva ripartire da zero o quasi – le nostre belle riforme sarebbero rimaste sulla carta.

Non fummo i soli a rendercene conto: al nostro fianco, ma anche i concorrenti con noi, c'erano tra gli altri la Banca mondiale e il Dipartimento di Stato che finanziavano progetti ispirati ad un'altra concezione della democrazia locale, quella americana, diversa per tanti aspetti da quella (più istituzionalizzata e indiretta, diremmo noi) della nostra Carta europea. E c'era poi l'Unione europea che, se sostanzialmente neutra quanto al tipo di democrazia locale, voleva soprattutto delle istituzioni solide, principalmente statali, con cui dialogare e alle quali accordare credito (e crediti...) nell'Europa del sud-est (che ribattezzammo Europa dei Balcani occidentali, facendo peraltro innervosire molti dirigenti di quei paesi che non si identificavano con quella cornice ideata a Bruxelles).

Questa presa di coscienza fu fortemente propiziata dalle notizie che ricevevamo dai paesi in questione nei quali il mio Dipartimento inviava o sti-

pendiava esperti, consulenti e funzionari. Scoprivamo una realtà diversa da quella dei libri e anche da quella che conoscevano nei paesi membri “storici”, e a questa dovevamo adeguarci: un po’ meno dettare legge (nel senso letterale, perché le leggi veramente le scrivevamo noi) e un po’ più “mettere le mani in pasta” – ascoltare, dialogare, insegnare e anche imparare.

Avemmo la fortuna di disporre di un brillante esperto inglese, messoci a disposizione dal ministero britannico degli enti locali, che introdusse da noi il concetto di *capacity building*, cioè di edificazione delle capacità, ossia delle conoscenze e delle competenze nello stesso tempo. Nozione nota nel campo delle imprese e da tempo promossa nelle collettività locali d’Inghilterra. Ascoltammo, ci lasciammo convincere, vedemmo che sembrava funzionare. Tanto che il concetto fu convalidato dagli stessi ministri degli enti locali dei paesi del Patto di Stabilità (Zagabria, 25-26 ottobre) che ci avevano visto all’opera, ci avevano lasciato fare, ci sostenevano in questo agire.

Avevamo anche cercato una convalida delle nostre esperienze ed intuizioni in occasione della conferenza di Oslo (primi di ottobre 2004) sulla partecipazione dei cittadini, promossa dalla Norvegia che era anche una generosa donatrice ai nostri programmi di assistenza. Approfittammo se così si può dire dell’occasione per lanciare l’idea di creare nientemeno che un “centro di risorse” che riunisse e desse una coerenza d’insieme alle attività che conducevamo nei vari paesi dell’Est. L’occasione era ghiotta poiché i risultati della conferenza sarebbero stati esaminati e approvati prima dal comitato intergovernativo di riferimento (il CdI) e poi dal Comitato dei ministri. In entrambi i fori l’idea piacque, anche perché permetteva di spostare l’accento dalla “produzione di norme”, che oramai molti Stati membri non gradivano più (si cominciò a parlare di “standard setting fatigue” soprattutto perché per ogni nuovo ogni standard creato ci vuole un minimo di sorveglianza del suo rispetto, cosa che indubbiamente dava fastidio) a quella del trasferimento di conoscenze, dell’apprendimento pratico di ciò che esiste già e ha dato prova di bontà. Taluni paesi, riluttanti a progredire sulla via dello “standard setting” aderirono con entusiasmo all’idea di farsi promotori del proprio patrimonio di esperienze pratiche in campi così vari quali la riforma delle finanze locali, le consultazioni dei cittadini, la gestione delle risorse umane degli enti locali, l’imitazione delle “migliori pratiche” attuate dai comuni, ad esempio, nei più svariati settori, dalla creazione di piste ciclabili alla gestione dei rifiuti urbani, dagli orari degli asili nido al trasferimento alle circoscrizioni della gestione di una frazione del bilancio comunale...

Il cambio di marcia era notevole: da una semplice ancorché sofisticata “fabbrica di convenzioni” il Consiglio d’Europa, almeno nel nostro settore, si trasformava anche in un’agenzia tecnica di assistenza e cooperazione. I

nostri ministri “di tutela”, quelli responsabili delle amministrazioni locali e regionali d’Europa, durante la loro quattordicesima sessione a Budapest (febbraio 2005) accettarono volentieri una “agenda europea della buona *governance* a livello locale” che includeva lo scambio delle “migliori” esperienze quale strumento per progredire sulla via della *governance* democratica a livello locale. Non fu quindi difficile, politicamente parlando, fare anche accettare al Comitato dei Ministri e poi allo stesso summit di Varsavia (maggio 2005) dei capi di Stato e di Governo degli Stati membri del Consiglio d’Europa l’idea della creazione di un vero “centro di esperienze per la riforma dell’amministrazione locale”, incardinato nella cooperazione intergovernativa del Consiglio d’Europa.

Questo particolare è importante, sol che si conosca la famosa ripartizione del Consiglio in tre grandi settori di intervento: la cooperazione dei governi si effettua in seno a comitati di esperti, mentre l’Assemblea parlamentare e progressivamente anche il Congresso dei poteri locali e regionali, funzionano da alte assemblee politiche che sostanzialmente consigliano e pungolano ma non “fanno”, e la Corte dei diritti dell’uomo garantisce il rispetto dei diritti fondamentali. Ora, la creazione del “centro di esperienze” sfuggiva, per ragioni legate alla storia della sua progressiva elaborazione, alla tutela del Congresso che ambiva pure esso a fornire, ai “suoi” comuni e alle “sue” regioni, un’analogia capacità di assistenza tecnica.

L’aspettativa del Congresso non poteva essere disattesa e a costo di qualche tensione rapidamente rientrata, il Centro vide la luce nel 2006 quale struttura radicata sì nella cooperazione intergovernativa di cui era pur sempre una “costola” ma anche dotata di un “comitato consultivo” nel quale due seggi erano attribuiti al Congresso (e due al comitato intergovernativo CdIr).

III.

A partire dal 2007 si entra così nella seconda fase della transizione democratica, nella quale l’assistenza e la cooperazione tecnica si dispiegano progressivamente nei paesi membri d’Europa centrale e orientale ma anche in quelli occidentali, con l’aiuto di un’*équipe* ridotta ma altamente qualificata e che sa attirare a sé finanziamenti e risorse umane aggiuntive che ne moltiplicano rapidamente per dieci il volume di attività. I settori di intervento si estendono, la cooperazione con le associazioni nazionali degli enti locali e l’associazione regionale di riferimento nei Balcani occidentali (la celebre Nalas) si espande, i destinatari o beneficiari che dir si voglia crescono fino ad includere, con l’aiuto del Congresso, non solo funzionari e cittadini ma anche sindaci e consiglieri comunali.

Il metodo di lavoro è relativamente semplice: prendiamo come punto di partenza i famosi “standards” che il Consiglio ha adottato nei settori delle finanze locali, della partecipazione dei cittadini, del dialogo tra livelli di governance, della cooperazione transfrontaliera, delle aree metropolitane o della fusione dei comuni e chiediamoci come queste regole, raramente imposte, generalmente raccomandate, possono essere applicate. Quali esperienze esistono che ne dimostrano l’efficacia, quali lezioni i vari paesi hanno tratto dal successo o dall’insuccesso delle riforme votate e attuate? Gli esperti del Consiglio d’Europa e quelli delle altre organizzazioni internazionali che prendemmo l’abitudine di consultare e fare lavorare assieme (l’Ocse, il Pnud, l’Osce) raccolgono le “buone pratiche”, le diffondono, le discutono e le trasformano in strumenti operativi, i famosi “toolkits”, le “scatole degli attrezzi” che forniscono soluzioni non applicabili necessariamente né tutte né tali e quali, ma comunque utili, buone da copiare e adattare alla realtà locale. Una specie di grande Meccano, nel quale prendere e lasciare per costruire una soluzione che rispettando la specificità e le necessità del paese, sia conforme ai principi e ai valori europei e faccia “il pieno” delle buone soluzioni adottate altrove in Europa. Talvolta funziona con il sistema del “fai da te” (i *toolkits* sono liberamente accessibili sul sito del Consiglio d’Europa), il più delle volte una domanda è presentata al Centro che, dopo una (generalmente) benevola istruttoria fornisce l’assistenza richiesta (esperti, visite tecniche, formazioni ad hoc, consulenze giuridiche e legislative).

Due tecniche di intervento mi paiono specialmente meritevoli di menzione: l’assistenza legislativa, che consiste nell’esaminare un progetto di legge di riforma di un determinato settore con l’aiuto di uno, due o tre esperti (professori e alti funzionari) che ne verificano la conformità con i famosi standard europei (la Carta dell’autonomia locale e i suoi protocolli, e le numerose raccomandazioni del Comitato dei ministri), suggerendo se del caso modifiche o aggiunte, e l’esame dei pari (più noto come “*peers’ review*”) nel quale un largo gruppo di esperti, per lo più funzionari nazionali e locali di alto livello, dialogano con i colleghi e i politici di uno Stato membro intento a riformare una legge o una politica che questi esperti conoscono per averle praticate nel proprio paese. Col tempo, la “*peers’ review*” si è affermata come uno strumento utile, meno “invasivo” della consulenza legislativa, più rispettoso dell’autonomia decisionale del paese beneficiario, sul quale delle collaborazioni tecniche solide e durevoli nel tempo sono state costruite.

Il terzo stadio della cooperazione, che ne suggella in un certo senso “la fine” e ne sancisce “il fine” è la ricomposizione di tutte queste attività “tecniche” in una visione politica coerente e di lungo periodo: la Strategia

dell'innovazione e della buona governance a livello locale. Scaturita dalla necessità di connettere tra di loro gli interventi settoriali (finanze, elezioni, partecipazione dei cittadini, qualificazione professionale dei quadri, competenze per l'esercizio di funzioni elettive, visione di lungo termine, cooperazione intercomunale e transfrontaliera...) e di legarli alla comune finalità di creare degli enti locali che siano delle autentiche comunità nelle quali le persone desiderino vivere e lavorare, beneficiarie di servizi ma anche attrici del loro avvenire (il famoso concetto di *ownership*), la Strategia ambisce a portare una risposta coordinata che si declina in dodici principi (non poteva non essere così, in riferimento alle dodici stelle della bandiera europea!) di buona "governance". Non esitiamo a tradurre questo concetto con il "buon governo" dell'affresco di Lorenzetti nel Palazzo pubblico di Siena, buon governo fatto di attenzione alla persona, rispetto della dignità e dei diritti, uso prudente del denaro e dei beni pubblici, dovere di rendicontazione politica e contabile, apertura al cambiamento e alla diversità, fissazione di obiettivi condivisi, sostenibilità e forte coscienza morale...

La Strategia è oggi, dopo un inizio laborioso – ci sono voluti alcuni anni, dalla conferenza dei ministri europei di Valencia che la vide nascere nel 2007, alla attivazione di tutte le sue strutture di funzionamento, che non sono poche – la visione di riferimento per il lavoro del Consiglio d'Europa nel campo della democrazia e del "buon governo". A tal punto che, a prescindere da altre considerazioni amministrative e burocratiche, lo stesso comitato che la vide nascere e il segretariato che la portò al fonte battesimale sono stati essi stessi ribattezzati, nel 2013, comitato europeo e Direzione dalla governance e della democrazia.

Oggi il Centro di esperienze si è giustamente adeguato alla nuova realtà, nella quale la separazione tra est e ovest che ebbe cittadinanza e visibilità nei primi dieci anni questo XXI secolo è definitivamente scomparsa. La Strategia che sottende il lavoro del Consiglio d'Europa si applica indifferentemente agli uni e agli altri Stati membri ed è motivo di soddisfazione vedere come progressivamente non solo i governi ma anche gli enti locali si offrano in numero crescente per partecipare a questo lavoro europeo. Non si tratta né di chiedere "assistenza" né di redigere classifiche dei "primi della classe" tra gli enti locali d'Europa (la Strategia prevede infatti che i comuni che si impegnano a metterla in pratica, usando come strumento guida il *benchmarking* redatto dal Centro di esperienze, possano ricevere, se soddisfano adeguatamente tutti i criteri, un premio simbolico, il dodicidedro di cristallo che ha tante facce quanti sono i principi da rispettare) ma di dare un senso nuovo all'appartenenza degli uni e degli altri a questa famiglia di nazioni che è pur sempre il Consiglio d'Europa: ciò che abbiamo in comune – storia, attese, obiettivi, esperienze – è ben superiore a quanto

ci divide (momentaneamente) e giustifica la nostra pretesa e il nostro desiderio di stare insieme in una organizzazione che vuole portarci a una “unione più stretta”.

IV.

La lezione di questi vent’anni, e che sono lieto di proporre, essendo stato uno degli attori modesti quanto si vuole ma pur sempre attivo della storia che ho fin qui raccontato, è che con il dialogo, il rispetto reciproco, la fermezza sui principi e la generosità nell’azione, possono trasformare le istituzioni e gli uomini a cui spetta di farle vivere, di renderle credibili, di adattarle in un processo di costante adattamento. Il Centro di esperienze è come una biblioteca, con i suoi libri e i suoi bibliotecari: a noi spetta suscitare la curiosità per questo edificio, il desiderio di varcarne la soglia, di sfogliare queste pubblicazioni e di metterle in pratica. In questo però è necessario che l’esistenza della biblioteca sia risaputa, che i governi degli Stati membri per primi se ne servano e mostrino di apprezzarla.

Questo libro, che raccoglie interventi più anziani e recenti, nonché una generosa presentazione degli strumenti che il Centro mette a disposizione di tutti (Stati, enti locali, associazioni e cittadini) può servire allo scopo di incuriosire, invogliare alla lettura, far mettersi in viaggio verso un vivere insieme più giusto e più equilibrato sol che si cerchi di fare dei nostri quartieri, dei nostri enti locali, dei nostri territori, dei luoghi di civismo e di civiltà.

Mi piace pensare che il “Centro di esperienze per il buon governo” – come adesso si chiama – rappresenti la nuova “allegoria del buon governo” per il XXI secolo. Che ogni comune d’Italia, sfogliando e servendosi di questo manuale, la dipinga a modo suo, ma in modo visibile, sui muri di ciascun “palazzo pubblico” del nostro paese.

2. *La Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione Locale*

di *Walter Anello*

Ci sono delle occasioni in cui il tempo non passa invano, a volte per certificare un giusto oblio, altre per ripensare e rivalutare. Questo volume dà testimonianza di come il tempo, invece di aiutare a cancellare possa, piuttosto, aiutare a dare nuovo valore ad esperienze ormai chiuse. Qui sono raccolti i materiali di una ricerca avviata alcuni anni fa da una scuola pubblica di alta formazione, la Scuola superiore della pubblica amministrazione locale (Sspal), di Roma, e da un istituto universitario, il Centro interuniversitario di metodologia delle scienze sociali (Cimess), di Firenze, soppressi entrambi.

Una edizione postuma, si potrebbe definire, ma non per chiudere definitivamente quelle esperienze, ma per completarle, per ragioni che sono state rafforzate proprio dalle ultime dolorose vicende della pandemia da Covid-19.

Questa pandemia, infatti, ha fatto arrivare al pettine molti vecchi nodi: investire in conoscenza; rafforzare i livelli di governo territoriali, in particolare i Comuni e i presidi sanitari; superare i retaggi burocratici provenienti dai tempi in cui si perseguiva soprattutto la conformità alla norma, piuttosto che valutare la corretta definizione degli obiettivi e il conseguimento del risultato. Non ultimo, proprio la confusione dominante fra *smart working* e telelavoro e fra lezioni in remoto e metodologie della didattica a distanza chiamano in causa direttamente la missione della Sspal, abolita benché fosse all'avanguardia, o forse proprio per questo.

Ma andiamo per ordine. Il viaggio della Sspal inizia nel dicembre del 1998 con la nomina del direttore da parte dell'Agenzia per la gestione dell'albo dei segretari comunali e provinciali (Ages) ente istituito a seguito dell'articolo 17, comma 78, della legge 15 maggio 1997, n. 127 (GU n. 3 del 5-1-1998), norma successivamente recepita senza variazioni sostanziali dagli articoli 102 e 103 del Testo unico degli enti locali (D.Lgs. 267/2000).

Si partiva da zero, senza dotazioni e senza tradizioni, ma con alcuni obiettivi precisi, incardinati sulla memoria storica e sulla recente evoluzione, più pragmatica che teorica, dei segretari comunali e provinciali. Il direttore della Sspal, Antonino Saija, già responsabile del sindacato ampiamente maggioritario della categoria, l'Unione nazionale dei segretari comunali e provinciali, aveva già dato un'impronta diversa e più moderna alla categoria, allontanandola dalla tradizionale cultura centralistica che l'aveva resa una sorta di "longa manus" del ministero dell'Interno nelle amministrazioni locali schierandola, invece, a fianco dei sindaci, per accompagnarne il protagonismo conquistato con la legge n. 142/1990 sull'ordinamento locale e rafforzato nel 1993 con l'elezione diretta.

In queste caratteristiche è leggibile il Dna della Sspal: sfruttare gli aspetti positivi del partire senza vecchi preconcetti culturali, eliminare le stratificazioni burocratiche e i condizionamenti di apparato, per costruire figure professionali sostanzialmente diverse, idonee ad affrontare le sfide conseguenti ai radicali mutamenti della società. Questo approccio ha consentito di spiazzare consuetudini radicate e antiche, specie nella Pubblica amministrazione, costruendo, fin dal suo apparire e fino al momento della chiusura, nel 2011, un *proprio know how* assai innovativo, ieri sottovalutato e contrastato, oggi in gran parte disperso. Possiamo pertanto affermare che la Sspal ha accompagnato l'innovazione "funzionale" con una strategia totalmente nuova nel campo delle metodologie didattiche, guardando in avanti, verso il futuro della formazione. Proprio quel futuro che è diventato il presente di oggi, pressato dalle esigenze dettate dalla pandemia, che incombe su delle realtà nella erogazione e progettazione della formazione che si sono scoperte del tutto impreparate (esempi emblematici sono le modeste prestazioni e una certa confusione nello *smart working* e della formazione a distanza).

La Scuola superiore della pubblica amministrazione locale aveva come missione la formazione dei Segretari comunali ma, più in generale, era una Scuola superiore pubblica che mancava: la scuola per le autonomie locali, radicata a livello territoriale. I finanziamenti provenivano dai diritti di segreteria percepiti dai segretari comunali, e vincolati alla formazione. Tenendo conto anche della ampiezza dell'utenza, centinaia di volte più estesa di quella della già esistente Scuola superiore della pubblica amministrazione, che seguiva, e segue oggi, solo i dirigenti e i funzionari delle amministrazioni centrali dello Stato.

La Sspal decise di investire sulle nuove tecnologie e di sperimentare metodologie didattiche più moderne per formare un nuovo modello di dirigenza pubblica locale. Personalmente ho avuto l'opportunità di partecipare a questo percorso fin dall'inizio, quando venni chiamato alla responsabilità

di dirigere tutta l'Area didattica della nuova Istituzione, e in seguito come dirigente del Dipartimento per i rapporti istituzionali e le attività di ricerca. Un lavoro esaltante, malgrado le resistenze, a volte assai forti, incontrate.

Già all'inizio del 2000 aprimmo l'attività accademica con un corso direzionale di dieci moduli di due giornate ciascuno per tremila segretari comunali collegati a distanza, in videoconferenza, attraverso quasi novanta sale (l'obiettivo era di averne almeno una per provincia) concesse da comuni e province. Per intendere la complessità dell'impegno preso, basti pensare che nello stesso periodo l'Università Bocconi di Milano, privata, per un famoso concorso destinato ai presidi, collegava 5 sale con difficoltà e senza alcuna possibilità di interazione e, ancora oggi, collegarci in tanti e contemporaneamente tramite la piattaforma Zoom, sembra un miracolo.

Grazie a un accordo con la Cisco e la Telecom riuscimmo a fare, nel 2000, tutto quello che oggi è possibile fare con un semplice *smartphone* e attraverso le *chat*. Il nostro obiettivo non era solo sperimentare la formazione in remoto, ma dare un contributo ad ammodernare la didattica. La formazione a distanza è stata viziata per anni dal dibattito sull'adeguatezza e la potenza delle piattaforme, ma il vero problema è che ancora oggi pochissimi sanno costruire in modo adeguato le metodologie e i contenuti didattici in grado di sfruttare e valorizzare le nuove tecnologie. Noi ci abbiamo provato, per rendere gradevoli e stimolanti i contenuti e soprattutto, e questo è fondamentale, per integrare lezioni frontali e materiali erogati a distanza.

Questa integrazione serve a moltiplicare a livello esponenziale (conoscendo metodi e strumenti) il valore della formazione in aula. Varie università hanno poi seguito questa stessa strada.

Come la pandemia ci ha reso finalmente consapevoli, attraverso l'e-learning è possibile sgravare le amministrazioni, pubbliche e private, di costi, sia in termini finanziari, sia in termini di assenze dal luogo di lavoro causate da lunghi percorsi formativi in aula. L'e-learning, inoltre (oggi noto con l'acronimo DAD, didattica a distanza) rappresenta una importante risorsa e specie per il settore pubblico, grazie alla possibilità di promuovere attività di formazione permanente di autoformazione. Le metodologie *blended* (in aula e in formazione a distanza) sono particolarmente idonee nei percorsi corsuali. Deve sottolinearsi che i problemi non vengono dalle "piattaforme", che ormai sono abbastanza leggere e *friendly*, quanto dal fatto che un uso integrato aula/e-learning richiede la risoluzione di alcuni problemi didattici, con competenze che sarebbero assai utili e attuali anche per la didattica scolastica:

- un totale ripensamento all'origine della progettazione, che obbliga i docenti a reimpostare i moduli didattici selezionando la parte della mate-

ria che si affronta in aula e le attività (studio individuale, esercitazioni, consultazione glossario ecc.) che vanno invece inserite in piattaforma; un ripensamento, tra l'altro, che stimola l'ammodernamento dei programmi nei contenuti e nelle metodologie;

- la formazione di nuove professionalità:
 - figure che siano in grado di ricostruire i contenuti per renderli idonei al mezzo tecnologico, più fruibili e multifunzionali;
 - figure tutoriali in grado di stimolare e accompagnare gli utenti e di gestire community professionali;
- la disponibilità di personale dedicato all'aggiornamento periodico dei contenuti, assai importante sia per adeguarli alla sempre più rapida evoluzione della società, sia per seguire il continuo divenire della legislazione e della normativa;
- la conoscenza degli strumenti e delle possibilità insite nella evoluzione continua del web, a partire dalle grandi potenzialità del web 2.0 e, non ultimo, l'uso di funzioni tipiche dei videogiochi utilissime in alcune situazioni di apprendimento.

Vorrei soffermarmi, brevemente, su alcuni altri aspetti su cui la Spal ha introdotto innovazioni significative che non avevano precedenti nella PA:

- l'organizzazione delle materie di studio;
- il sistema di documentazione;
- l'intreccio fra attività didattica e attività di ricerca, un aspetto, quest'ultimo, che ci riporterà alle ragioni di questo volume.

Sul primo aspetto, l'organizzazione delle materie di studio negli insegnamenti, si è anzitutto evitata la tradizionale impostazione "pangiu-ridica", che tanto ha condizionato la pratica "formalistica" e burocratica della PA, organizzando le materie su tre filoni: istituzionale, economico-finanziario, tecnico-direzionale. Per i primi anni è stata fondamentale e particolarmente curata l'alfabetizzazione informatica, proprio per consentire l'uso, da parte dei discenti, delle più avanzate metodologie didattiche.

Dalle migliori esperienze pratiche dei segretari comunali e dalla loro migliore cultura amministrativa, condivisa con gran parte della dirigenza locale, si sono definiti poi i quattro ambiti principali delle competenze della dirigenza locale verso cui orientare le attività didattiche:

- a) *programmatorio strategico* nel cui ambito si esplica:
 1. la funzione di collaborazione con gli organi di governo;

2. quella di traduzione degli indirizzi politico/amministrativi in progetti e programmi nei riguardi della struttura; nonché quella di verifica, in rapporto sia con gli organi politici sia con quelli gestionali, dell'andamento e del risultato delle attività (c.d. controlli interni);
- b) *organizzatorio* consistente nell'individuare gli strumenti e i moduli funzionali in rapporto alle attività da svolgere e agli obiettivi che i singoli enti debbono realizzare. Occorre sottolineare che i compiti di chi porta la responsabilità della direzione complessiva (che attiene anche al profilo organizzatorio) consistono nello studiare, progettare e dirigere l'introduzione delle innovazioni che realizzino effettivamente i principi della snellezza operativa, semplicità ed efficacia per i cittadini e i soggetti dell'economia perseguendo il miglioramento della qualità e, nel tempo, l'economicità in riferimento ai costi di carattere organizzativo e operativo;
- c) *gestionale operativo*, che implica la conoscenza approfondita dei vari contenuti regolativi e amministrativi delle molteplici funzioni, servizi e attività dell'ente (contrattualistica; sviluppo economico e organizzazione dei servizi pubblici; accordi associativi e loro concreta traduzione in figure organizzative e gestionali; pianificazione territoriale, ivi comprese le questioni e discipline ambientali; organizzazione e gestione dei servizi del sociale; tecniche organizzative e gestionali nell'ottica della ottimizzazione dell'uso delle risorse in funzione della competitività territoriale; ed altre specifiche di carattere generale, ovvero collegate a specificità territoriali o temporali);
- d) *comportamentale*, che consenta al segretario, affinando capacità personali di "saper essere", di porsi come figura professionale di riferimento nel sistema generale delle relazioni dell'ente, a supporto quindi della "governance" locale.

Su questa impostazione sono state realizzate le finalità istituzionali della Sspal: il corso per l'accesso in carriera dei segretari; i corsi di specializzazione per l'avanzamento in fascia Spe.S e in fascia Se.FA.¹ L'attività di aggiornamento svolto a livello territoriale e destinato anche alla dirigenza (largamente intesa) degli enti locali. Una menzione particolare meritano i corsi realizzati specificatamente per gli amministratori locali, con un progetto originale condiviso fra la Sspal e la Scuola superiore dell'Ammi-

1. Le sigle fanno riferimento, rispettivamente, ai corsi di specializzazione per il conseguimento dell'idoneità a segretario generale in comuni fino a 65.000 abitanti, non capoluogo di provincia (Spe.S) e di specializzazione per il conseguimento dell'idoneità a segretario generale in comuni con popolazione superiore ai 65.000 abitanti, capoluoghi di provincia e province (Se.FA.).

nistrazione dell'Interno, esperienza unica, realizzata con grande successo, a suggello della vocazione della Sspal a ente di riferimento per l'intera classe dirigente delle autonomie locali.

La seconda "buona pratica" è stata la realizzazione dell'archivio documentale *Sspal.doc*, un *repository* accessibile da qualsiasi postazione web che conteneva tutti i materiali didattici di volta in volta predisposti, *pre-print* di atti di convegni e seminari, indagini, bollettini, studi e ricerche, configurando un "database dei saperi" direttamente collegato al sistema di pianificazione della corsistica. Il sistema permetteva non solo la ricerca e la consultazione delle informazioni bibliografiche relative ai materiali catalogati, ma soprattutto l'accesso al testo di gran parte dei documenti, protetti da licenze *Creative Commons*. L'*open archive* era finalizzato a rendere disponibili in linea i documenti in modo duraturo e strutturato, garantire elevate possibilità di recupero delle informazioni e di rintracciabilità nei motori di ricerca, permettere infine l'interoperabilità dei dati con altri sistemi grazie all'adozione di standard descrittivi internazionali delle risorse elettroniche chiamati *Dublin Core*.

L'ultima *best practice* che voglio citare è l'attività di ricerca, che ci riporta alla genesi e alla motivazione di questa pubblicazione. Il Dipartimento studi e ricerca fu avviato su impulso del direttore Andrea Piraino e si caratterizzò sia per la collaborazione fra la Scuola e altre istituzioni universitarie e scientifiche, sia per un originale intreccio fra le attività di didattica e le attività di ricerca, con il coinvolgimento diretto dei corsisti nelle attività di studio e di indagine, utilizzando a questo proposito anche un originale sistema di crediti formativi.

Si sono raggiunti in tal modo più obiettivi paralleli: la valorizzazione e il coinvolgimento diretto dei segretari; la crescita delle risorse interne dedicate ai progetti; il legame della Scuola con università, istituti di ricerca, singoli studiosi e, in particolare, la costituzione all'interno della Sspal di un gruppo di giovani assegnisti di ricerca. Ciò ha consentito, nel tempo, essenziali ricadute d'eccellenza sulla didattica e la sedimentazione di un sapere specifico condiviso della Scuola dei segretari e della dirigenza locale. Si è alimentato, per questa via, l'archivio documentale appena descritto, collegando le attività di ricerca e di comunicazione culturale con le attività di studio individuale e con iniziative editoriali e seminari che hanno prodotto materiali didattici originali. È stata data anche una particolare attenzione allo studio e alla conoscenza di esperienze internazionali anche con la pubblicazione di alcuni volumi².

2. M. Balducci, *La formazione della Dirigenza Locale in Europa*, Roma, Donzelli, 2010.

L'attività della Sspal partiva dalla esigenza di sprovvincializzare la cultura amministrativa locale, non tanto con il convincimento di poter “copiare” da situazioni diverse, quanto per coltivare la curiosità di altri modelli istituzionali ed aiutare, così, ad andare oltre le proprie esperienze in modo più obiettivo, libero, dinamico e a rendere possibile la ricerca di soluzioni originali ai propri problemi, anche potendo valutare, dal di fuori, pregi, limiti e sostenibilità delle soluzioni di altri. L'essenziale era promuovere l'abitudine a guardare oltre l'*hortus conclusus* dell'ordinamento del proprio Paese.

Una considerazione in chiusura. La nostra esperienza fu assai contrastata per tutto il breve periodo di esistenza della Sspal, specie da soggetti in palese arretrato con le esigenze di modernità della PA. Tutto questo non avveniva in un passato lontano, nella preistoria, ma pochi anni prima che la digitalizzazione della PA, lo *smart working*, la formazione a distanza divenissero condizione prioritaria per l'adeguamento dell'Italia agli standard europei.

La Scuola fu deferita alla Corte dei conti, che dopo qualche anno ci assolse con formula piena, anche perché potemmo dimostrare che con l'utilizzo delle strumentazioni tecnologiche si era risparmiato moltissimo, con un saldo “costi-benefici” positivo e che il danno erariale era stato fatto, invece, con il blocco del sistema. Poco prima della chiusura le innovazioni venivano ridimensionate, il know-how faticosamente costruito spercato, si attuò una restaurazione burocratica per ridimensionare le capacità di intervento faticosamente costruite. Infine, la Sspal, che aveva anticipato i tempi, che era all'avanguardia culturale e metodologica, venne soppressa.

Quando con il Cimess, il prof. Massimo Balducci e il prof. Alessandro Bruschi, definimmo l'argomento della ricerca “L'incentivazione e la promozione della produttività e della *performance* nel governo locale: una prospettiva comparata”, l'obiettivo era quello di assicurare un contributo originale di conoscenza e di circolazione di esperienze ai segretari e ai dirigenti destinatari dei corsi. Anzitutto attraverso la immediata disponibilità dei materiali prodotti sull'Archivio documentale *SPAL.doc* e, in seguito, raggiungere il complesso degli amministratori e del personale degli enti locali con la pubblicazione del volume, come avvenuto per molte delle ricerche realizzate. A questo secondo aspetto abbiamo inteso dare risposta con passione e impegno, convinti dell'attualità degli argomenti trattati, e con la convinzione di poter fornire un contributo alla soluzione di problemi essenziali per la gestione delle amministrazioni locali, che addirittura oggi, più di quando pensammo l'argomento della ricerca, hanno una incidenza rilevante per lo sviluppo dei sistemi territoriali.

3. Il Centro Interuniversitario di Metodologia delle Scienze Sociali (Cimess)

di *Alessandro Bruschi, Sandro Landucci*

Chi siamo

Il Centro interuniversitario di Metodologia delle Scienze Sociali (Cimess) è stato fondato nel 2001 da docenti delle Università di Firenze, Roma “La Sapienza” e Urbino. Finalità del Centro sono promuovere, eseguire e coordinare studi di Metodologia e di Filosofia delle Scienze Sociali; studi sugli strumenti e le tecniche di ricerca; ricerche che, a un interesse per i temi sostanziali, congiungano una particolare attenzione agli aspetti metodologici della ricerca stessa.

Il Cimess favorisce la collaborazione con Università, Centri di ricerca e analoghe istituzioni italiane e straniere, tramite: accordi, reti, associazioni e consorzi; lo scambio di personale di ricerca nell’ambito della comunità scientifica nazionale e internazionale; la diffusione delle conoscenze metodologiche; iniziative atte alla formazione metodologica dei giovani studiosi.

La nostra mission

Gli operatori del mondo delle istituzioni, della politica, della cultura si confrontano ormai da anni con la necessità di poter disporre di dati ed informazioni per poter gestire i processi che caratterizzano la nostra società. A questa necessità si risponde purtroppo troppo spesso con dati e informazioni raccolti in modo talvolta lacunoso o distorto, spesso registrati in forme scarsamente trasparenti ma presentati quasi sempre dimenticando che la costruzione di un dato è sempre un’operazione selettiva e illudendosi invece che dati e report siano una fotografia “neutrale” e “oggettiva” di un fenomeno: quindi le informazioni prodotte sono talvolta poco affidabili, spesso ambigue ma quasi sempre fatte pesare come fatti indiscutibili.

La tendenza è quella di ridurre il complesso problema della costruzione e dell'analisi dei dati, che presenta sempre (ma in particolare quando si riferiscono a fenomeni sociali) implicazioni etiche, politiche, organizzative, alla sola dimensione tecnica, pur decisiva; anche questa essendo però in genere declinata in forme elementari e standardizzate: come semplice problema o di ritrovare i dati “già pronti” negli archivi (una tendenza sempre più accentuata in una fase di grande disponibilità di informazioni digitalizzate, i c.d. *big data*) o di costruire moduli di rilevazione e di svolgere delle interviste; per poi limitarsi a “passare” i dati ottenuti al vaglio inadeguato di elaborazioni statistiche elementari e rozze. Non sembra si sia consapevoli del complesso processo metodologico che la raccolta e l'analisi di dati e informazioni per rispondere a uno specifico problema cognitivo presuppone e richiede.

Chi è chiamato a ricercare dati e informazioni sui processi che compongono la vita delle nostre società non può evitare la fatica di misurarsi con i principi della epistemologia (e della filosofia della scienza), della matematica e, *last but not least*, della logica.

Inoltre non può esimersi dal commisurare *il significato* dei dati che ha a disposizione o che vuole raccogliere da un lato con la domanda o la problematica, in genere non banale o generica, cui quei dati devono contribuire a rispondere; dall'altro col contesto ambientale (storico, istituzionale, organizzativo) in cui quei dati vengono formati e che poi contribuiscono a specificare.

Questa concezione critica e ampia del processo metodologico non si applica solo alle indagini cosiddette “quantitative” ma anche a quelle “qualitative”; una distinzione, peraltro non priva di problemi, che in nessun modo per noi costituisce una gerarchia in termini di adeguatezza epistemologica o di qualità scientifica (indipendentemente da quale si consideri superiore).

Inoltre la metodologia non riguarda solo l'aspetto conoscitivo ma anche quello ingegneristico: guida l'intervento tecnicamente consapevole, perché scientificamente fondato, sulla realtà sociale. L'aspetto ingegneristico interessa direttamente il tema delle riforme istituzionali e dell'intervento sulle variabili sociali ed istituzionali. Le riforme istituzionali e la modifica delle condizioni sociali non sono semplicemente una questione di modifiche normative e di investimenti di natura economica. Le modifiche normative, gli investimenti, gli interventi più in generale di *capacity building* richiedono una progettazione e una realizzazione metodologicamente consistente.

Queste brevi considerazioni servono a presentare il senso, la prospettiva e l'importanza che il Cimes attribuisce alla problematica metodologica: nella ricerca “pura” come in quella applicata; nella progettazione come nella valutazione degli interventi; nel dibattito disciplinare accademico come

nel dibattito pubblico. Su queste basi il Centro ha svolto in questi anni la sua attività formativa e di ricerca.

La nostra attività

Il Cimess ha promosso negli anni: una Laurea specialistica in Metodologia delle scienze sociali, attiva tra il 2002 e il 2010 in cui si sono formati centinaia di studenti; nello stesso periodo un Master di primo livello in Percorsi e Strumenti di ricerca nelle Scienze sociali in cui si sono formati oltre 200 giovani studiosi; e tra il 2005 e il 2016 un Dottorato in Metodologia delle Scienze sociali: in esso si sono formati 20 dottori di ricerca.

Tra le ricerche promosse e curate dal Cimess ricordiamo:

- un Rapporto sulle condizioni socio-economiche della popolazione della Provincia di Firenze basato sui Censimenti generali a partire dal 1981;
- la collaborazione all'indagine internazionale sul ruolo dei consigli comunali condotta per l'Italia dalla Prof.ssa Annick Magnier;
- nel quadro di una collaborazione con la Universidad Nacional de La Matanza di Buenos Aires, un'indagine comparativa tra Italia e Argentina sulla percezione della legalità nel mondo giovanile;
- in collaborazione con la Fondazione Giovanni Michelucci, un finanziamento della Regione Toscana per un'indagine sulle condizioni di disagio abitative e sociali nei quartieri di edilizia residenziale pubblica del Comune di Livorno;
- per conto della Provincia di Pistoia, la formazione di un archivio degli amministratori locali della provincia di Pistoia dal 1956 al 2012, corredato da un rapporto descrittivo.

La ricerca riportata in questo volume (realizzata in collaborazione con il Consiglio d'Europa e la Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione Locale), mette insieme gli interessi fondamentali del Cimess:

- l'aspetto della correttezza metodologica (saper impostare un progetto di ricerca);
- la comparazione qualitativa contestualizzata in diversi ambienti istituzionali;
- la individuazione di parametri quantitativi (indicatori).

Gli Autori

Walter Anello ha svolto la sua attività di lavoro e di studio all'interno del comparto delle autonomie locali, prima come Direttore nazionale della Lega delle Autonomie Locali, in seguito come responsabile dell'Ufficio di rappresentanza a Roma della Regione Emilia-Romagna e infine presso la Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione Locale (SSPAL). Alla SSPAL è stato responsabile dell'area didattica della Scuola e Dirigente per le relazioni istituzionali e le attività di studio e ricerca, attuando nuove metodologie per la formazione della dirigenza pubblica. Ha avuto numerosi incarichi in attività politiche, pubbliche e private.

Massimo Balducci ha diviso la sua attività tra ricerca accademica, formazione e consulenza di organizzazioni pubbliche e private. Già Full Professor di Organization Theory allo European Institute of Public Administration di Maastricht e docente di Auditing and Controlling presso la Scuola di Scienze Politiche "Cesare Alfieri" dell'Università di Firenze, docente stabile di European Public Management alla Scuola Nazionale di Amministrazione (SNA) di Roma, è stato vicepresidente dello European Network of Training Organizations for Regional and Local authorities (ENTO). Collabora con il Consiglio d'Europa, lo United Nations Development Program e la Banca mondiale a vari programmi di assistenza a pubbliche amministrazioni.

Catherine Germain, esperta in controllo di gestione, membro di Oiv, docente alla Scuola di Scienze Aziendali di Firenze.

Francesco Colonna è giornalista specializzato in temi economici (*La Nazione*, *Corriere della Sera*), già assessore allo Sviluppo Economico per il Comune di Firenze

Ewald Eisenberg è docente alla Scuola Tecnica di Formazione dei Funzionari del Baden-Württemberg.

Gaetano Fera è dottore commercialista e sindaco revisore degli Enti locali.

Robert Herzog è docente di Scienza delle Finanze presso l'Istituto di Scienze Politiche di Strasburgo e Presidente dell'Associazione francese di finanze pubbliche. È assessore alle finanze della Comunità Urbana di Strasburgo.

Jean-François Huart è responsabile delle finanze del Centro Pubblico di Assistenza Sociale del Comune di Liegi.

Sylvia Ivanova è project manager presso il Centre of Expertise for Local Government Reform del Consiglio d'Europa.

Sandro Landucci è ricercatore in Metodologia delle scienze sociali presso la Scuola di Scienze Politiche "Cesare Alfieri" dell'Università di Firenze.

Daniel Popescu è Responsabile del Centre of Expertise for Local Government Reform del Consiglio d'Europa.

Robert Tinlin è Direttore generale del Comune di Southend on the Sea (UK) e responsabile della ricerca Audit Commission.

Alfonso Zardi è stato a capo del Dipartimento delle Istituzioni e della governance democratica presso il Consiglio d'Europa.

Vi aspettiamo su:

www.francoangeli.it

per scaricare (gratuitamente) i cataloghi delle nostre pubblicazioni

DIVISI PER ARGOMENTI E CENTINAIA DI VOCI: PER FACILITARE
LE VOSTRE RICERCHE.



Management, finanza,
marketing, operations, HR

Psicologia e psicoterapia:
teorie e tecniche

Didattica, scienze
della formazione

Economia,
economia aziendale

Sociologia

Antropologia

Comunicazione e media

Medicina, sanità



Architettura, design,
territorio

Informatica, ingegneria

Scienze

Filosofia, letteratura,
linguistica, storia

Politica, diritto

Psicologia, benessere,
autoaiuto

Efficacia personale

Politiche
e servizi sociali



FrancoAngeli

La passione per le conoscenze

Copyright © 2021 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy. ISBN 9788835131984

La performance della pubblica amministrazione locale

Cosa si può imparare dagli altri

Alla tradizionale funzione di garanzia della legalità, gli Stati moderni hanno aggiunto la fornitura di servizi. Questo sviluppo rende rilevante il tema dell'efficienza ed efficacia, in maniera particolare degli enti locali chiamati all'erogazione dei servizi. In questo volume ci si chiede se ci siano insegnamenti che si possano apprendere dall'esperienza di altri paesi.

Si riportano i risultati di un minuzioso confronto tra operatori ed esperti di cinque Paesi, Italia, Francia, Regno Unito, Belgio, Germania, in modo da far emergere i punti di forza e di debolezza dei vari sistemi. Gli insegnamenti che si possono trarre non sono pochi.

Innanzitutto, esistono diverse condizioni di fondo che determinano i diversi rendimenti amministrativi: i modelli organizzativi, la dimensione spaziale, i meccanismi di formazione.

Si segnalano poi diverse modalità nell'affrontare il problema della performance, in particolare il fatto che in Italia i meccanismi della performance sono separati dai meccanismi contabili, separazione cui corrisponde la scissione tra chi è demandato al controllo della spesa (Corte dei conti e revisori) dall'organismo che valuta il raggiungimento degli obiettivi (organismo indipendente di valutazione-Oiv), come se la spesa non dovesse essere finalizzata a un qualche risultato e il risultato potesse essere valutato indipendentemente dal suo costo.

Il lavoro è stato coordinato dal Center of Expertise for Local Government Reform del Consiglio d'Europa, dal Centro Interuniversitario di Metodologia delle Scienze Sociali e dalla Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione Locale.

Walter Anello è stato Direttore nazionale della Lega delle Autonomie Locali, responsabile dell'Ufficio di rappresentanza a Roma della Regione Emilia-Romagna e responsabile della didattica, della ricerca e delle relazioni istituzionali presso la Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione Locale.

Massimo Balducci, esperto del Center for Good Governance del Consiglio d'Europa, già Full Professor allo European Institute of Public Administration di Maastricht, docente di Auditing e Controlling presso la Scuola di Scienze Politiche "Cesare Alfieri" di Firenze, docente stabile di European Public Management alla Scuola Nazionale di Amministrazione e vicepresidente dello European Network of Training Organizations for Regional and Local Authorities (ENTO), collabora con lo UNDP, la Banca Mondiale, la GIZ tedesca e il NDI americano.