



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI SASSARI

Scuola Dottorale in Diritto ed Economia dei Sistemi Produttivi

XXVII Ciclo

**Il controllo della “*performance*” pubblica e
dell’attività di gestione dei siti Patrimonio
mondiale dell’umanità**

Direttore della Scuola Dottorale

Chiar.mo Prof. Michele M. Comenale Pinto

Tutor

Chiar.mo Prof. Domenico D’Orsogna

Tesi di Dottorato di

Pierangela Tedde

Anno accademico 2013/2014

INDICE

INTRODUZIONE	1
--------------------	---

Capitolo primo

Il controllo interno nella Pubblica Amministrazione

1.1 La funzione giuridica del controllo	5
1.2 Evoluzione dei parametri di riferimento nel sistema dei controlli	12
1.3 Dall' "Amministrazione per atti" all'"Amministrazione per risultati"	22
1.4 I controlli amministrativi	27
1.5 Il controllo interno nelle Pubbliche Amministrazioni	35
1.6 Tipologie e caratteri di controllo interno ai sensi del D. Lgs. 286/99.....	42
a) Il controllo di regolarità amministrativo e contabile	44
b) Il controllo di gestione.....	46
c) La valutazione della dirigenza.....	49
c) Il controllo strategico	52

Capitolo secondo

Valutazione della *performance* e controllo di efficacia nel D.lgs.

150/2009

2.1 Il concetto di <i>Performance</i> nel sistema pubblico	58
2.2 Il concetto di trasparenza nel sistema dei controlli.....	64

Pierangela Tedde

*Il controllo della "performance" pubblica e dell'attività di gestione dei siti
Patrimonio mondiale dell'umanità*

*Tesi di Dottorato in Diritto ed economia dei sistemi produttivi
Università degli Studi di Sassari*

2.3 Il controllo dell'attività amministrativa attraverso il sistema di misurazione e valutazione	69
2.4. Misurazione e valutazione: problemi della traslazione di nozioni economiche al sistema giuridico	75
2.5. Il piano della <i>performance</i> e la relazione consuntiva	80
2.6. Gli attori del processo di misurazione e valutazione	86
2.6.1 L'Autorità Nazionale anticorruzione (A.N.A.C.).....	87
2.6.2 Organismo indipendente di Valutazione	94

Capitolo terzo

Controlli di risultato ed efficacia: un'endiadi forzata?

3.1 L'impatto della riforma ex D. Lgs. 150/2009: assetti e criticità	103
3.2 Programmazione e realizzazione: un binomio non automatico	108
3.3 La pianificazione strategica: uno strumento non all'altezza delle aspettative.....	113
3.4 Il <i>New Public Management</i> nel settore culturale: un approccio multilivello	119

Capitolo quarto

Strumenti di salvaguardia del Patrimonio mondiale dell'umanità

4.1 Il sistema di protezione globale dei beni culturali patrimonio dell'umanità.....	127
4.2 Il procedimento per la salvaguardia del patrimonio mondiale dell'umanità e i soggetti attuatori	132

Pierangela Tedde

*Il controllo della "performance" pubblica e dell'attività di gestione dei siti
Patrimonio mondiale dell'umanità*

*Tesi di Dottorato in Diritto ed economia dei sistemi produttivi
Università degli Studi di Sassari*

4.3 Gli effetti del riconoscimento dell'eccezionale valore universale	138
4.4 Il Piano di Gestione: il sistema di controllo nei siti Patrimonio Mondiale dell'umanità	146

Capitolo quinto

Il Piano di gestione dei siti patrimonio dell'umanità tra diritto internazionale e diritto interno

5.1 Il recepimento della Convenzione sul patrimonio culturale mondiale in Italia	158
5.2 Le implicazioni giuridiche del Piano di gestione in Italia	165
5.3 Il Piano di gestione: natura giuridica e sovrapposizioni	170
5.4 Pompei: un caso di gestione <i>sui generis</i>	176
5.5 Il Grande Progetto di Pompei	181
Riflessioni conclusive	187
BIBLIOGRAFIA	192

Pierangela Tedde
Il controllo della "performance" pubblica e dell'attività di gestione dei siti
Patrimonio mondiale dell'umanità
Tesi di Dottorato in Diritto ed economia dei sistemi produttivi
Università degli Studi di Sassari

INTRODUZIONE

La pubblica amministrazione è stata interessata, negli ultimi due decenni, da una profonda riforma che ha coinvolto tutti gli ambiti della gestione pubblica, dalla gestione finanziaria alle risorse umane, dalle strutture organizzative al decentramento di responsabilità. Stante la necessità di affrontare problemi sempre più complessi derivanti dalla crisi finanziaria ed economica su scala globale, la riforma, ispirandosi al modello proposto dal *New Public Management*, ha mutuato i principi dell'efficienza, efficacia ed economicità appartenenti alla gestione di tipo aziendalistico. Tale processo riformatore è nato dalla sempre maggiore condivisione dell'idea della pubblica amministrazione quale azienda e dalla consapevolezza che il controllo è la chiave per garantire risultati ottimali nella gestione pubblica. Il controllo oggi, rispetto al passato, assume una connotazione diversa da quella legata esclusivamente al concetto garantistico formale, teso alla verifica della regolarità e della corrispondenza alle sole norme giuridiche. Nel nuovo modello di gestione amministrativa proposto in questi decenni, il controllo si è concentrato sul fine di valutare i risultati dell'azione amministrativa, ovvero di valutare l'efficienza, l'efficacia e l'economicità dei finiservizi resi ai cittadini. Il controllo e la valutazione della gestione sono dunque intesi non tanto nell'accezione di verifica della *compliance*,

Pierangela Tedde

Il controllo della "performance" pubblica e dell'attività di gestione dei siti

Patrimonio mondiale dell'umanità

Tesi di Dottorato in Diritto ed economia dei sistemi produttivi

Università degli Studi di Sassari

ovvero della conformità ad uno standard, con finalità di tipo sanzionatorio, quanto piuttosto nell'ottica del miglioramento delle performance e in generale della qualità della gestione. È il risultato definito nell'ambito della pianificazione che rappresenta il perno del sistema dei controlli, costringe a guardare a si definisce il risultato, costringe a guardare agli effetti delle attività amministrative più che ai compiti formali, a responsabilizzare persone e uffici su obiettivi che concretizzano e interpretano gli impegni condivisi.

È nell'ambito della tematica sopra esposta che si propone il presente lavoro di ricerca. L'analisi condotta, è stata sviluppata attraverso un approccio prevalentemente logico deduttivo, e si dispiega su due profili di indagine, quello nazionale e quello internazionale. Nell'ambito del primo profilo si delinea un inquadramento sistematico della funzione di controllo e si dedica particolare attenzione alla ricostruzione del disegno normativo in materia di controlli interni gestionali. L'indagine si concentra su due passaggi fondamentali nello stato di attuazione dei controlli interni, riconoscendo nell'adozione del d.lgs. n. 286/1999 e del successivo d.lgs. n. 150/2009 due stagioni epocali, nell'ambito delle quali sono stati individuati modelli, organismi e disposizioni utili a delineare l'evoluzione del sistema di controllo gestionale. Il 2009 segna una rilevante modifica al quadro legislativo sui controlli interni con il d. lgs.150, nota anche come riforma Brunetta. Nel tentativo di dare una

Pierangela Tedde

*Il controllo della "performance" pubblica e dell'attività di gestione dei siti
Patrimonio mondiale dell'umanità*

*Tesi di Dottorato in Diritto ed economia dei sistemi produttivi
Università degli Studi di Sassari*

risposta alla carenza dei sistemi di pianificazione, programmazione e controllo, il Titolo II di tale decreto introduce il ciclo di gestione delle performance e cambia il profilo dei soggetti chiamati a garantire il rigore e la qualità del sistema delineato. Il secondo capitolo del presente lavoro è dedicato, in particolare, all'approfondimento delle caratteristiche e degli strumenti a disposizione del sistema di controllo.

Dopo aver ricostruito le principali linee evolutive su base normativa del sistema di controllo, con l'obiettivo di tracciare il disegno teorico generale, da un lato, e di analizzare i documenti spesso frammentati, dall'altro, si è proceduto alla verifica dello stato di attuazione del sistema dei controlli, e alla valutazione dello stato presente dei controlli, individuando le principali disfunzioni e criticità, attraverso l'analisi di documenti e monitoraggi di specifici organismi (Terzo capitolo).

Il secondo profilo concerne la funzione di controllo e gli effetti della sua efficacia nel settore culturale, applicata, in particolare, ai siti UNESCO patrimonio dell'umanità. L'interesse su queste realtà si basa non tanto sulla constatazione del fatto che l'Italia è il paese al mondo con il maggior numero di siti inclusi nella lista del patrimonio mondiale dell'umanità, ma sull'evidente riscontro di fatti che sottolineano il degrado di alcuni siti, primo fra tutti quello di Pompei. Tali fatti hanno portato alla luce questioni vecchie, legate ai tagli

Pierangela Tedde

*Il controllo della "performance" pubblica e dell'attività di gestione dei siti
Patrimonio mondiale dell'umanità*

*Tesi di Dottorato in Diritto ed economia dei sistemi produttivi
Università degli Studi di Sassari*

lineari delle dotazioni di bilancio, in particolare nel settore culturale, e nuove, legate alla valutazione dei risultati in un settore troppo complesso da gestire. La scelta di esaminare il sistema di controllo sui siti UNESCO consente di circoscrivere l'ambito della presente indagine entro confini ben precisi, che, pur essendo relativamente ristretti, delimitano un istituto che si presenta sia sul piano teorico, sia sul piano pratico ancora inespresso. Il lavoro di ricerca si è concentrato in particolare sulla rilevanza giuridica del piano di gestione dei siti UNESCO, quale strumento di controllo della "performance" previsto a livello internazionale. Si tratta dello strumento giuridico previsto nell'ambito del sistema della Convenzione internazionale Unesco del 1972 per la tutela e la valorizzazione dei siti culturali e naturali riconosciuti di "*Outstanding Universal Value*". Esaminato nel suo complesso, tale strumento mostra alcune peculiarità che hanno spinto il presente lavoro verso l'analisi dell'inquadramento giuridico: il fatto che l'istituto poggi su norme aventi natura giuridica di "*soft law*", le cosiddette "*guidelines*", e la presenza di norme interne poco definite, concentrate sulla necessità di stabilire le finalità, piuttosto che individuare un quadro di riferimento preciso nell'ambito del quale produrre effetti giuridici, fanno sorgere alcune deduzioni di cui si darà conto nell'ultimo capitolo.

Pierangela Tedde
Il controllo della "performance" pubblica e dell'attività di gestione dei siti
Patrimonio mondiale dell'umanità
Tesi di Dottorato in Diritto ed economia dei sistemi produttivi
Università degli Studi di Sassari

Capitolo primo

Il controllo interno nella Pubblica Amministrazione

1.1 La funzione giuridica del controllo

La definizione di controllo rappresenta il punto di partenza del presente lavoro giacché la molteplicità dei significati in senso estensivo e traslato che la parola assume nel linguaggio corrente si riflette anche sulla nozione di controllo in senso giuridico. La versatilità del termine “controllo” è stata ampiamente affrontata nel noto saggio del più completo teorizzatore e studioso Massimo Severo Giannini¹, ancor oggi illuminante, nel descrivere le classificazioni giuridiche che la nozione è stata in grado di proporre. Tuttavia prima di procedere ad una disamina delle singole classificazioni appare necessario fornire una definizione di controllo, in modo da tentare di circoscrivere con una certa chiarezza l’oggetto del presente lavoro.

È dal contributo dello stesso che ricaviamo, in larga approssimazione, il significato di controllo inteso come “verificazione di regolarità di una funzione propria o aliena”², ovvero come verifica

¹ M.S. Giannini, *Controllo: nozioni e problemi*, in *Riv. trim. dir. pubb.*, 1974, 1263-1283

² *Ibidem*, p. 1264.

della regolarità nell'esercizio di una funzione o di conformità di un'attività o atto a regole prestabilite, cui può conseguire una determinata misura sanzionatoria o ripristinatoria o all'adozione di un giudizio.

Pur nel grado di approssimazione insito nel termine stesso di controllo, si deve preliminarmente sottolineare che, ai fini dell'individuazione della nozione pubblica di controllo, è irrilevante l'appartenenza della funzione dell'organo o persona fisica che lo esercita, ovvero il grado di "terzietà", di cui si darà conto nel prosieguo della classificazione del controllo interno, e delle regole poste a parametro di valutazione o giudizio.

Nella sua accezione classica il controllo si articolava su tre presupposti fondamentali: la differenziazione tra organo controllore e organo controllato, l'esistenza di una precedente attività da riesaminare e l'adozione di una misura da parte dell'organo controllante conseguente alla valutazione dell'attività del controllo.

Tale accezione, in linea con gli ambiti di riferimento dei controlli tradizionali, è stata elaborata prima della trasformazione, intervenuta negli anni novanta, della Pubblica Amministrazione.

Con l'aumento del fenomeno della distribuzione del potere pubblico e della relativa moltiplicazione dei centri di decisione, i controlli amministrativi non potevano essere intesi esclusivamente come uno strumento di attuazione del concetto di garanzia, intesa

Pierangela Tedde

Il controllo della "performance" pubblica e dell'attività di gestione dei siti

Patrimonio mondiale dell'umanità

Tesi di Dottorato in Diritto ed economia dei sistemi produttivi

Università degli Studi di Sassari

come certezza e sicurezza del diritto. I controlli non potevano limitarsi ad attuare concretamente i limiti che l'ordinamento amministrativo assegnava alle sfere di competenza proprie degli organi e degli enti dipendenti da quello sovrano.

A partire dai tempi di Cavour fino alla riforma degli anni Novanta la Pubblica Amministrazione si strutturava su un modello di *governance* orientato all'adempimento³, ovvero incentrato sulla ricerca della legittimità dell'azione amministrativa. Ciò portava ad attirare l'attenzione sui singoli atti amministrativi, inseriti in sequenze tipiche (i procedimenti) e sul rispetto formale di tali sequenze come condizione di efficacia giuridica dell'atto.

Il sistema del controllo, così concepito, era orientato ad assicurare l'*uniforme* applicazione della legge sull'azione amministrativa in una realtà nella quale l'azione stessa consisteva nella regolazione di comportamenti individuali, controlli di conformità alla normativa giuridica e legittimità della spesa. Lo stesso Giannini ascriveva la funzione primaria del controllo "all'osservanza delle prescrizioni stabilite da leggi o da atti amministrativi, nell'interesse di tutti i componenti la collettività"⁴ e la sua funzione secondaria, all'ottemperanza, ovvero alla adozione di

³ P. Tanda, *Controlli amministrativi e modelli di governance della Pubblica Amministrazione*, G. Giappichelli, Torino, 2012

⁴ M.S. Giannini, *Controllo*, cit., pag. 1270

Pierangela Tedde

*Il controllo della "performance" pubblica e dell'attività di gestione dei siti
Patrimonio mondiale dell'umanità*

*Tesi di Dottorato in Diritto ed economia dei sistemi produttivi
Università degli Studi di Sassari*

una determinata misura e conseguente rimozione delle irregolarità riscontrate.

Ne discende che la nozione di controllo sia collegata ad una funzione strumentale rispetto all'azione amministrativa, di cui valuta la regolarità. Tale strumentalità si manifesta soprattutto come momento giuridico di un procedimento⁵ sia esso amministrativo, costituzionale, normativo o di governo, finalizzato all'adozione di un giudizio che produce conseguenze sull'efficacia del provvedimento.

L'esito di tale funzione, pertanto, non è rappresentato da una "misura controllo", tesa ad impedire al soggetto controllato di sbagliare⁶, ma da un provvedimento volto a tutelare un interesse pubblico. Si pensi agli atti di approvazione nel settore della programmazione e pianificazione, ove il controllo non si configura come un momento giuridico a se stante, ma come una parte di un giudizio decisionale che sarà contenuto nel provvedimento finale e allo stesso tempo come elemento che confluisce in una composizione operativa di interessi pubblici⁷.

Il Giannini già nel 1950 definì i controlli amministrativi come strumenti per una composizione operativa di conflitti di interessi amministrativi, il controllo, infatti *“non si volge all'emissione di un*

⁵ M.S. Giannini, *Controllo*, cit., pag. 1274

⁶ O. Sepe, *Controlli (Profili Generali)*, voce Enc. Giur. Treccani, cit. pag. .3

⁷ R. Lombardi, Contributo allo studio della funzione di controllo, *Controlli interni e attività amministrativa*, Giuffrè, Milano, 2003, cit. pag.46.

Pierangela Tedde

*Il controllo della “performance” pubblica e dell'attività di gestione dei siti
Patrimonio mondiale dell'umanità*

*Tesi di Dottorato in Diritto ed economia dei sistemi produttivi
Università degli Studi di Sassari*

giudizio, come farebbe un giudice, ma ad un'azione successiva, mediante la quale l'autorità controllante elimina l'errore – nel senso di inesatto agire – compiuto dall'autorità controllata, o quantomeno elimina le conseguenze dell'errore, in tutto o in parte.[..] onde può dirsi che funzione dei controlli è l'eliminazione di un conflitto che sorgerebbe da un inesatto agire del controllato”⁸.

La concezione del controllo amministrativo come strumento di eliminazione del conflitto proposta da Giannini ha avuto il merito di ascrivere la funzione dell'istituto del controllo all'ambito dell'attività amministrativa *strictu sensu*. Tuttavia ricondurre la funzione del controllo amministrativo sostanzialmente ad una fase di risoluzione preventiva del conflitto appare limitativa dell'essenzialità di tale istituto, alla luce del mutamento normativo che ha subito l'ordinamento attuale, nel quale ai tradizionali moduli dell'agire pubblico sono stati previsti strumenti di carattere convenzionale⁹

⁸ M.S. Giannini, *Lezioni di Diritto Amministrativo*, Milano, 1950, Vol. 1, pag. 198

⁹ Si pensi agli strumenti giuridicamente formalizzati agli artt. 11-15 della Legge 241/1990 sul procedimento amministrativo che attribuiscono ai pubblici poteri la possibilità di stipulare accordi con le parti coinvolte nello svolgimento dell'attività amministrativa. Come rileva F. Fracchia, *L'accordo sostitutivo*, Padova, 1998, p. 2 «Il fenomeno è legato al mutamento del ruolo del soggetto pubblico che, da potere formalmente impermeabile alle pulsioni sociali, idealizzato nella sua molteplicità e nella sua separatezza rispetto ai soggetti privati destinatari della sua azione, ha in via progressiva rilevato la frammentarietà della propria organizzazione, ha sempre più moltiplicato i rapporti con il resto della società e ha così aumentato le occasioni di confronto con la stessa». Nello specifico sugli accordi di diritto pubblico si veda E. Sticchi Damiani, *Attività amministrativa*

Pierangela Tedde

*Il controllo della “performance” pubblica e dell'attività di gestione dei siti
Patrimonio mondiale dell'umanità*

*Tesi di Dottorato in Diritto ed economia dei sistemi produttivi
Università degli Studi di Sassari*

attraversi i quali la Pubblica Amministrazione può agire non più unilateralmente ma con il consenso, il raccordo e la composizione dei vari interessi implicati nella fase decisionale. In altre parole la ricerca del consenso da parte della pubblica amministrazione impone la necessità di autolimitarsi e porsi al riparo da situazioni di carattere conflittuale con altri soggetti pubblici o privati. Pertanto se si accetta la definizione del controllo amministrativo che poggia sul presupposto relativo all'eliminazione del conflitto causato dall'inesatto agire del soggetto controllato, si rischia di indebolire le funzioni di questo istituto.

Tale concezione sarà confermata e sviluppata anche successivamente, ovvero a seguito della nascita di enti pubblici finalizzati al soddisfacimento di differenti interessi pubblici, costretti a ponderare un numero sempre maggiore di esigenze pubbliche e private.

La funzione del controllo si è caratterizzata, con l'evoluzione del quadro normativo, per la sua dinamicità riconducibile alla sua struttura ovvero ai singoli momenti o fasi che la compongono.

Giannini articola il controllo in due fasi: il “*giudizio*” sulla verifica della conformità dell'azione pubblica a norme e principi

consensuali e accordi di programma, Giuffrè, Milano, 1992; F. Ledda, *Appunti per uno studio sugli accordi preparatori di provvedimenti amministrativi*, in *Dir. Amm.*, 1996, p392 s.; E. Bruti Liberati, *Consenso e funzione nei contratti di diritto pubblico*, Giuffrè, Milano, 1996.

Pierangela Tedde

*Il controllo della “performance” pubblica e dell'attività di gestione dei siti
Patrimonio mondiale dell'umanità*

*Tesi di Dottorato in Diritto ed economia dei sistemi produttivi
Università degli Studi di Sassari*

prestabiliti e la “misura”¹⁰ ovvero il mezzo attraverso il quale si sana l’eventuale giudizio negativo. L’uno non presuppone necessariamente l’altro infatti, solo nel caso di un giudizio negativo, che stabilisce la difformità dal parametro prestabilito, fa seguito una misura.

Su tale impostazione la dottrina ha avuto modo di evidenziare efficacemente tutti gli aspetti che compongono l’istituto del controllo, soffermandosi sia sulla nozione tecnica e giuridica del medesimo sia sulla tipologia di provvedimenti terminali la fase di controllo (provvedimenti impeditivi, estensivi, riparativi, sostitutivi dell’efficacia giuridica dell’atto). Tuttavia un punto, sul quale la dottrina ha prestato poca attenzione e che, invece, proprio in relazione al ruolo che lo stesso, ha progressivamente avuto nell’attuale sistema amministrativo dei controlli,¹¹ merita maggiore attenzione la fase propedeutica al giudizio. Già il Forti¹² aveva tentato di dare autorevolezza ad una componente del controllo, cogliendone la sua importanza: egli infatti proponeva il controllo fondato su tre componenti, a differenza del Giannini, attribuiva autonomia ad una

¹⁰ M.S. Giannini, *Lezioni di Diritto Amministrativo*, Milano, 1950, Vol. 1, pag. 199

¹¹ R. Lombardi, *Contributo allo studio della funzione di controllo, Controlli interni e attività amministrativa*, Giuffrè, Milano, 2003, pag. 57 s.

¹² U. Forti, *I controlli dell’Amministrazione comunale*, in *Primo Trattato completo di Diritto Amministrativo italiano*, a cura di V.E. ORLANDO, II, 2°, Milano, 1915, p. 614

fase antecedente rispetto a quella del giudizio ovvero la fase relativa all'acquisizione di informazioni necessarie alla valutazione.

Oggi la fase dell'informazione ha assunto un ruolo fondamentale all'interno dell'istituto del controllo ed è legata soprattutto al cambiamento del modello di *governance*: da quello orientato all'adempimento a quello del risultato o della performance. In altri termini la sua importanza è proporzionale alla versatilità dell'oggetto di valutazione e sarà oggetto di una successiva indagine più approfondita.

1.2 Evoluzione dei parametri di riferimento nel sistema dei controlli

L'attività amministrativa di qualsiasi autorità, nelle sue diverse fasi, costituisce, in linea di massima, oggetto di controllo. I controlli amministrativi si caratterizzano per la molteplicità di fattispecie tra loro molto diverse e possono essere raggruppate in diverse tipologie di classificazione. La *summa divisio* poggia sull'oggetto del controllo che distingue i controlli sugli atti amministrativi dai controlli

Pierangela Tedde
Il controllo della "performance" pubblica e dell'attività di gestione dei siti
Patrimonio mondiale dell'umanità
Tesi di Dottorato in Diritto ed economia dei sistemi produttivi
Università degli Studi di Sassari

sull'attività. Il parametro di controllo sugli atti è la legittimità¹³, considerata come verifica della conformità dell'atto amministrativo alla norma, più specificatamente la verifica della esistenza di elementi sostanziali e formali dal cui rispetto dipende l'efficacia della decisione medesima. Tale processo di controllo comporta: l'individuazione degli elementi caratteristici della decisione; la conoscenza "tipo" individuata della norma (delibera, decreto); il giudizio sulla conformità della decisione alla norma; giudizio che può essere positivo, e quindi rendere efficace la decisione, o che può essere negativo, annullando così la decisione medesima.

In certi casi il controllo ha portata più vasta, si intende verificare se ciò che è stato deciso o fatto, pur essendo conforme alle norme, è o era opportuno, conveniente, se l'organo ha usato con giudizio l'arbitrio che gli è stato concesso. Il parametro di riferimento non è più la trama di normazione che caratterizza l'ordinamento, ma il

¹³Occorre chiarire se la legalità coincida con la legittimità, ovvero se si tratti di due categorie distinte, da *genus a species*. Secondo P. Santoni, in *Il principio di legalità ed i suoi controlli*, Amministrazione e contabilità dello Stato e degli enti pubblici, 5,1999, "il principio di legalità si risolve in un principio di gerarchia delle fonti di produzione giuridica nel quale la legge è posta come fonte primaria quand'anche subordinata ai principi della carta fondamentale". "Quando si entra nel campo dell'azione amministrativa il principio di legalità, stando alla definizioni normative, si traduce in quello di legittimità e sta a significare che il potere pubblico, nello stato democratico, oltre che giustificato dalla legge, deve agire per mezzo ed in base alla legge (Lombardi), e come derivato, in quello della tipicità e nominatività degli atti amministrativi (F. Levi)".

Pierangela Tedde

*Il controllo della "performance" pubblica e dell'attività di gestione dei siti
Patrimonio mondiale dell'umanità*

*Tesi di Dottorato in Diritto ed economia dei sistemi produttivi
Università degli Studi di Sassari*

merito dell'atto ossia la sostanza della decisione adottata. Non si tratta, soltanto, di applicare e di interpretare un complesso di norme, ma di valutare, di stimare, l'opportunità, la convenienza di un atto sotto l'aspetto tecnico, economico ed amministrativo. Nel tempo si è assistito alla progressiva emarginazione dei controlli di opportunità o di merito, "dapprima privato della misura dell'annullamento, sostituita dalla richiesta (dall'organo e ente controllante all'organo o ente controllato) di riesame: la valutazione di opportunità da funzione sanzionatoria è diventata funzione di collaborazione"¹⁴. In questo contesto è emerso un parametro di valutazione dell'attività amministrativa diverso, tutt'altro che ancorato al profilo teleologico, ascritto a criteri obiettivi, ovvero quello della efficacia ed economicità dell'attività e dell'efficienza dell'apparato amministrativo.

Il principio di legalità rappresenta il parametro essenziale posto a presidio dei controlli sugli atti soprattutto nel periodo post costituzionale e fino ai primi anni '90. Pur non essendo espressamente indicato nella Carta Costituzionale, tale principio si evince da un'interpretazione sistematica delle disposizioni costituzionali. Sono molteplici i tentativi della dottrina di individuare per la legalità un fondamento costituzionale¹⁵. Il primo tentativo è quello che individua,

¹⁴ F.G. Scoca, Attività amministrativa (ad vocem), in Enciclopedia del diritto, Giuffrè, Milano, agg. VI, 2002, p. 100

¹⁵ In proposito v, specialmente S. Fois, *Principio di Legalità*, Enciclopedia del Diritto, XIII, Giuffrè, pp. 658 – 703, l'Autore analizza nel dettaglio i tentativi

Pierangela Tedde

*Il controllo della "performance" pubblica e dell'attività di gestione dei siti
Patrimonio mondiale dell'umanità*

*Tesi di Dottorato in Diritto ed economia dei sistemi produttivi
Università degli Studi di Sassari*

a fondamento della legalità, i concetti di “sovranià del Parlamento”, di “Stato di diritto”, di “separazione dei poteri”. Il secondo tentativo si riferisce a specifiche norme costituzionali, dalle quali si può desumere o indurre una generale esistenza o vigenza del principio di legalità dagli art. 13 e ss. cost., e in particolare dall’art. 23, ovvero in quegli articoli che sanciscono riserve di legge. Il terzo tentativo è quello della ricerca di una o più norme costituzionali dalle quali il principio di legalità si evinca in modo immediato, tale da assumere di per se stesso valore e portata generale. Tali norme sono individuate nell’art. 1° art. 97, 113 e 101 della Costituzione. Di rilievo, a riguardo, è l’art. 97 cost., facendo riferimento al precetto per cui i pubblici uffici devono essere organizzati secondo disposizioni di legge in modo che sia assicurata “l’imparzialità” dell’amministrazione, tende a ricavare la legalità come necessaria distinzione tra il “disporre” – da parte della legge – e il “provvedere” da parte dell’amministrazione. Il presupposto di questa tesi è quella di considerare la legalità come logico e necessario presupposto di un principio generale e specificamente relativo all’attività amministrativa. Tale principio, secondo questa interpretazione, sembra corrispondere all’idea ottocentesca di un’Amministrazione che può agire nelle ipotesi ed entro i limiti fissati dalla legge, ovvero agisce in applicazione del

interpretativi del principio di legalità e le considerazioni conclusive in ordine ai suddetti tentativi.

Pierangela Tedde
Il controllo della “performance” pubblica e dell’attività di gestione dei siti
Patrimonio mondiale dell’umanità
Tesi di Dottorato in Diritto ed economia dei sistemi produttivi
Università degli Studi di Sassari

principio di legalità in senso formale. Benché la dottrina ritiene unanimemente che il principio di legalità sia vigente, si è divisa sul contenuto da attribuire allo stesso. Alcuni, infatti ritengono che abbia un valore formale, che si esprime in leggi di sola autorizzazione (del potere); altri convinti, invece, che esso abbia un valore sostanziale “in quanto le norme vincolanti l’amministrazione non si limitano a predeterminare i poteri (o ad autorizzarne l’esercizio) ma disciplinano le finalità da raggiungere e i modi di esercizio”¹⁶. Il principio di legalità, assume nel corso del tempo un connotato più ricco nei contenuti, non solo vige nella sua accezione autentica ma si rafforza in senso sostanziale. Il principio stesso comporta, quindi, che l’attività amministrativa si conformi ad un quadro normativo caratterizzato da norme di natura legislativa o regolamentare, può specificarsi in più atti normativi o programmatici di diversa natura, nell’ambito dei quali deve limitarsi per potere essere considerata legittima.

Antecedentemente all'entrata in vigore della Costituzione, il sistema dei controlli amministrativi viveva una fase embrionale in quanto legata prevalentemente al controllo di legittimità al controllo di merito. L’assetto giuridico, infatti, poggiava sulla legge generale di contabilità di Stato, R.D. 2340/1923, sul Testo Unico delle leggi sulla Corte dei Conti, R.D. 1214/1934 e sul Testo Unico delle leggi

¹⁶ F. G. Scoca, *Attività Amministrativa*, cit., p. 88.

Pierangela Tedde

*Il controllo della “performance” pubblica e dell’attività di gestione dei siti
Patrimonio mondiale dell’umanità*

*Tesi di Dottorato in Diritto ed economia dei sistemi produttivi
Università degli Studi di Sassari*

comunali e provinciali, R.D. 383/1934. Si trattava di controlli sugli atti da parte di soggetti esterni alla pubblica amministrazione, destinati ad incidere prevalentemente sull'efficacia degli atti medesimi e non teneva conto delle disfunzioni dell'amministrazione e, soprattutto, l'evolvere dei rapporti istituzionali Stato-Enti locali.

La disciplina dei controlli espressa in norme costituzionali e implicita in esse ha fornito un sostrato normativo significativo al sistema dei controlli. La Carta Costituzionale prevedeva tre specifiche disposizioni in materia di controlli prima che intervenisse la riforma del Titolo V. L'articolo 100 della Costituzione relativa ai controlli della Corte dei Conti sull'amministrazione dello Stato e sugli enti cui lo Stato contribuisce in via ordinaria; l'articolo 125 relativa ai controlli dello Stato sugli atti amministrativi delle Regioni e, infine, la norma di cui all'art. 130 che prevedeva i controlli delle Regioni sugli atti degli enti locali.

Le disposizioni costituzionali si concentravano più sulla composizione degli organi destinati al controllo piuttosto che sui poteri loro attribuiti, inoltre non tenevano conto “dei controlli più moderni ed efficaci, quali sono i controlli sui risultati”¹⁷. Il trait d'union delle tipologie di controllo costituzionalmente previste era l'organo di controllo esterno all'amministrazione controllata, in

¹⁷ G. D'Auria, *I Controlli*, in *Trattato di Diritto Amministrativo*, a cura di S. Cassese, Diritto amministrativo generale, II, Milano, 2000, pag. 1267 ss.

Pierangela Tedde

*Il controllo della “performance” pubblica e dell'attività di gestione dei siti
Patrimonio mondiale dell'umanità*

*Tesi di Dottorato in Diritto ed economia dei sistemi produttivi
Università degli Studi di Sassari*

quanto parte di un ente diverso o comunque in una posizione di indipendenza rispetto al Governo. Si trattava essenzialmente di una forma di controllo esterno da parte dello Stato accentratore.

Con il progressivo ampliarsi dell'autonomia degli enti locali, la Costituzione contraddiceva il valore di quella stessa autonomia, considerata da Berti "espressione di un principio o esigenza della legalità-legittimità formale direttamente ricollegabile ad un tipo di Stato che riteneva superato proprio dalla Costituzione repubblicana"¹⁸, ovvero attribuendo al controllo esterno un ruolo prioritario almeno fino al varo della legge costituzionale 3 del 2001 che ha definitivamente abrogato i controlli preventivi sugli atti delle Regioni e degli enti locali, ad eccezione dell'art. 100, comma 2, relativo al controllo preventivo sugli atti del governo e al controllo successivo della Corte dei Conti sulla gestione finanziaria degli Enti a cui lo Stato contribuisce in via ordinaria.

La Corte Costituzionale, aveva evidenziato che: "[...] *anche se l'art. 125 della Costituzione e le corrispondenti disposizioni contenute negli Statuti speciali esprimono implicitamente un'opzione generale a favore del controllo di legittimità sui singoli atti amministrativi regionali, gli stessi articoli non precludono che possa essere istituito dal legislatore un tipo di controllo, come quello previsto dalle*

¹⁸ G. Berti, *La responsabilità pubblica (Costituzione e amministrazione)*, Cedam, Padova, 1994, 346 s.

*disposizioni contestate, che abbia ad oggetto, non già i singoli atti amministrativi, ma l'attività amministrativa, considerata nel suo concreto e complessivo svolgimento, e che debba essere eseguito, non già in rapporto a parametri di stretta legalità, ma in riferimento ai risultati effettivamente raggiunti collegati agli obiettivi programmati nelle leggi o nel bilancio, tenuto conto delle procedure e dei mezzi utilizzati per il loro raggiungimento. Infatti, il disegno costituzionale della pubblica amministrazione - delineato in base ai principi del buon andamento dei pubblici uffici (art. 97), della responsabilità dei funzionari (art. 28), del tendenziale equilibrio di bilancio (art. 81) e del coordinamento dell'autonomia finanziaria delle regioni con la finanza dello Stato, delle Province e dei Comuni (art. 119) - permette al legislatore ordinario di sviluppare le potenzialità in esso contenute attraverso la previsione di forme di controllo ulteriori rispetto al controllo, essenzialmente esterno, di legittimità e l'estensione di tali forme ulteriori alle amministrazioni regionali.”¹⁹ Si tratta di un principio di *carattere finalistico-ausiliare*²⁰ del controllo esterno sui risultati, infatti, secondo questo principio, nell’ambito del controllo di*

¹⁹ Corte Cost., sent. n. 29 del 12 gennaio 1995, in G.U. n. 5 del 1 febbraio 1995

²⁰ G. D’Auria, *Principi di giurisprudenza costituzionale in materia di controlli* (1958-2006), in *I controlli sulle autonomie nel nuovo quadro istituzionale*, 52° Convegno di Studi Amministrativi, Varenna, 21-23 settembre 2006, pag. 15. http://www.astrid-online.it/--le-trasf/Studi--ric/D-Auria_Varenna_21-23_09_2006.pdf

Pierangela Tedde

*Il controllo della “performance” pubblica e dell’attività di gestione dei siti
Patrimonio mondiale dell’umanità*

*Tesi di Dottorato in Diritto ed economia dei sistemi produttivi
Università degli Studi di Sassari*

gestione, il rapporto che si instaura tra organo controllante e organo controllato si ascrive ad una funzione di tipo collaborativa dato che è finalizzato a correggere, rimodulare o modificare interventi utili a migliorare il “rendimento” della Pubblica Amministrazione.

Il sistema dei controlli delineato nella giurisprudenza della Corte Costituzionale rappresenta un sistema aperto all'introduzione di nuove e ulteriori forme di controllo non strettamente legate al criterio della legalità ma al rapporto tra obiettivi programmati e risultati raggiunti. La stessa giurisprudenza costituzionale²¹ in materia di controlli getta le basi ad una serie di riforme che a partire dagli anni '90 si sono avvicendate segnando tappe intermedie decisive: Legge 142/90 (sull'ordinamento dei poteri locali), d.lgs. 40/93 (Revisione dei controlli dello Stato sugli atti amministrativi delle Regioni), L. 20/94 (riforma di controlli esterni), L. 127/97 (Misure urgenti per lo snellimento dell'attività amministrativa e dei procedimenti di decisione e di controllo), d.lgs. 286/99 (riforma dei controlli interni), d.lgs. 267/2000 (Testo unico degli enti locali). Gli obiettivi che accomunano gli interventi normativi in questione sono l'eliminazione del controllo di merito, la contrazione del numero di atti da sottoporre al controllo preventivo di legittimità e “l'introduzione di forme nuove

²¹ Sul punto in particolare le sentenze Corte Cost. n. 29/1995, n. 335 del 27 giugno 1995, G.U. n. 33 del 9 agosto 1995 e n. 267 del 21 giugno 2006, G.U. n. 28 del 12 luglio 2006.

e diverse di sindacato dell'azione amministrativa (economiche, di efficienza)²².

In questa stagione di riforme è stata approvata la Legge costituzionale n. 3/2001 di riforma del nuovo titolo V della Costituzione, che ha espresso e confermato l'abrogazione delle forme di controllo autoritative esterne attribuite allo Stato sugli atti delle amministrazioni autonome. In particolare, l'abrogazione dell'art. 125, comma 1, e 130 cost., ha sancito rispettivamente la scomparsa dei controlli sugli atti amministrativi regionali da parte della Commissione Statale di controllo, e l'abolizione dei controlli esterni di legittimità (obbligatorio) e di merito (eventuale secondo le previsioni di legge) sugli atti degli enti locali. L'impatto sui controlli è stato immediato e l'effetto principale è stato quello di strutturare un sistema in grado di "consigliare" gli amministratori, in un ottica collaborativa e non repressiva, segnalando loro i mal funzionamenti a cui porre rimedio.

²²R. Lombardi, *Contributo allo studio della funzione di controllo, Controlli interni e attività amministrativa*, cit., pag. 73

Pierangela Tedde

*Il controllo della "performance" pubblica e dell'attività di gestione dei siti
Patrimonio mondiale dell'umanità*

*Tesi di Dottorato in Diritto ed economia dei sistemi produttivi
Università degli Studi di Sassari*

1.3 Dall' "Amministrazione per atti" all' "Amministrazione per risultati"

Il superamento del sistema tradizionale dei controlli, strutturato essenzialmente sull'aderenza dei singoli atti amministrativi al parametro normativo (legalità), è maturato soprattutto alla luce della "diversificazione (per imputazione e per contenuto) degli interessi pubblici"²³, conseguenti il proliferare di centri autonomi portatori di interessi pubblici. Ciò ha inevitabilmente imposto, soprattutto sotto il profilo dell'organizzazione amministrativa, il superamento di una visione liberal-ottocentesca del ruolo e delle funzioni proprie dello Stato, unico assegnatario dello svolgimento di tutte le funzioni pubbliche.

Esplicativa a riguardo è la celebre dicotomia di Giannini, risalente agli anni sessanta, dell'"Amministrazione per atti" contrapposta a quella di "Amministrazione per risultati"²⁴, intendendosi con la prima locuzione, la tendenza ad attribuire importanza ai singoli atti o procedimenti puntuali e/o episodici, analizzati sotto il profilo della loro rispondenza al dettato normativo.

²³ D. D'Orsogna, *Contributo allo studio dell'operazione amministrativa*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2005, pag. 141 s.

²⁴ A. Romano Tassone, *Sulla formula "amministrazione per risultati"*, in AA.VV. *Scritti in onore di E. Casetta (a cura di V. Molaschi e C. Videtta)*, Napoli, Jovene, 2001, p. 816.

Pierangela Tedde

*Il controllo della "performance" pubblica e dell'attività di gestione dei siti
Patrimonio mondiale dell'umanità*

*Tesi di Dottorato in Diritto ed economia dei sistemi produttivi
Università degli Studi di Sassari*

Causando, pertanto, la sottovalutazione degli “effetti materiali che si realizzano a seguito del prodursi degli effetti giuridici dell’azione stessa”²⁵, ovvero il risultato dell’azione amministrativa. Oggi sembra, invece, acquisita la trasformazione progressiva da un’amministrazione formale, valutata su parametri di mera legalità, in una, valutata, per ciò che produce in termini di soddisfazione degli interessi e dei bisogni della società amministrata.

In un’epoca caratterizzata dalla crisi del Welfare State, dal progressivo rilievo sociale delle esigenze di benessere e dal tramonto dello Stato sovrano si è assistito al delinearsi di una nuova Amministrazione pubblica, caratterizzata dal dovere giuridico di raggiungere tempestivamente, con economicità e trasparenza risultati concreti, finalizzati al soddisfacimento degli interessi *determinati dalla legge*²⁶ e al raggiungimento degli *obiettivi definiti dalla stessa amministrazione*²⁷.

La rilevanza giuridica del risultato accanto a quella dell’atto amministrativo si traccia, in primis, all’interno della Legge 241/90, che introduce il risultato sotto forma di criterio dell’attività

²⁵ G. Corso, *Il risultato nella teoria dell’azione amministrativa*, in Principio di legalità e Amministrazione di risultati, Atti del Convegno Palermo 27-28 Febbraio 2003, M. Immordino e A. Police (a cura di), Giappichelli, Torino, 2004, pag. 98.

²⁶ art. 1 c.1 L. 7 agosto 1990, n. 241, G.U. n. 192 del 18 agosto 1990.

²⁷ art.4 c.1 lett. a) D.Lgs. 30 marzo 2001, n. 165, G.U. n. 106 del 9 maggio 2001, Suppl. Ordinario n. 112.

Pierangela Tedde

*Il controllo della “performance” pubblica e dell’attività di gestione dei siti
Patrimonio mondiale dell’umanità*

*Tesi di Dottorato in Diritto ed economia dei sistemi produttivi
Università degli Studi di Sassari*

amministrativa, ovvero l'efficacia²⁸. In questa prospettiva il risultato assume rilievo giuridico rispetto non solo ai singoli atti dell'Amministrazione, ma anche al procedimento o ai procedimenti amministrativi. Tuttavia, è a partire dal '93 che il risultato assume piena consistenza giuridica, quale criterio in base al quale gli "organi politici definiscono gli obiettivi e i programmi da attuare [...] verificano la rispondenza dei risultati dell'attività amministrativa e della gestione agli indirizzi impartiti [...]. Spetta ai dirigenti l'adozione degli atti e provvedimenti amministrativi, compresi tutti gli atti che impegnano l'amministrazione verso l'esterno. [...] Essi sono responsabili in via esclusiva dell'attività amministrativa, della gestione e dei relativi risultati"²⁹.

Il profilo organizzativo, delineato dalla riforma del '93, impone di analizzare l'efficacia dell'azione della pubblica amministrazione tenendo conto di due momenti sui quali si struttura la dinamica operativa dell'intera attività, ovvero la scelta - determinazione degli obiettivi - verifica dei risultati nonché l'attuazione e gestione volta al loro conseguimento³⁰.

²⁸ L. Iannotta, *Merito, discrezionalità e risultato nelle decisioni amministrative* (l'arte di amministrare), in *Giustizia Amministrativa*, N 1, 2005, pag. 261 ss.

²⁹ Art. 3 c. 1-2 Decreto Legislativo 3 febbraio 1993, n. 29

³⁰ F. Merloni, A. Pioggia, R. Segatori, *L'Amministrazione sta cambiando? Una verifica dell'effettività dell'innovazione nella pubblica amministrazione*, Giuffrè, Milano, 2007, pp. 143-149.

La codificazione dell'efficacia è, pertanto, un primo tassello, indicativo e determinante, che rientra in un percorso complesso all'interno del quale il raggiungimento dei risultati viene elevato a principio e norma dell'azione amministrativa.

Il rapporto tra l'agire efficiente e l'agire legale, da una parte richiama le teorie dei sostenitori del principio di legalità, per i quali "la legalità e l'efficienza non possano formare oggetto di scambio"³¹ e dall'altra, le teorie di quelli che reputano necessario sacrificare il principio di legalità in favore del principio del buon andamento delle pubbliche amministrazioni³².

Non si tratta di prendere posizione a favore di una o dell'altra teoria, ma di capire se le soluzioni normative adottate finora, abbiano favorito la compatibilità tra l'amministrazione di risultato e il principio di legalità. È utile a riguardo far notare come gli studi sull'amministrazione di risultato abbiano scongiurato l'inaccettabile baratto legalità-efficienza, prospettando la cosiddetta amministrazione efficiente che si realizza attraverso la tutela dei diritti, il soddisfacimento del cittadino, la concreta tutela dei beni della vita,

³¹F. Ledda, *Dal principio di legalità al principio di infallibilità dell'amministrazione*, in *Foro Amministrativo*, 1997, pag. 3306.

³²Per G. Corso, «Una procedimentalizzazione eccessiva stabilita con legge urta contro il principio del buon andamento perché irrigidisce l'azione amministrativa in modo da pregiudicare i risultati attesi, la tempestività della decisione e i diritti dei cittadini», in *L'attività amministrativa*, Torino, Giappichelli, 1999, p. 41.

Pierangela Tedde

*Il controllo della "performance" pubblica e dell'attività di gestione dei siti
Patrimonio mondiale dell'umanità*

*Tesi di Dottorato in Diritto ed economia dei sistemi produttivi
Università degli Studi di Sassari*

dell'imparzialità e trasparenza piuttosto che, più semplicemente, al perseguimento "a tutti i costi" di un risultato celere ed economicamente vantaggioso³³.

L'amministrazione di risultato tende a collocarsi in una fase di passaggio da un modello di amministrazione autoritativa, unilaterale e provvedimentale ad una caratterizzata dal pluralismo, dal coordinamento, dalla collaborazione e dalla negoziazione³⁴, trasforma, inoltre, la legalità nel rispetto dei principi piuttosto che di prescrizioni e utilizza parametri esprimibili in termini di qualità e quantità dei beni e dei servizi assicurati e di rapporto costi-benefici.

L'obbligo di raggiungere i risultati unitamente al buon uso delle risorse e della tempestività e il rispetto dei diritti fondamentali³⁵ impongono ai soggetti pubblici di individuare dei meccanismi di autocontrollo, autovalutazione e di riesame, utili ad evitare effetti anti economici e conseguenze pregiudizievoli per gli altri.

³³ R. Lombardi, *Sistema dei controlli: questioni vecchie e nuove*, in Nuove Autonomia, 2010, p. 343.

³⁴ L. Iannotta, *Principio di legalità e Amministrazione di Risultato*, in *Scritti in onore di E. Casetta*, cit., p. 743.

³⁵ L'articolo 1, comma 6 della Legge 15 marzo 1997, n. 59 successivamente integrata dalla Legge 16 giugno 1998, n. 191 individua lo sviluppo economico quale interesse primario da promuovere "nel rispetto dei diritti fondamentali dell'uomo e delle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità, delle esigenze della salute, della sanità e sicurezza pubblica e della tutela dell'ambiente".

Pierangela Tedde

*Il controllo della "performance" pubblica e dell'attività di gestione dei siti
Patrimonio mondiale dell'umanità*

*Tesi di Dottorato in Diritto ed economia dei sistemi produttivi
Università degli Studi di Sassari*

Non sembra improprio affermare che l'imperativo dell'efficienza ha determinato un adeguamento dei principi giuridici in ambito amministrativo agli schemi della cultura industriale³⁶, infatti, si è assistito, soprattutto alla luce della Riforma Brunetta, ad un avvicinamento del diritto alla cultura manageriale, che ha imposto con sempre maggior vigore, di verificare la congruità tra obiettivi e mezzi e di garantire l'equilibrio tra il soddisfacimento dell'interesse collettivo ed il costo finanziario.

Da ciò si può dedurre che con l'ingresso dei principi manageriali nel sistema ordinamentale muta il significato del principio di legittimità, non più esclusivamente fondato sulla regolarità delle procedure e sulla conformità dell'atto alle norme ma fondata sull'efficacia degli interventi e sulle capacità di realizzare gli obiettivi prefissati. La legge, insomma, non è più parametro e fonte di ogni cosa ma fase e mezzo per la realizzazione di un programma.

1.4 I controlli amministrativi

Intorno ai primi anni novanta, il fallimento della pubblica amministrazione sempre più intralciata dall'ingerenza della politica,

³⁶ G. Ladu, *Gli indicatori di efficienza*, in *Rassegna parlamentare*, 4/1997, p. 900.

Pierangela Tedde

*Il controllo della "performance" pubblica e dell'attività di gestione dei siti
Patrimonio mondiale dell'umanità*

*Tesi di Dottorato in Diritto ed economia dei sistemi produttivi
Università degli Studi di Sassari*

l'uso o l'abuso di denaro pubblico accompagnato da forme di clientelismo, hanno condotto ad una rivoluzione a livello normativo e ad un nuovo assetto geografico dei sistemi di controllo³⁷. Il processo di riforma, non a caso, si sviluppò nel triennio 1992-1994, in un contesto caratterizzato dalla reazione agli scandali legati a "Tangentopoli" e alle spinte autonomiste che chiesero controlli flessibili, non centralistici e dalla diffusione del cosiddetto *New Public Management*³⁸.

L'evoluzione in materia di controlli è stata dettata principalmente dall'esigenza di adeguare il sistema dei controlli alla nuova fisionomia assunta dalla Pubblica Amministrazione, in termini di trasparenza, democrazia e gestione imprenditoriale. Tratteggiare le numerose varianti entro le quali il controllo giuridico di stampo pubblicistico è classificabile, seppur in modo non esaustivo, giova a meglio inquadrare il tema e a delineare l'evoluzione che lo ha caratterizzato.

Le differenti tipologie di controlli possono essere analizzate considerando alcuni criteri di qualificazione: l'oggetto dell'attività del controllo, il rapporto soggettivo tra soggetto controllante e controllato e gli effetti che l'esito del controllo produce. In relazione al primo

³⁷B. Dente, *L'evoluzione dei controlli negli anni '90*, in *Banca d'Italia, I controlli delle gestioni pubbliche*, Atti del convegno, Perugia, 2-3 dicembre 1999, Roma, 2000.

³⁸ L. Torchia, *Il sistema amministrativo italiano*, Bologna, Il Mulino, 2009, p. 365.

criterio si possono distinguere il controllo sugli atti da quello sulla attività amministrativa e da quella sugli organi.

Il controllo sugli atti (vedi paragrafi precedenti) valuta il singolo atto adottato dalla Pubblica amministrazione allo scopo di constatarne la conformità alla legge (controllo di legittimità) ovvero l'opportunità della sua emanazione (controllo di merito)³⁹. Sotto il profilo classificatorio, il controllo amministrativo sugli atti può essere preventivo, successivo o sostitutivo. I controlli amministrativi preventivi hanno ad oggetto atti amministrativi non ancora efficaci, ne condizionano il dispiegamento degli effetti giuridici, incidono non tanto sulla validità dell'atto ma sulla sua efficacia e gli effetti dell'atto di controllo retroagiscono sino al momento dell'adozione dell'atto d'amministrazione attiva. I controlli amministrativi successivi hanno ad oggetto atti perfetti ed efficaci e, in caso di esito negativo del controllo, conducono all'annullamento dell'atto con conseguente rimozione, *ab origine*, degli effetti degli atti annullati.

I controlli sull'attività amministrativa, invece, valutano il grado di efficienza dell'agire della Pubblica Amministrazione nel suo complesso e si distinguono in controlli interni da quelli esterni. Il controllo interno (cd. controllo interorganici) si esplica all'interno

³⁹ F. G. Scoca, *Attività amministrativa*, cit; G Berti, N. Marzona, *Controlli amministrativi*, in Enciclopedia del diritto, agg. III, Milano, Giuffrè, 1999; A. Police, *Annulabilità e annullamento* (dir. amm.), in "Enciclopedia del diritto", Annali, Milano, Giuffrè, 2007, I.

Pierangela Tedde

*Il controllo della "performance" pubblica e dell'attività di gestione dei siti
Patrimonio mondiale dell'umanità*

*Tesi di Dottorato in Diritto ed economia dei sistemi produttivi
Università degli Studi di Sassari*

della stessa amministrazione, in forza del potere di supremazia gerarchica che le consente di vigilare sui propri atti e di disporne, eventualmente, l'annullamento o la revoca. I controlli esterni sono invece quelli attuati da soggetti diversi dall'amministrazione ma in posizione di indipendenza. La loro coesistenza, giacché non esiste alcuna alternatività tra loro, edifica un sistema completo di controlli, ispirato, da una parte, per quanto riguarda i controlli interni (di gestione), alla logica dell'autocontrollo e conseguente autocorrezione posto a carico della stessa amministrazione agente, e dall'altra, sul fronte dei controlli esterni (sulla gestione) alla logica dell'eterocontrollo⁴⁰. Con riferimento alla tipologia di controlli sugli organi, è utile in questa panoramica, sottolineare che la loro finalità è quella di esaminare il corretto funzionamento di un organo dal punto di vista della legittimità dell'azione e della composizione, nonché del comportamento della persona fisica ad esso preposta. Le diverse classificazioni proposte dalla dottrina, tengono conto infatti dell'identità dei soggetti che ne hanno la titolarità, dei soggetti destinatari e delle modalità operative con cui sono esercitati⁴¹. Appare

⁴⁰ T. Autieri, *La Corte dei Conti e il controllo esterno sulla gestione. Novità alla luce della Legge finanziaria 23 dicembre 2005, n. 266*. Articolo pubblicato sul sito dell'Associazione Romana di Studi Giuridici, www.arsg-it/amministrativo.htm

⁴¹ G. Sirianni, *Inerzia amministrativa e poteri sostitutivi*, Milano, Giuffrè, 1991, p. 12 e ss.

Pierangela Tedde
Il controllo della "performance" pubblica e dell'attività di gestione dei siti
Patrimonio mondiale dell'umanità
Tesi di Dottorato in Diritto ed economia dei sistemi produttivi
Università degli Studi di Sassari

tuttavia maggiormente accettato il criterio classificatorio che attribuisce maggiore importanza alla funzione che tali poteri svolgono e alle esigenze che il legislatore ha inteso soddisfare con la loro previsione. L'espressione controllo sostitutivo designa il potere in capo ad un'autorità amministrativa di esercitare funzioni o compiti attribuiti ad un'altra autorità, ne è un esempio il potere sostitutivo attribuito al governo centrale nei confronti delle regioni e degli enti locali, "in caso di accertata inattività che comporti inadempimento agli obblighi derivanti dall'appartenenza all'Unione Europea o pericolo di grave pregiudizio agli interessi nazionali"⁴². Il controllo sostitutivo può essere semplice o repressivo, nel primo caso l'organo controllante può sostituirsi, anche a mezzo di commissario *ad acta*, all'organo inerte oppure in ritardo nel compimento di determinati atti, nel secondo caso oltre al potere sostitutivo, l'organo controllante ha il potere di irrogare sanzioni amministrative nei confronti dell'organo controllato e sanzioni disciplinari nei confronti dei componenti di quest'ultimo.

In relazione agli effetti che producono, si possono distinguere i controlli di conformazione da quelli di integrazione. La finalità dei primi è quella di assicurare che gli atti o l'attività soggetti a controllo rispondano a determinate regole – norme giuridiche – sicché il

⁴² Art. 5, D. L. 31 marzo 1998 n. 112, G.U. n. 92 del 21 aprile 1998, Suppl. Ordinario n. 77.

verificarsi di deviazioni rilevate dall'autorità di controllo comporta l'inibizione dell'azione amministrativa. Classico esempio è il controllo preventivo di legittimità che determina, in caso di esito negativo, l'impossibilità per l'atto amministrativo di poter produrre i suoi effetti. Diametralmente opposti sono i controlli di integrazione, il cui scopo è quello di coordinare obiettivi comuni a diverse amministrazioni, il destinatario di questo tipo di controlli non è un organo determinato, ma tutte le amministrazioni che a vario titolo sono chiamate a raggiungere gli stessi obiettivi. Gli effetti di tali controlli si riflettono sull'eventuale adozione, da parte dell'amministrazione o di altre autorità, di decisioni a contenuto correttivo e per loro stessa natura "*multipurpose*", richiedono infatti l'acquisizione, l'elaborazione e comparazione di dati, notizie ed informazioni sull'andamento delle attività e sulle gestioni delle amministrazioni soggette a controllo. Esempio di questo tipo di controlli sono quelli svolti della Corte dei Conti sulla copertura finanziaria delle leggi di spesa, sulla gestione finanziaria degli enti locali e sul costo del lavoro pubblico⁴³.

La differenza tra i controlli di conformazione e di integrazione risiede anche nella funzione che sono chiamati ad assolvere, i primi infatti tendono a dirigere l'attività amministrativa, nella misura in cui,

⁴³ G. D'Auria, *I Controlli*, in *Trattato di Diritto Amministrativo*, cit., p. 1252

se l'amministrazione intende emettere l'atto, può farlo solo se l'organo di controllo ritiene il contenuto dello stesso legittimo. I controlli di integrazione, invece, svolgono una funzione indiretta sull'azione amministrativa, orientandola o correggendola attraverso inviti a riesaminare o moniti, avvertenze e richiami utili all'organo destinatario. La misura del controllo, in questa fattispecie, è rimessa alla volontà o ai processi decisionali di altri soggetti, si tratta di un percorso finalizzato alla correzione, miglioramento dell'attività amministrativa.

La rassegna dei controlli che precede, seppur approssimativa, conferma l'imponente dispiegamento di norme in materie di controllo che popolano il nostro ordinamento. Si tratta di capire, o di valutare nel presente lavoro, quali controlli, tracciati nella legislazione vigente si siano dimostrati validi per verificare, da un lato, il buon andamento e il raggiungimento di risultati di gestioni amministrative e dall'altro il modo in cui si è spesa la ricchezza comune.

Con l'entrata in vigore delle modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione, il sistema dei controlli si incardinava su quattro elementi principali⁴⁴. Il primo era costituito dalla progressiva riduzione dei controlli preventivi di legittimità, oramai divenuti inefficienti ad assicurare l'effettiva tutela dell'interesse pubblico; il

⁴⁴ G. D'Auria, *Appunti sui controlli amministrativi dopo il nuovo Titolo V (Parte II) della Costituzione*, in *Rivista della Corte dei Conti*, n 2, 2002, p. 332 ss.

Pierangela Tedde

*Il controllo della "performance" pubblica e dell'attività di gestione dei siti
Patrimonio mondiale dell'umanità*

*Tesi di Dottorato in Diritto ed economia dei sistemi produttivi
Università degli Studi di Sassari*

secondo, speculare al primo, consisteva nella generalizzazione del controllo successivo sui risultati delle pubbliche gestioni – nazionali, regionali, statali – utili a verificare l’efficienza, l’economicità e efficacia. Il terzo elemento era costituito dalla esistenza di una complessa rete di controlli interni all’interno delle stesse singole amministrazioni volti a garantirgli il giusto equilibrio tra risorse e obiettivi e tra obiettivi e risultati. L’ultimo elemento si identifica con il quadro politico sociale, designato dalle riforme degli anni Novanta, che vede come protagonisti il vertice politico - nazionale, regionale, locale - nella programmazione delle politiche pubbliche, il Parlamento - nazionale, regionale, locale – nell’approvazione di bilancio e della dotazione finanziaria, l’amministrazione nell’attuazione degli indirizzi impartiti, attraverso i controlli interni, e i cittadini come referenti dei risultati raggiunti.

Nello sfondo di cui sopra, è agevole comprendere l’evoluzione e la progressiva importanza che hanno assunto i controlli interni sulla complessiva azione amministrativa, cui ha fatto da contraltare il pressoché totale azzeramento del controllo preventivo di legittimità degli atti e quello esterno sugli atti degli enti locali. In un sistema in costante trasformazione, orientato ad un assetto autonomo, si è rimodulata l’idea stessa e la funzione ontologica del controllo, nell’ottica di un agire amministrativo orientato ad un “concetto sostanziale e sempre meno attento a canoni formalistici del passato di

Pierangela Tedde

Il controllo della “performance” pubblica e dell’attività di gestione dei siti

Patrimonio mondiale dell’umanità

Tesi di Dottorato in Diritto ed economia dei sistemi produttivi

Università degli Studi di Sassari

legalità”⁴⁵. L’obiettivo cardine verso cui le forme di controllo amministrative si sono dirette è rinvenibile nello sviluppo e nel potenziamento dei meccanismi interni di autocontrollo, o nella versione aziendale di *internal auditing*, nell’ottica della responsabilizzazione del controllato rispetto ai risultati da raggiungere.

1.5 Il controllo interno nelle Pubbliche Amministrazioni

L’origine del controllo interno⁴⁶ può farsi risalire nella Legge di contabilità 22 aprile 1869, n. 5026, con la nascita della Ragioneria dello Stato, norma che riuscì a trovare gradualmente una sua fisionomia giuridica fino all’emanazione del Regio Decreto del 18 novembre 1923, n. 2440. Il Regio Decreto prescriveva per la prima volta il controllo di legittimità e contabile e istituiva il controllo di merito sulla spesa, ovvero un controllo sulla “proficuità” della spesa che valutava la convenienza della stessa. Tuttavia, il potenziale

⁴⁵ P. Nardulli, *L’evoluzione della P.A. nei sistema dei controlli: dal controllo sull’atto al controllo sull’attività. Riflessi negli ambiti organizzativi*, in Nuova Rassegna di legislazione, dottrina e giurisprudenza, 13/2005, p. 1381

⁴⁶ P. Tanda, *Controlli amministrativi e modelli di governance della Pubblica Amministrazione*, cit., p. 181 s.

Pierangela Tedde

*Il controllo della “performance” pubblica e dell’attività di gestione dei siti
Patrimonio mondiale dell’umanità*

*Tesi di Dottorato in Diritto ed economia dei sistemi produttivi
Università degli Studi di Sassari*

innovativo del Regio Decreto rimase, di fatto, irrealizzabile fino agli inizi degli anni '90, poiché il controllo interno della spesa si risolse nella verifica della sola legittimità formale degli atti di spesa. Le cause⁴⁷ furono diverse e, sebbene questa non sia la sede opportuna per una disamina approfondita, si può procedere verso una breve sintesi. La prima ragione era legata al concetto di Amministrazione come autorità-potere nei confronti dei cittadini, che caratterizzò l'Italia prima degli anni '90, incurante dei bisogni legati all'organizzazione e al funzionamento della pubblica amministrazione e ai modi e tempi con cui essa agisce, la seconda è rintracciabile nella concezione formalistica dell'attività amministrativa incentrata sui procedimenti finalizzati all'emanazione dell'atto piuttosto che alla necessità di garantire la gestione delle risorse pubbliche con economicità, efficienza ed efficacia nonché l'equilibrio tra obiettivi e risultati, nei quali risiede uno dei compiti principali del controllo interno.

Solo a partire degli anni '70 si riuscì a registrare la timida introduzione di forme di controllo gestionale nel settore della sanità (Legge di riforma n. 833 del 23 dicembre 1978) e della contabilità pubblica (Legge di riforma del bilancio 486 del 1978). Riforme che nella pratica rimasero disattese a causa dell'inefficacia dei relativi

⁴⁷ L. Hinna, *L'evoluzione dei controlli interni nella Pubblica Amministrazione con particolare riferimento al D. Lgs. 286/99*, in *Pubbliche amministrazioni: cambiamenti e strumenti di controllo interno*, CEDAM, Padova, 2002

Pierangela Tedde

*Il controllo della "performance" pubblica e dell'attività di gestione dei siti
Patrimonio mondiale dell'umanità*

*Tesi di Dottorato in Diritto ed economia dei sistemi produttivi
Università degli Studi di Sassari*

contenuti e sulla mancata previsione di strumenti utili a misurare e verificare i risultati. Tuttavia, qualche anno prima, nel 1972, preme citare una norma che, benché avesse un riferimento indiretto ai controlli interni, il DPR 748/72 attribuiva alla dirigenza pubblica la funzione di gestione, attraverso il conferimento, in via esclusiva ed autonoma, di competenze specifiche e capacità di esprimere atti di rilevanza esterna. In questo decreto, trova rispondenza la nozione di “responsabilità dirigenziale”⁴⁸ intesa come responsabilità di risultato, da raggugiarsi sia alla legittimità dell’azione amministrativa, sia alle direttive intese come definizione dei obiettivi di politica amministrativa fissati dal Ministro.

A parte i predetti tentativi di riforma, l’istituto del controllo interno riesce ad ottenere un suo importante riconoscimento nella legislazione amministrativa a partire dagli anni ’90.

⁴⁸ Art. 9 del D.P.R. 30 giugno 1972, n. 748 “Disciplina delle funzioni dirigenziali nelle amministrazioni dello Stato, anche ad ordinamento autonomo”. L’ambito di applicazione del D.P.R. n. 748/72 era, però, limitato alle sole amministrazioni dello Stato, anche ad ordinamento autonomo, e non si estendeva anche alle Autonomie Locali. Fu necessario attendere un altro decennio o per assistere al primo tentativo di introduzione, della figura dirigenziale, all’interno degli Enti Locali. Ciò avvenne con il D.P.R. n. 347/83 “Norme risultanti dalla disciplina prevista dall’accordo del 29 aprile 1983 per il personale dipendente degli Enti Locali” che all’allegato “A” conteneva il primo timido tentativo di introduzione di due profili del personale con qualifica dirigenziale negli Enti Locali, contraddistinti da esclusive competenze e responsabilità ma, che di fatto, non comportavano innovazioni di tipo sostanziale.

Pierangela Tedde

*Il controllo della “performance” pubblica e dell’attività di gestione dei siti
Patrimonio mondiale dell’umanità*

*Tesi di Dottorato in Diritto ed economia dei sistemi produttivi
Università degli Studi di Sassari*

I principali protagonisti del cambiamento verso una cultura gestionale “*goal-oriented*” sono stati gli enti locali con la Legge n.142 del 1990 sull’“Ordinamento delle autonomie locali” , con la quale si stabilì che i risultati di gestione degli enti locali dovessero essere rivelati anche mediante contabilità economica, ciò comportava un controllo delle entrate e delle uscite di denaro del bilancio ma anche la determinazione di quanti e di quali costi venivano sostenuti per un determinato servizio⁴⁹. Venne, inoltre, introdotto il controllo successivo di gestione di competenza dei revisori dei conti, con il compito di controllare la regolarità contabile ma anche di intervenire con proposte al fine di migliorare l’efficienza e la produttività della gestione dell’ente⁵⁰. Inoltre, introdusse una disposizione innovativa, pioniera nell’ordinamento giuridico, ovvero il principio della separazione fra poteri e responsabilità inerenti, rispettivamente,

⁴⁹ G. Ricci, *Gestione e controllo delle amministrazioni pubbliche. Strumenti operativi e percorsi di innovazione*, K. Giusepponi (a cura di), 2009, Giuffrè, Milano, pp. 355-356

⁵⁰ M. Oricchio, *I controlli. evoluzione storico-amministrativa. controlli interni. controlli e cortei dei conti. prospettive - l’attività di controllo della Corte dei Conti alla luce della riforma del titolo v della costituzione*, in Nuova rassegna di legislazione, dottrina e giurisprudenza, 2003, n 10, pp. 1204 – 1212; F. Galilei, *I controlli. evoluzione storico-amministrativa. Controlli interni. Controlli e Cortei dei Conti. prospettive - Premessa. Il nuovo sistema dei controlli: problematiche e prospettive*, in Nuova rassegna di legislazione, dottrina e giurisprudenza, 2003, n 10 pp. 1107 – 1108; M. Donno, *Dal Controllo Preventivo di Legittimità al Controllo sulla gestione*, in Rivista della Corte dei Conti, 2005, n 3 pp. 302 – 328; A. Mezzera, M. Turri, *Il controllo successivo sulla gestione promosso dalla Corte dei Conti*, in Azienda Pubblica, 2010, n 1

Pierangela Tedde

*Il controllo della “performance” pubblica e dell’attività di gestione dei siti
Patrimonio mondiale dell’umanità*

*Tesi di Dottorato in Diritto ed economia dei sistemi produttivi
Università degli Studi di Sassari*

all'indirizzo politico-amministrativo e ai risultati della gestione amministrativa. Un principio che, in chiave di controllo interno, costituirà un pilastro fondamentale della Riforma della Pubblica Amministrazione⁵¹.

È con l'emanazione del d.lgs. n. 29/1993 che il legislatore ha reso ancora più netti i ruoli assunti dagli organi politici, dalla burocrazia e dalla dirigenza affidando, in particolare, ai primi il compito di definire gli obiettivi e i programmi e ai dirigenti la gestione finanziaria, tecnica e amministrativa nonché l'adozione degli atti che impegnano l'amministrazione verso l'esterno.

Il controllo interno trova nel d.lgs. 29/93 il suo primo fondamento normativo ed in questa nuova dimensione giuridica tende ad identificarsi con il controllo di gestione, considerato come l'insieme degli strumenti, criteri, procedure idonee a garantire la regolarità e la qualità dell'azione amministrativa, e a correggere i risultati ottenuti agli obiettivi fissati e alle risorse disponibili. Tale dimensione non fa perdere al controllo interno quelli che sono i tratti essenziali e tipici di ogni tipologia di controllo e, cioè, l'oggetto, il parametro e la misura.

⁵¹ L. Hinna, *L'evoluzione dei controlli interni nella Pubblica Amministrazione con particolare riferimento al D. Lgs. 286/99*, in *Pubbliche amministrazioni: cambiamenti e strumenti di controllo interno*, cit., p. 7.

Pierangela Tedde

*Il controllo della "performance" pubblica e dell'attività di gestione dei siti
Patrimonio mondiale dell'umanità*

*Tesi di Dottorato in Diritto ed economia dei sistemi produttivi
Università degli Studi di Sassari*

Nel sistema del decreto citato, i controlli interni hanno ad oggetto l'azione amministrativa considerata nel suo insieme e quindi, si concentrano nella sostanza sui risultati raggiunti. I parametri del controllo interno, invece, sono quelli legati alla “corretta ed economica gestione delle risorse pubbliche, l'imparzialità e il buon andamento”⁵², richiamano i canoni dell'efficacia, dell'efficienza e dell'economicità, oltre che ovviamente il canone del rispetto delle regole giuridiche. In tal modo, essi tendono a misurare i risultati dell'attività dell'amministrazione sotto il profilo della funzionalità organizzativa, della razionalità delle procedure, del miglior utilizzo delle risorse e del grado di validità delle scelte. La misura finale consiste prevalentemente in relazioni trimestrali sui risultati dell'attività indirizzata agli organi direzionali, si tratta pertanto di misure organizzative e non sanzionatorie utili a stimolare processi di correzione o di autocorrezione. Il controllo è, pertanto, finalizzato all'automiglioramento e non al semplice giudizio.

Nell'assolvere il compito di controllare l'agire amministrativo, le amministrazioni si sono dovute dotare di strutture apposite (art. 4, co. 3 e art. 5 del d.lgs. n. 29/93) alle quali veniva riconosciuta piena autonomia. Tale autonomia veniva di fatto minata dalla dipendenza che questi organi avevano nei confronti dell'autorità politica, la loro

⁵² Art. 20, co.2, D. Lgs.3 febbraio 1993, n. 29, in G.U. n. 30 del 6 febbraio 1993, Suppl. Ordinario n. 14.

diretta ed esclusiva referenzialità alla direzione politica comportava inevitabilmente un certo grado di condizionamento. I nuclei di valutazione, o i servizi di controllo interno⁵³, istituiti ai sensi del decreto, erano composti da esperti in tecniche di valutazione e nel controllo di gestione. Il loro compito era essenzialmente quello di coadiuvare l'organo politico in sede di verifica della corrispondenza dei risultati dell'azione amministrativa rispetto ai programmi prefissati. La composizione degli organismi di controllo poteva essere caratterizzata da personale interno – nelle amministrazioni a dimensione di personale ridotta – ovvero da personale anche esterno all'amministrazione controllata, in particolare nelle amministrazioni centrali e presso i grandi enti pubblici, ove la composizione dei nuclei di valutazione era a composizione mista: personale interno ed esterno, questi ultimi dovevano essere esperti in materia di valutazione e controllo di gestione. L'indipendenza di tali organi veniva inficiata anche dalla stessa composizione, in quanto i dipendenti pubblici interni alla stessa amministrazione potevano veder compromessa la propria progressione in carriera a causa delle valutazioni espresse dallo stesso vertice, viceversa la scelta del personale esterno, in assenza di criteri generali, relativi alla procedura di scelta dei membri che compongono gli organismi di controllo ed il loro profilo

⁵³ Art. 20 co. 2-5 , D. Lgs. 29/93

professionale, poteva dare adito a nomine non troppo tecniche ma piuttosto politiche. Nella realtà, infatti, non sono mancate nomine, negli organi di controllo interno, di personaggi senza esperienza specifica e diretta in materia di controllo⁵⁴.

Il decreto legislativo 29/93, al di là delle disfunzioni e delle contraddizioni, ha segnato il fondamentale passaggio, fino all'ora inespresso sul piano del diritto positivo, che al centro dell'agire amministrativo non vi fosse solo l'interesse alla legittimità ma anche l'efficacia, l'efficienza e l'economicità - le famose tre "E" - secondo il significato che le scienze amministrative ed aziendalistiche vi attribuiscono.

1.6 Tipologie e caratteri di controllo interno ai sensi del D. Lgs. 286/99

A distanza di sei anni dall'emanazione del decreto 29/93, il comparto delle Pubbliche amministrazioni ha spinto il legislatore a precisare nel dettaglio alcune parti grigie di tale decreto, creando i presupposti per una rivisitazione del sistema dei controlli.

⁵⁴ G. Cogliandro, *Il controllo interno: problemi e (possibili) soluzioni*, in Riv. Trim. di Scienza dell'Amministrazione, 1998, n.3-4.

Pierangela Tedde

*Il controllo della "performance" pubblica e dell'attività di gestione dei siti
Patrimonio mondiale dell'umanità*

*Tesi di Dottorato in Diritto ed economia dei sistemi produttivi
Università degli Studi di Sassari*

I controlli interni hanno trovato una loro “stabilità architettonica”⁵⁵ nel d.lgs. 286 del 30 luglio 1999 in attuazione della delega legislativa conferita al Governo dalla L. 15 marzo 1997, n. 59, per “il riordino ed il potenziamento dei meccanismi e strumenti di monitoraggio e di valutazione dei costi, dei rendimenti e dei risultati dell’attività svolta dalle pubbliche amministrazioni”. Il decreto, infatti, ha abrogato le disposizioni contenute nel d.lgs. n.29/93, superando le contraddizioni dei livelli di posizionamento gerarchico delle strutture dedicate al controllo e soprattutto dissipando le confusioni legate alla sovrapposizione di soggetti coinvolti nelle funzioni del controllo, in altri termini, imputate a strutture (“servizi di controllo interno” o ai “nuclei di valutazione”) a competenza pressoché generale tale da inficiare l’incisività del controllo.

Di qui l’articolazione del *genus* del controllo interno in “quattro differenti funzionalità”⁵⁶, ciascuna con diversi oggetti, parametri, misure e strutture di riferimento.

Le tipologie del controllo decretate sono essenzialmente di carattere collaborativo, utili a segnalare devianze, procedure disarticolate o irregolarità nell’attività amministrativa. I quattro distinti settori di svolgimento e di finalità da assolvere, ai sensi del

⁵⁵ A. Baldanza, F. Schlitzer (a cura di) *Il sistema dei controlli interni nelle pubbliche amministrazioni*, Giuffrè, Milano, 2002, p. 22

⁵⁶ B. Dente, *L’evoluzione dei controlli negli anni ’90*, in Banca d’Italia, *I controlli delle gestioni pubbliche*, cit., p.25

Pierangela Tedde

*Il controllo della “performance” pubblica e dell’attività di gestione dei siti
Patrimonio mondiale dell’umanità*

*Tesi di Dottorato in Diritto ed economia dei sistemi produttivi
Università degli Studi di Sassari*

decreto, riguardano la regolarità amministrativa e contabile (art. 2 D.Lgs. 286/99), la gestione (art. 4), la valutazione del personale con incarico dirigenziale (art. 5) e il controllo strategico (art. 6). Tali controlli mirano da un lato a valutare la legittimità e la regolarità dell'azione amministrativa, dall'altro a verificare l'attuazione dei risultati e degli obiettivi stabiliti dagli organi di vertice della pubblica amministrazione (siano essi amministrativi che politici).

a) Il controllo di regolarità amministrativo e contabile

Il controllo di regolarità amministrativa e contabile rappresenta la tradizione giuridica tesa a valorizzare il “riconoscimento dello Stato di diritto, del primato della legge e soprattutto del legislatore”⁵⁷. L'art. 1 lett. a) del D.Lgs. n. 286/99 attribuisce al controllo il compito di “garantire la legittimità, regolarità e correttezza dell'azione amministrativa”. Il controllo di regolarità pertanto, utilizza parametri di riferimento certi, risultati dalla cogenza dei precetti normativi, ciò garantisce un riscontro oggettivo che non implica la “costruzione empirica di parametri di riferimento”⁵⁸. Rispetto alle altre tre forme interne di verifica, il controllo di regolarità amministrativo e contabile

⁵⁷ G. Berti, N. Marzona, *Controlli amministrativi*, in Enc. Dir., Milano, 1999, vol. III, pp. 457 ss.

⁵⁸ A. Baldanza, *Il sistema dei controlli interni nelle pubbliche amministrazioni*, cit., p. 29

non si focalizza sull'attività ma sui singoli atti, pertanto, se un atto è in contrasto con una norma di legge è illegittimo, diverso è il caso in cui il contrasto sia con valutazioni tecniche e professionali, frutto di scelte empiriche e di indirizzi degli organi di vertice che lascerebbero spazio a parametri di valutazione soggettivi e quindi opinabili.

Le verifiche di regolarità amministrativa e contabile devono essere affidate a strutture diverse rispetto a quelle che effettuano gli altri controlli previsti dal decreto e non possono essere di carattere preventivo (art. 2, comma 3, del d.lg. n. 286/99). Nell'attuale normativa⁵⁹ infatti le verifiche preventive sono espressamente limitate alle ipotesi previste dalla legge, non prevedono scostamenti dal principio secondo cui “le determinazioni definitive in ordine all'efficacia dell'atto, sono adottate dall'organo amministrativo contabile” e non possono in ogni caso riguardare valutazioni di merito.

In base all'art. 2, co. 2, del d.lgs. 286/99, il controllo di regolarità amministrativo e contabile deve essere esercitato secondo “i principi

⁵⁹ Il decreto legislativo n. 123, in vigore dal 18 agosto 2011, ha riordinato organicamente le norme sul controllo di regolarità amministrativa e contabile svolto dal Sistema delle ragionerie ed ha introdotto taluni strumenti di potenziamento con innovazioni di carattere procedurale. In particolare, ha provveduto al riordino delle procedure dei controlli preventivi e successivi, alla loro semplificazione e razionalizzazione, nonché alla revisione dei termini e ha confermato il principio di responsabilità della dirigenza che vede risolvere l'eventuale contrasto tra le determinazioni del dirigente e quelle dell'organo di controllo a favore del primo.

della revisione aziendale”, in quanto compatibili e applicabili alle pubbliche amministrazioni, ovvero ai canoni generali della revisione aziendale che nel contesto pubblico italiano costituisce una grande novità. Il decreto prospetta, in via generale, la possibilità che le pubbliche amministrazioni possano avvalersi di “soggetti esterni specializzati nella certificazione dei bilanci”, alla luce delle difficoltà di reperire all’interno delle pubbliche amministrazioni profili professionali all’altezza delle esigenze e delle aspettative. I componenti dell’organo di revisione, pertanto, devono disporre di taluni requisiti di professionalità, atteso che la maggioranza dei componenti dell’organo deve essere iscritto all’albo dei revisori contabili (art. 2, co. 4)⁶⁰.

b) Il controllo di gestione

La seconda forma di controllo disciplinata dal decreto n. 286/1999 è il controllo di gestione⁶¹ la cui funzione, come riferisce l’art. 4 del sopracitato decreto, è quella di “verificare l’efficienza,

⁶⁰ R. . Lombardi, *Contributo allo studio della funzione di controllo, Controlli interni e attività amministrativa*, cit., pp. 161-165

⁶¹ Sul tema A. Carosi, *La nuova disciplina dei controlli interni introdotta dal s. 286/99*, in *Enti pubblici*, 2000, p. 451; A.Villa, *Il controllo di gestione nella Pubblica Amministrazione*, in *Riv. Corte dei conti*, 2001, I, p. 310; G. Cogliandro, *Il controllo di gestione nelle pubbliche amministrazioni*, In *Riv. Amm.*, 2000, p. 929.

l'efficacia, l'economicità dell'azione amministrativa al fine di ottimizzare, anche mediante tempestivi interventi di correzione, il rapporto tra costi e risultati". Questa forma di controllo rappresenta una novità, poiché conferma la tendenza, già rilevata nel sistema amministrativo di attribuire rilevanza all'attività amministrativa, a porre al "centro dell'indagine giuridica tutta la gestione amministrativa globalmente intesa, caratterizzata non solo dagli atti emanati, ma anche da quelli omessi e, soprattutto, dai risultati raggiunti"⁶². Il controllo di gestione rappresenta un meccanismo attraverso il quale la Pubblica Amministrazione realizza gli obiettivi stabiliti al momento della pianificazione operativa, i quali a loro volta sono il prodotto della discrepanza tra risultati prestabiliti ed effettivamente conseguiti, la cui informazione è stata trasmessa ai soggetti titolari del potere di intervento correttivo. L'art. 4, in particolare, fissa con precisione il "disegno" del controllo di gestione, che in ciascuna amministrazione risulta caratterizzato dai seguenti elementi, utili a definire ontologicamente la tipologia del controllo: individuazione delle unità organizzative a cui si intende affidare l'attività di controllo; la determinazione degli obiettivi gestionali e dei soggetti responsabili; la "mappa" dei prodotti e delle finalità dell'azione amministrativa, riferita all'intera amministrazione o a

⁶² M. D'Orsogna, *I controlli di Efficienza*, in *Diritto Amministrativo*, (a cura di F.G. Scoca), G. Giappichelli, Torino, 2011, p. 607

Pierangela Tedde

*Il controllo della "performance" pubblica e dell'attività di gestione dei siti
Patrimonio mondiale dell'umanità*

*Tesi di Dottorato in Diritto ed economia dei sistemi produttivi
Università degli Studi di Sassari*

singole unità organizzative; le modalità di rilevazione e ripartizione dei costi tra le unità organizzative e le modalità di individuazione degli obiettivi per cui i costi sono stati sostenuti; gli indicatori specifici per misurare efficienza, efficacia ed economicità e la frequenza con la quale rilevare le informazioni.

Secondo Roberta Lombardi⁶³, il controllo di gestione si configura come controllo interno, in quanto utile agli “organi direzionali interni per governare il funzionamento di strutture complesse”, come controllo economico poiché analizza il rapporto tra risorse impiegate e utilità prodotte; come “controllo sull’attività” di strutture che operano in organizzazioni complesse nelle quali il singolo atto assume significato solo se analizzato come parte di un risultato e infine come controllo “capace di generare responsabilità”, intesa come il potere di gestire in piena autonomia l’attività amministrativa, tecnica e finanziaria degli apparati pubblici.

Pur rinviando ai successivi capitoli l'approfondimenti del tema, vale la pena sottolineare il meccanismo dell’integrazione stabilito dal decreto, tra il controllo di gestione e le altre componenti del controllo interno, in particolare con il controllo strategico. Il controllo di gestione, infatti, ha il compito di verificare il raggiungimento degli obiettivi assegnati a ciascuna unità e le motivazioni di eventuali

⁶³ R. Lombardi, *Contributo allo studio della funzione di controllo, Controlli interni e attività amministrativa*, cit, p. 187

Pierangela Tedde

*Il controllo della “performance” pubblica e dell’attività di gestione dei siti
Patrimonio mondiale dell’umanità*

*Tesi di Dottorato in Diritto ed economia dei sistemi produttivi
Università degli Studi di Sassari*

scostamenti; le stesse informazioni, possono consentire al controllo strategico di misurare l'effettivo raggiungimento degli obiettivi complessivi.

Trattandosi di un sistema operativo, la disciplina legislativa non riuscì a dettagliare nello specifico le varie fasi di questo controllo, si rese necessario porre in essere una serie di statuizioni sulla cui mancata adozione il D.Lgs. n. 150/2009 è intervenuto, intensificando il rigore delle relative prescrizioni, di cui avremo modo di trattare nel capitolo successivo⁶⁴.

c) La valutazione della dirigenza

Nel sistema dei controlli interni delineato dal decreto, la “valutazione della dirigenza”, si configura come terza componente del controllo, e benché non costituisse una novità, giacché prevista nel D.Lgs. 29/93 mai di fatto implementata, ha assunto nel D.Lgs. 286/99, per la prima volta, un rilievo proprio e distinto nell'ambito dei tradizionali controlli interni. Ai sensi dell'art. 5 del sopracitato decreto, questa forma di controllo interno “valuta le prestazioni dei propri dirigenti, nonché i comportamenti relativi allo sviluppo delle risorse professionali, umane ed organizzative ad essi assegnati”. Il

⁶⁴ P. Tanda, *Controlli amministrativi e modelli di governance della Pubblica Amministrazione*, cit., p. 204

sistema di valutazione individuato dal legislatore tiene conto dei risultati quantificabili prodotti dai dirigenti, sulla base di parametri, indicatori o standard stabiliti dall'amministrazione o definiti convenzionalmente, ma anche dei comportamenti da questi posti in essere per realizzare gli obiettivi⁶⁵. È in questo quadro normativo che si forma la nozione di *performance*, che accoglie “il riferimento sia al cosa viene raggiunto attraverso la prestazione (il risultato), sia al come tale risultato viene raggiunto”⁶⁶. In altri termini, l'oggetto del controllo non è rappresentato solo dalle “prestazioni” dei dirigenti in relazione agli obiettivi loro assegnati, ma anche dal modo in cui essi sono stati raggiunti, il modo si sostanzia nelle competenze del dirigente di combinare e allo stesso tempo valorizzare le risorse umane e strumentali del settore a loro assegnato. Il d.lgs. 286/99 regola il procedimento di valutazione attraverso l'individuazione dei principi che debbono ispirarlo, i soggetti imputati alla valutazione e gli esiti della stessa.

D'Auria⁶⁷ individua essenzialmente tre principi: il primo è una diretta conseguenza di quello più generale secondo il quale il potere di

⁶⁵ G. D'Auria, *La valutazione dei dirigenti*, in *Il sistema dei controlli interni nelle pubbliche amministrazioni*, cit. p. 111

⁶⁶ M. Provenzano, *La valutazione delle risorse umane*, in *Manuale di Scienza dell'Amministrazione – La Valutazione*, (a cura di Massimo Morisi e Andrea Lippi), Giappichelli, Torino, 2001, p. 104.

⁶⁷ G. D'Auria, *La valutazione dei dirigenti*, in *Il sistema dei controlli interni nelle pubbliche amministrazioni*, cit., p. 116

Pierangela Tedde

*Il controllo della “performance” pubblica e dell'attività di gestione dei siti
Patrimonio mondiale dell'umanità*

*Tesi di Dottorato in Diritto ed economia dei sistemi produttivi
Università degli Studi di Sassari*

verificare l'operato del dirigente spetta solo all'organo che ha emanato l'indirizzo; il secondo è il principio di "alterità di seconda istanza", in base al quale la valutazione deve essere sottoposta ad approvazione o verifica da parte di un altro organo, questo principio benché non abbia un'applicazione generale⁶⁸, comporta l'illegittimità della seconda valutazione nel caso in cui questa non sia preceduta da una valutazione di prima istanza. "Il terzo principio impone la partecipazione del valutato al procedimento"⁶⁹.

Sebbene vi siano punti in comune tra gli esiti del controllo di gestione e quelli della valutazione della dirigenza, non si esclude che fra i due tipi di controllo interno vi sia una sostanziale differenza. Il controllo di gestione, infatti, si risolve nella rilevazione periodica e nell'analisi dei dati relativi alla gestione mentre la valutazione si risolve in un giudizio finalizzato a incentivare o sanzionare i comportamenti dirigenziali e a garantire l'ottimizzazione della funzione amministrativa attraverso la gestione efficiente ed efficace in rapporto agli obiettivi dati. Per ovviare il rischio di far prevalere le finalità della valutazione rispetto a quelle della dirigenza, il legislatore

⁶⁸ È il caso dei segretari generali e dei capi-dipartimento, i quali rispondono direttamente al Ministro e dal quale ricevono gli indirizzi per la loro attività. Di conseguenza essi non possono che essere soggetti alla valutazione di un'unica istanza, ovvero quella del Ministro.

⁶⁹ G. D'Auria, *La valutazione dei dirigenti*, in *Il sistema dei controlli interni nelle pubbliche amministrazioni*, cit., p.116

ha prescritto che l'attività di valutazione fosse svolta da soggetti diversi da quelli a cui è demandato il controllo di gestione.

L'esito della valutazione della dirigenza comporta diverse fattispecie della responsabilità dirigenziale: responsabilità per mancato raggiungimento degli obiettivi; responsabilità per grave inosservanza delle direttive e responsabilità per risultati negativi dell'attività amministrativa. L'esito negativo provoca misure di tipo sanzionatorio, la cui natura è intrinsecamente afflittiva sul piano professionale e retributivo (revoca dell'incarico con successiva rassegnazione della titolarità di un altro ufficio).

c) Il controllo strategico

Nella disciplina legislativa il controllo strategico consiste “nell'analisi, preventiva e successiva, della congruenza e/o degli eventuali scostamenti tra le missioni affidate dalle norme, gli obiettivi prescelti, le scelte operative effettuate, le risorse umane, finanziarie e materiali assegnate, nonché nella identificazione degli eventuali fattori ostativi, delle eventuali responsabilità per la mancata o parziale attuazione, dei possibili rimedi”⁷⁰. Le finalità di tale tipologia di controllo consiste nel supportare il livello dell'indirizzo politico nella definizione degli obiettivi da perseguire. La figura del controllo

⁷⁰ Art. 6, c. 1, D. Lgs. 30 luglio 1999, n. 286, G.U. n. 193 del 18 agosto 1999.

Pierangela Tedde

Il controllo della “performance” pubblica e dell'attività di gestione dei siti

Patrimonio mondiale dell'umanità

Tesi di Dottorato in Diritto ed economia dei sistemi produttivi

Università degli Studi di Sassari

strategico ricopre una notevole importanza nell'ambito dei controlli interni poiché costituisce espressione di quella tendenza legislativa che ha attribuito sempre maggior rilievo giuridico al risultato e perché presenta delle caratteristiche “che proiettano il controllo in un dimensione non più esclusivamente giuridica, ma pluridisciplinare, nella quale, oltre alla misurazione dei risultati immediati dell'azione amministrativa, rileva l'accertamento delle cause e dei fattori determinanti, anche esterni, dell'azione medesima e la verifica del suo impatto complessivo sull'ambiente socio-economico e sui suoi destinatari”⁷¹.

Presupposto fondamentale di tale controllo è la fissazione di obiettivi in un arco temporale definito, dei modi e dei mezzi organizzativi e finanziari utili al loro raggiungimento. Ne consegue che il controllo strategico è strettamente legato alla programmazione strategica svolta, pertanto, “da strutture che rispondono direttamente agli organi di indirizzo politico-amministrativo”⁷².

La definizione fornita dal decreto legislativo corrisponde alla nozione di *policy analysis* che si articola nella misurazione e valutazione dei risultati della gestione finanziaria e di quella amministrativa, in termini di *input* (risorse umane, strumentali e

⁷¹ L. Hinna, *L'evoluzione dei controlli interni nella Pubblica Amministrazione con particolare riferimento al D. Lgs. 286/99*, in *Pubbliche amministrazioni: cambiamenti e strumenti di controllo interno*, cit., p. 53

⁷² Art. 6, c. 2, D- Lgs. 286/99

finanziarie utilizzate), *output* (beni e servizi effettivamente realizzati) e *outcome* (impatto sulla realtà economico e sociale). A distanza di un anno la Presidenza del Consiglio ha sentito l'esigenza di fornire una schema-guida per l'attuazione del controllo strategico. Sull'istituto è intervenuta la direttiva generale del 12 dicembre 2000 "Indirizzi per la formulazione delle direttive generali sull'attività amministrativa" che ha individuato le seguenti tappe fondamentali attraverso le quali si realizza il controllo strategico: definizione delle missioni istituzionali affidate dalla legislazione alle singole amministrazioni e della loro necessaria articolazione; [...]i tempi di attivazione, le caratteristiche generali e i risultati attesi a breve termine per l'entrata in funzione dei processi formalizzati di programmazione e controllo previsti dal decreto legislativo n. 286/99 (controllo di gestione, valutazione dei dirigenti, controllo di regolarità amministrativa e contabile); il ruolo e le funzioni degli Uffici di diretta collaborazione alla luce delle trasformazioni generali intervenute, al fine di definire con la massima precisione possibile i loro legami con il resto dell'amministrazione; eventuali obiettivi generali, soprattutto mediante una identificazione quantitativa pluriennale⁷³. Attraverso la direttiva ministeriale il controllo strategico diventa funzionale non solo per "verificare il raggiungimento degli obiettivi stabiliti dall'organo di indirizzo

⁷³ Allegato alla Direttiva del 12 dicembre 2000 "Linee guida per la redazione della direttiva annuale sull'azione amministrativa"

Pierangela Tedde

*Il controllo della "performance" pubblica e dell'attività di gestione dei siti
Patrimonio mondiale dell'umanità*

*Tesi di Dottorato in Diritto ed economia dei sistemi produttivi
Università degli Studi di Sassari*

politico ma anche per la valutazione e misurazione di eventuali scostamenti in sede di direzione amministrativa, fornendo un efficace strumento per interventi correttivi⁷⁴.

Uno dei requisiti basilari per il corretto funzionamento di un sistema di controllo direzionale è l'allineamento degli obiettivi di natura operativa con gli indirizzi strategici dell'amministrazione. Maggiore è la capacità del vertice di trasmettere in forme chiare e ben definite le direttrici generali di intervento, più agevole è lo sviluppo di obiettivi e progetti coerenti con i risultati strategici.

La valutazione ed il controllo strategico, quindi, chiudono il cerchio di tutti i controlli non solo sull'attività amministrativa ma sulla stessa attività di direzione politica costituendo pertanto un importante strumento di trasparenza e di controllo a garanzia del cittadino.

Il Decreto Legislativo ha avuto il merito oltre di disciplinare in modo organico le quattro tipologie di controllo, anche di statuire i principi che regolano le fattispecie la cui portata si è dimostrata innovativa. In primo luogo si conferma il principio della separazione tra politica e amministrazione, già considerato come cogente e inderogabile per ogni pubblica amministrazione. Una diretta conseguenza di tale principio è la non sovrapposibilità delle strutture destinate alle attività di valutazione e di controllo strategico e quelle

⁷⁴ P. Tanda, *Controlli amministrativi e modelli di governance della Pubblica Amministrazione*, cit., . 215

strutture a cui competono il controllo di gestione e l'attività di valutazione dei dirigenti⁷⁵.

In secondo luogo, di assoluta importanza è il principio dell'integrazione dei momenti strutturali del controllo interno, ovvero tra il controllo di gestione, strategico e l'attività valutazione della dirigenza⁷⁶. Tale principio impone l'esercizio integrato della scelta degli obiettivi in sede politica, la verifica della loro concreta attuazione in sede amministrativa e la programmazione dei futuri indirizzi politici, quest'ultimi individuati sulla base dei risultati della gestione. È un principio posto a presidio della circolarità dell'agire amministrativo, che vede coinvolti politica, amministrazione e programmazione economico e finanziaria in un processo continuo e coordinato tra loro.

Infine si rimarca il principio di differenziazione ontologica tra il controllo interno formale e quello sostanziale. Si tratta di due livelli di controllo separati: il controllo di regolarità, unico tra i controlli interni di tipo repressivo indicato nel d.lgs. 286/99, posto a garanzia della legalità dell'azione amministrativa ha come misura la denuncia alla Corte dei Conti della riscontrata irregolarità; quello di gestione,

⁷⁵ A. Baldanza, *Il sistema dei controlli interni nelle pubbliche amministrazioni*, cit., p.19

⁷⁶ L'art. 1, c. 2, lett. d) del D. Lgs. n. 286/1999 stabilisce che le funzioni di controllo di gestione, di valutazione della dirigenza e di valutazione strategica sono "esercitate in modo integrato".

Pierangela Tedde

*Il controllo della "performance" pubblica e dell'attività di gestione dei siti
Patrimonio mondiale dell'umanità*

*Tesi di Dottorato in Diritto ed economia dei sistemi produttivi
Università degli Studi di Sassari*

strategico, di tipo collaborativo, mirano al miglioramento dell'azione amministrativa e quindi alla razionalizzazione delle scelte politiche.

Pierangela Tedde
Il controllo della "performance" pubblica e dell'attività di gestione dei siti
Patrimonio mondiale dell'umanità
Tesi di Dottorato in Diritto ed economia dei sistemi produttivi
Università degli Studi di Sassari

Capitolo secondo

Valutazione della performance e controllo di efficacia nel D.lgs. 150/2009

2.1 Il concetto di Performance nel sistema pubblico

L'impianto dei controlli interni tratteggiato nel decreto legislativo 286/99, di cui si è ampiamente trattato nel capitolo precedente, ha registrato nel corso di questo decennio forti limiti applicativi. Delle quattro tipologie di controlli disciplinati, soltanto il controllo di regolarità amministrativo e contabile è riuscito a consolidarsi nel tempo, trattandosi di un controllo svolto dagli organi di revisione, dalla ragioneria e dai servizi ispettivi, basato sul criterio della legittimità più che su quello del buon andamento, nonché sorretto da principi di efficienza gestionale di stampo aziendalistico. I restanti controlli, invece, hanno riscontrato diversi problemi dal punto di vista applicativo, ascrivibili al fatto che tali sistemi venivano concepiti come elementi separati invece che interdipendenti ed integrati e dovuti soprattutto alla carenza di informazioni che, nella ciclicità dei controlli, avrebbero dovuto alimentare il sistema di monitoraggio e valutazione. Il problema vero tuttavia è che la

Pierangela Tedde

Il controllo della "performance" pubblica e dell'attività di gestione dei siti

Patrimonio mondiale dell'umanità

Tesi di Dottorato in Diritto ed economia dei sistemi produttivi

Università degli Studi di Sassari

decisione di introdurre i controlli interni non teneva conto di un sistema caratterizzato dalla mancanza del basamento culturale, della sensibilità, ma anche della voglia, necessari per una transizione verso un'amministrazione orientata dalle aspettative del cittadino. Si è assistito pertanto ad un conflitto tra innovazione e conservazione che, di fatto, ha notevolmente rallentato il processo di ammodernamento della pubblica amministrazione. Ai fini della presente trattazione non è utile entrare nel merito di questo conflitto ma è quantomeno opportuno sottolineare che le caratteristiche che tale trasformazione ha subito nel corso del tempo hanno condotto ad una riflessione critica sulla metodologia dei controlli ovvero sulle modalità di elaborare valutazioni incrociate delle informazioni utili ai fini della programmazione, nonché sulla necessità di creare un sistema di relazioni tra soggetti, e quindi di avviare una riflessione sulle potenzialità della rete telematica e delle relative applicazioni, che potessero consentire una efficace implementazione del sistema dei controlli. L'osmosi del principio di matrice economica teorizzato da Kaplan e Norton⁷⁷, secondo il quale "non si può gestire un fenomeno

⁷⁷ Le tematiche legate alla descrizione della strategia, sono oggetto specifico del lavoro dal titolo *Strategy Maps* (pubblicato nel 2004) nell'ambito del quale gli obiettivi strategici vengono collegati in una catena di relazioni causa-effetto in grado di rendere visibili i temi strategici dell'azienda. I temi legati alla misurazione della strategia, sono oggetto del testo *Balanced Scorecard* (1996) nell'ambito del quale gli obiettivi strategici vengono misurati attraverso

Pierangela Tedde

*Il controllo della "performance" pubblica e dell'attività di gestione dei siti
Patrimonio mondiale dell'umanità*

*Tesi di Dottorato in Diritto ed economia dei sistemi produttivi
Università degli Studi di Sassari*

che non si può misurare, non si può misurare un fenomeno che non si può descrivere”, nell’impianto dei controlli interni è stato sviluppato dal Legislatore attraverso il d.lgs. 150/2009. Tale disposizione infatti sottolinea il legame imprescindibile tra la gestione e il controllo, in tale prospettiva, l’aspetto di maggior interesse risiede nello schema del Titolo II del decreto medesimo che eleva al rango di legge ordinaria una serie di principi che reggono la “performance amministrativa”, rimasti fino a quel momento nella “buone prassi” della Pubblica Amministrazione.

La rinnovata architettura dei controlli interni minuziosamente disciplinata dal d.lgs. 150/2009 ha applicato strumenti manageriali di estrazione aziendale alle pubbliche amministrazioni, mutuando alcuni concetti di stampo aziendale, primo fra tutti quello di “performance”, ciò ha comportato uno sforzo di traduzione da un linguaggio economico ad uno giuridico con conseguenti incertezze dovute al fatto che non tutti i termini possiedono un corrispondente giuridico.

Il testo normativo della Riforma Brunetta non definisce compiutamente il concetto di “performance”, benché il termine appaia più di novanta volte, e benché rappresenti il minimo comune denominatore alle prescritte attività di controllo, misurazione e valutazione. Una prima definizione è stata fornita dal Comitato per

prospettive che vanno al di là di quella economico-finanziaria, per comprendere le aree clienti, processi interni, nonché apprendimento e crescita.

Pierangela Tedde

*Il controllo della “performance” pubblica e dell’attività di gestione dei siti
Patrimonio mondiale dell’umanità*

*Tesi di Dottorato in Diritto ed economia dei sistemi produttivi
Università degli Studi di Sassari*

l'implementazione e il monitoraggio della riforma⁷⁸, istituito con Decreto ministeriale del 27 ottobre 2009, secondo il quale la performance non è la versione inglese del “rendimento” o della “produttività”, ma è un concetto che rappresenta il passaggio fondamentale della logica di mezzi a quella di risultato. La produttività è collegata all'efficienza, la performance è collegata ad un insieme (efficienza, efficacia, economicità e competenze). Questa distinzione innovativa per la pubblica amministrazione si sviluppa nei principi generali indicati nell'art. 3 del Titolo II del d.lgs. 150/2009.

Si tratta di un concetto multidimensionale che abbraccia le prestazioni dell'Amministrazione, delle singole unità organizzative ed aree di responsabilità del singolo dipendente. La definizione della performance riconosciuta a livello internazionale, codificata negli articoli della riforma Brunetta⁷⁹, coincide con quella della letteratura scientifica e si configura come il contributo (risultato e modalità di raggiungimento del risultato) che un'entità (individuo, gruppo di individui, unità organizzativa, organizzazione, programma o politica

⁷⁸ Relazione illustrativa al Decreto legislativo di attuazione della L. 4 marzo 2009, n. 15, in materia di ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e di efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni.

⁷⁹ La definizione della performance è cifrata nelle Delibere n. 89 e 112 della Commissione Indipendente per la Valutazione e la Trasparenza rispettivamente in merito agli Indirizzi in materia di parametri e modelli di riferimento del Sistema di misurazione e valutazione della performance (articoli 13, comma 6, lett. d) e 30, del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150) e alla Struttura e modalità di redazione del piano della performance.

Pierangela Tedde

*Il controllo della “performance” pubblica e dell'attività di gestione dei siti
Patrimonio mondiale dell'umanità*

*Tesi di Dottorato in Diritto ed economia dei sistemi produttivi
Università degli Studi di Sassari*

pubblica) apporta attraverso la propria azione al raggiungimento delle finalità e degli obiettivi ed, in ultima istanza, alla soddisfazione dei bisogni per i quali l'organizzazione è stata costituita. Pertanto il suo significato si lega strettamente all'esecuzione di un'azione, ai risultati della stessa e alle modalità di rappresentazione. Come tale, pertanto, si presta ad essere misurata e gestita. L'ampiezza della performance fa riferimento alla sua estensione "orizzontale" in termini di *input/processo/output/outcome*; la profondità di tale concetto riguarda il suo sviluppo "verticale": livello di programma o politica pubblica, livello organizzativo, livello individuale. La Performance, infatti, può essere definita di tipo organizzativo e individuale. La prima esprime il risultato che un'intera organizzazione, con le sue singole articolazioni, consegue ai fini del raggiungimento di determinati obiettivi e, in ultima istanza, della soddisfazione dei bisogni dei cittadini. L'articolo 8 della riforma Brunetta individua gli ambiti sui quali poggia la performance organizzativa: l'attuazione delle politiche attivate sulla soddisfazione finale dei bisogni della collettività; la misurazione dell'effettivo grado di piani e programmi, nel rispetto dei tempi e delle fasi previsti e degli standard quantitativi e qualitativi definiti; la rilevazione del grado di soddisfazione dei destinatari delle attività e dei servizi, anche attraverso modalità interattive; la modernizzazione e il miglioramento qualitativo dell'organizzazione e delle competenze professionali e la capacità di attuazione di piani e programmi; lo

Pierangela Tedde

Il controllo della "performance" pubblica e dell'attività di gestione dei siti

Patrimonio mondiale dell'umanità

Tesi di Dottorato in Diritto ed economia dei sistemi produttivi

Università degli Studi di Sassari

sviluppo qualitativo e quantitativo delle relazioni con i cittadini, i soggetti interessati, gli utenti e i destinatari dei servizi, anche attraverso lo sviluppo di forme di partecipazione e collaborazione; l'efficienza nell'impiego delle risorse, con particolare riferimento al contenimento e alla riduzione dei costi, nonché all'ottimizzazione dei tempi dei procedimenti amministrativi; la qualità e la quantità delle prestazioni e dei servizi erogati e il raggiungimento degli obiettivi di promozione delle pari opportunità.

Dalla valutazione della performance organizzativa si passa alla valutazione della performance individuale intesa come contributo fornito da un individuo (dirigente o personale tecnico amministrativo) al raggiungimento degli obiettivi, in termini di risultati ottenuti e di comportamenti manifestati. L'art. 9 si concentra sulle interazioni tra obiettivi-dirigenza-struttura⁸⁰ collegando alla performance dei dirigenti e il personale responsabile di una unità organizzativa in posizione di autonomia e responsabilità, alcuni indicatori utili alla misurazione e valutazione, tra i quali vi rientrano il raggiungimento di specifici obiettivi individuali, la qualità del contributo assicurato alla performance generale della struttura e delle competenze manageriali nonché la capacità di valutazione dei propri collaboratori dimostrata

⁸⁰ C. Chiappinelli, *Le innovazioni della Legge "Brunetta" al sistema dei controlli nel quadro della altre recenti riforme*, in *Rivista delle Corti dei Conti*, n.4, 2010, p. 189

tramite una significativa differenziazione dei giudizi. La performance individuale si misura in maniera differenziata a seconda che si tratti di personale di livello dirigenziale o in posizione di responsabilità e autonomia e del restante personale non dirigente. Alcuni elementi su cui si focalizza la valutazione sono comuni ad entrambe le categorie. In particolare, l'apporto dato a livello organizzativo è connesso con la qualità del contributo assicurato alla performance dell'unità organizzativa di appartenenza, alle competenze dimostrate e ai comportamenti professionali ed organizzativi. La valutazione sulla performance individuale si esprime con la premialità e il trattamento economico accessorio di cui all'art. 45 del decreto legislativo n. 165 del 2001, come modificato dal decreto legislativo n. 150/2009.

2.2 Il concetto di trasparenza nel sistema dei controlli

L'emanazione del decreto Legislativo n. 150/2009, segna l'inizio di un percorso complesso, finalizzato a riaffermare la fiducia della collettività nell'operato delle pubbliche amministrazioni e a dare credibilità al funzionario pubblico attraverso la diffusione di una reale cultura basata sui principi dell'efficienza, dell'economicità ed efficacia

Pierangela Tedde
Il controllo della "performance" pubblica e dell'attività di gestione dei siti
Patrimonio mondiale dell'umanità
Tesi di Dottorato in Diritto ed economia dei sistemi produttivi
Università degli Studi di Sassari

dell'azione amministrativa, nonché di trasparenza e di partecipazione del cittadino. Si tratta di principi contenuti nei primi articoli del d.lgs.

150/2009 ma non del tutto nuovi nel panorama normativo in quanto erano stati già statuiti nella Legge 241 del '90 recante "nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi". Il principio di trasparenza benché fosse un principio implicito nella Legge, non era contenuto, ab origine, nella stessa. Il criterio di pubblicità, previsto nell'art. 1 infatti, non riuscì ad esprimere tutte le articolazioni della trasparenza, impedendo di compiere in concreto quel salto di qualità nei rapporti tra cittadini e pubblica amministrazione. È la legge n. 15/2005 che individua il criterio della trasparenza da porre a base dell'attività amministrativa e che successivamente troverà una diversa declinazione nel d.lgs. 150/2009. Si tratta, infatti, di una nozione diversa da quella contenuta negli articoli 22 e seguenti della legge 241/90 così come novellati dalla legge 15/2005, che disciplina la distinta fattispecie del diritto di accesso ai documenti amministrativi, qualificato dalla titolarità di un interesse azionabile dinanzi al giudice e sottoposto ad una specifica e differente disciplina che trova la propria fonte nella richiamata legge del 90. Secondo quanto inizialmente previsto nell'articolo 11 del d.lgs. 27 ottobre 2009, n.

Pierangela Tedde
Il controllo della "performance" pubblica e dell'attività di gestione dei siti
Patrimonio mondiale dell'umanità
Tesi di Dottorato in Diritto ed economia dei sistemi produttivi
Università degli Studi di Sassari

150, la trasparenza è intesa come accessibilità totale⁸¹, anche attraverso la pubblicazione sui siti istituzionali delle amministrazioni pubbliche, “delle informazioni concernenti ogni aspetto dell’organizzazione, degli indicatori relativi agli andamenti gestionali e all’utilizzo delle risorse per il perseguimento delle funzioni istituzionali, dei risultati delle attività di misurazione e valutazione svolta dagli organi competenti, allo scopo di favorire forme diffuse di controllo del buon andamento e dell’imparzialità”⁸². La disciplina in oggetto è idonea a radicare, se non esclusivamente un diritto in senso tecnico, una posizione qualificata e diffusa in capo a ciascun cittadino, rispetto all’azione delle pubbliche amministrazioni. La norma individua la finalità del principio di trasparenza, intendendo tale finalità come controllo sociale, non solo all’interno delle organizzazioni pubbliche ma anche all’esterno, da parte dei

⁸¹ A questo proposito la dottrina ha rilevato criticamente come la legge pecchi di “difetto di misura e gradualità”, segnando il passaggio da una chiusura totale ad un’apertura totale: insomma, “all’oscurità deprimente di ieri” si contrappone “la luce accecante di domani”, A. Sartori, *La Pubblica Amministrazione: da castello inespugnabile a casa di vetro?*, in *Le nuove leggi civili commentate*, n. 5, 2011, p. 1235-1236

⁸² Il D.Lgs. 14 marzo 2013, n. 33, G.U. n. 80 del 5 aprile 2013, ha disposto (con l’art. 52, comma 5) che “Dalla data di entrata in vigore del presente decreto, qualsiasi rinvio al Programma triennale per la trasparenza e l’integrità di cui all’articolo 11 del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150, si intende riferito all’articolo 10”.

Pierangela Tedde
Il controllo della “performance” pubblica e dell’attività di gestione dei siti
Patrimonio mondiale dell’umanità
Tesi di Dottorato in Diritto ed economia dei sistemi produttivi
Università degli Studi di Sassari

cittadini”⁸³. Inoltre costituisce un mezzo fondamentale di prevenzione della corruzione, imponendo una rendicontazione dell’azione pubblica nei confronti degli *stakeholders*, agevolando sistemi di *accountability* e limitando il rischio che si possano celare situazioni di illiceità nei settori di azione della Pubblica Amministrazione⁸⁴. A partire dal 2009 la trasparenza costituisce il risultato che la Pubblica Amministrazione deve conseguire rendendo pubbliche informazioni e dati rilevanti per il controllo sociale, rappresenta allo stesso tempo un modo di agire della stessa ed attiene essenzialmente alla performance. Così intesa la trasparenza ha determinato un cambiamento rispetto al concetto di accessibilità agli atti da parte di chi aveva una situazione giuridica soggettiva da tutelare. Nella rinnovata accezione di accessibilità totale, infatti, fatte salve le dovute eccezioni per la privacy, tutto è

⁸³P. Tanda, *Controlli amministrativi e modelli di governance della Pubblica Amministrazione*, cit., p.77

⁸⁴ In quest’ottica, il D. Lgs. n. 33 del 2013, approvato dal Governo nell’esercizio della delega contenuta nella l. n. 190 del 2012, riunisce in un corpus normativo unitario, sistematico e semplificato, le numerose previsioni normative disseminate nell’ordinamento, introduce aggiuntivi e rilevanti obblighi di informazione, tra i quali i dati concernenti i redditi e la condizione patrimoniale dei titolari degli organi di indirizzo politico (art. 14); i rendiconti dei gruppi consiliari regionali e provinciali, “con evidenza delle risorse trasferite a ciascun gruppo, con indicazione del titolo di trasferimento e dell’impiego delle risorse utilizzate”, e corredati dagli atti e dalle relazioni degli organi di controllo (art. 28); sono ampliati gli obblighi di pubblicità on-line in materia di opere pubbliche (art. 38) e contratti pubblici (art.37), attività di pianificazione e governo del territorio (art. 39), servizio sanitario nazionale (art.41), interventi straordinari e di emergenza che comportano deroghe alla legislazione vigente (art.42)

Pierangela Tedde

*Il controllo della “performance” pubblica e dell’attività di gestione dei siti
Patrimonio mondiale dell’umanità*

*Tesi di Dottorato in Diritto ed economia dei sistemi produttivi
Università degli Studi di Sassari*

intellegibile a tutti. Si tratta di un principio trasversale che si inserisce in tutti gli ambiti operativi della pubblica amministrazione, costituisce il filo rosso che congiunge le diverse disposizioni del d.lgs. n. 150, poiché la trasparenza fluisce nelle norme sul ciclo della performance, cui è innanzitutto preordinata e in quelle relative alla valorizzazione del merito, alla distribuzione dei premi, alla responsabilità dei dipendenti pubblici, alla contrattazione integrativa⁸⁵.

Il principio di trasparenza, in conclusione, si muove su tre piani mobili tra loro collegati: una posizione soggettiva garantita al cittadino, un risultato che le pubbliche amministrazioni sono chiamate a perseguire, uno strumento di gestione della *res publica* per garantire il “miglioramento continuo” nell’uso delle risorse e nell’erogazione dei servizi al pubblico⁸⁶.

⁸⁵ A. Sartori, *La Pubblica Amministrazione: da Castello inespugnabile a casa di vetro*, in *Le nuove leggi civili commentate*, n. 5, 2011, cit. p. 1235

⁸⁶ Commissione Indipendente per la Valutazione, la Trasparenza e l’Integrità delle amministrazioni pubbliche, Delibera n. 105 del 14 novembre 2010, *Linee guida per la predisposizione del Programma triennale per la trasparenza e l’integrità (articolo 13, comma 6, lettera e, del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150)*, p. 5.

2.3 Il controllo dell'attività amministrativa attraverso il sistema di misurazione e valutazione

La misurazione delle attività amministrative è un tema a cui la letteratura giuridica non ha dedicato molta attenzione o interesse, ad introdurlo è stato il noto rapporto Giannini del 16 novembre 1979⁸⁷ nel quale oltre a denunciare i principali problemi relativi alle Amministrazioni dello Stato, e, indirettamente, anche delle altre Amministrazioni pubbliche, segnala l'urgenza di procedere all'unificazione delle metodologie di misurazione della produttività nel settore pubblico, intesa sia come “produttività lavoro”, ovvero produzione di beni e servizi fornita da un singolo lavoratore nell'ambito di un arco di tempo determinato, sia come produttività in termini di indicatori, in particolare di quello relativo all'efficacia (rapporto tra obiettivi prestabiliti e risorse impiegate) e di quello relativo all'efficienza (rapporto tra risorse – umane, di capitale, di materie prime – impiegate e risultati ottenuti). Secondo il rapporto Giannini “la produttività in senso stretto rappresenterebbe una componente, anche se importante dell'efficienza” (par. 2.2 del Rapporto). Il rapporto, in particolare, aveva segnalato l'opportunità di procedere ad una ricognizione metodologica di carattere generale a

⁸⁷M. S. Giannini, *Rapporto sui principali problemi dell'Amministrazione dello Stato*, trasmesso alle Camere il 16 novembre 1979.

Pierangela Tedde

*Il controllo della “performance” pubblica e dell'attività di gestione dei siti
Patrimonio mondiale dell'umanità*

*Tesi di Dottorato in Diritto ed economia dei sistemi produttivi
Università degli Studi di Sassari*

fronte delle diverse e variegata tecniche di misurazione della produttività unite a “confusioni segnalate tra indicatori di produttività e altre cose, la poca concordia tra gli esperti in questa materia e la non sempre chiara separazione tra profili-organizzativi e profili informativo-diagnostici” (par. 2.6 del Rapporto). Il primo, timido, tentativo di disciplinare il problema, i cui tratti principali erano dunque la troppa eterogeneità e confusione, è stata l’emanazione della Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri del 27 gennaio 1994 relativa ai "Principi sull'erogazione dei servizi pubblici" volta ad introdurre la “carta dei servizi”, considerata strumento utile di misurazione degli standard qualitativi e quantitativi dei servizi pubblici. In base alla Direttiva “i soggetti erogatori individuano i fattori da cui dipende la qualità del servizio e, sulla base di essi, adottano e pubblicano standard di qualità e quantità di cui assicurano il rispetto”. Si tratta di una prima forma di codificazione limitata, tuttavia, al settore dei servizi finali ovvero delle prestazioni rivolte al cittadino. Il vero sforzo verso una maggiore realizzazione dei sistemi di misurazione si compie alla fine degli anni Novanta con l’emanazione del d.lgs. 286/99. Tale normativa riconduce l’attività di misurazione al sistema dei controlli della pubblica amministrazione, nel prevedere una parziale modifica della disciplina della misurazione della qualità dei servizi (ex art. 11), il decreto legislativo individua altre quattro forme di controllo interno alle pubbliche

Pierangela Tedde

Il controllo della “performance” pubblica e dell’attività di gestione dei siti

Patrimonio mondiale dell’umanità

Tesi di Dottorato in Diritto ed economia dei sistemi produttivi

Università degli Studi di Sassari

amministrazioni, includendo tra queste tipologie quello sull'efficacia, efficienza ed economicità (controllo di gestione) e quello di congruenza tra i risultati conseguiti e gli obiettivi predeterminati (controllo strategico) di cui si è avuto modo di approfondire nel capitolo precedente. A distanza di dieci anni si assiste ad una riforma dell'architettura dei controlli interni che ha condotto verso una nuova disciplina della misurazione, valutazione e trasparenza della performance della pubblica amministrazione. La riforma del 2009 di cui al d.lgs. 150 “riporta l'attenzione al miglioramento della qualità delle attività amministrative come obiettivo rilevante “in sé e per sé”, a prescindere da qualsiasi implicazione in ambito economico e finanziario”⁸⁸. Il dato normativo di riferimento per il tema in esame è l'art. 3 del d.lgs. 150/2009, il comma 1 infatti introduce una regola fondamentale secondo la quale la misurazione e la valutazione della performance sono volte al miglioramento della qualità dei servizi offerti dalle pubbliche amministrazioni, alla crescita delle competenze professionali, attraverso la valorizzazione del merito e l'erogazione dei premi per i risultati perseguiti sia a livello individuale, che organizzativo. L'art. 7 del decreto fa obbligo a tutte le amministrazioni pubbliche di valutare con cadenza annuale la performance organizzativa ed individuale quale strumento diagnostico

⁸⁸ E. D'Alterio, *La misurazione delle attività amministrative: un sistema di qualità?*, in *Munus*, n.2, 2012, p. 387

Pierangela Tedde

*Il controllo della “performance” pubblica e dell'attività di gestione dei siti
Patrimonio mondiale dell'umanità*

*Tesi di Dottorato in Diritto ed economia dei sistemi produttivi
Università degli Studi di Sassari*

utile al fine di individuare intereventi corretti rispetto alle criticità riscontrate. La misurazione, nel nuovo assetto dei controlli, si configura come strumentale e funzionale non solo al controllo ma anche al governo e al miglioramento della gestione. Il presupposto essenziale per andare in questa direzione è spostare l'attenzione della correttezza del procedimento, che interessa solo gli organi di controllo, al risultato, ovvero alla performance (organizzativa ed individuale). Nel decreto la misurazione della performance è essenzialmente un “processo empirico e formalizzato, che mira ad ottenere ed esprimere informazioni descrittive delle proprietà di un oggetto tangibile o intangibile (ad es. un processo, un'attività, un gruppo di persone)”⁸⁹. Per effettuare la misurazione della performance, un'organizzazione deve dotarsi di un sistema che poggia su alcuni elementi. Il primo elemento è rappresentato dagli indicatori di performance ovvero strumenti utili ad acquisire informazioni. Gli indicatori devono essere collegati ad obiettivi e devono puntare a generare risultati adeguati a questi stessi obiettivi. Obiettivi ed indicatori devono essere presenti anche nei piani ex d.lgs. 150/2010, più è stretta la correlazione tra piani e sistema (inclusi i parametri ivi

⁸⁹ Commissione Indipendente per la Valutazione, la Trasparenza e l'Integrità delle amministrazioni pubbliche, Delibera n. 89 del 29 luglio 2010 “*Indirizzi in materia di parametri e modelli di riferimento del Sistema di misurazione e valutazione della performance (articoli 13, comma 6, lett. d) e 30, del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150)*.”

Pierangela Tedde

*Il controllo della “performance” pubblica e dell'attività di gestione dei siti
Patrimonio mondiale dell'umanità*

*Tesi di Dottorato in Diritto ed economia dei sistemi produttivi
Università degli Studi di Sassari*

contenuti), maggiore sarà la possibilità di avviare un efficace funzionamento dell'intero sistema di controllo⁹⁰. Il target è un altro elemento sul quale poggia il sistema di misurazione, esso rappresenta il risultato che un soggetto si prefigge di ottenere, ovvero il valore desiderato in corrispondenza di un'attività o processo. È un valore che si esprime in termini di livello di rendimento entro un arco di tempo predeterminato, si configura, perciò, come un meccanismo molto efficace per monitorare, valutare e modificare i comportamenti ed eventualmente dare un indirizzo ed uno stimolo al miglioramento. Il sistema di misurazione infine poggia su infrastruttura di supporto caratterizzata dai soggetti responsabili dei processi di acquisizione, confronto, selezione, analisi, interpretazione e diffusione dei dati, garantendone la tracciabilità. Un'infrastruttura di supporto può variare da semplici metodi manuali per la raccolta dati a sofisticati sistemi informativi, sistemi di gestione della conoscenza e procedure codificate per l'analisi e rappresentazione dei dati. La ridisegnata struttura dei controlli ex riforma Brunetta associa le misurazioni e le valutazioni della performance organizzative a quelle della performance individuale. La misurazione e valutazione dei dirigenti infatti è legata agli "indicatori di performance relativi all'ambito organizzativo di diretta responsabilità" nonché "alla qualità del

⁹⁰ E. D'Alterio, *La misurazione delle attività amministrative: un sistema di qualità?*, cit., p. 406

contributo assicurato alla performance generale della struttura delle competenze professionali e manageriali dimostrate”⁹¹, mentre quella del personale non dirigente rileva la “qualità del contributo assicurato alla performance dell’unità organizzativa di appartenenza, alle competenze dimostrate ed ai comportamenti professionali ed organizzativi”. Il decreto a ben notare individua una duplice funzione della misurazione, da un lato misura per valutare e per premiare, dall’altro per rendere conto e per assicurare trasparenza.

La misurazione è una fase propedeutica alla valutazione. La valutazione della performance si realizza nel momento in cui le informazioni relative a risorse, attività, prodotti e impatti vengono interpretate alla luce degli obiettivi che l’amministrazione ha il compito di raggiungere. Si tratta di un processo comparativo tra il valore che gli indicatori definiti in fase di misurazione hanno assunto e il valore obiettivo che era stato definito. Valutazione, intesa quindi, come fase di giudizio circa l’adeguatezza del livello di performance raggiunto rispetto a quanto programmato e alle circostanze organizzative e di contesto determinatesi. Uno dei presupposti affinché misurazione e valutazione della performance siano efficaci è

⁹¹ Art. 9, co a) e c) del D. Lgs. 27 ottobre 2009, n. 150, G.U. n. 254 del 31 ottobre 2009, Suppl. Ordinario n. 197.

che il Sistema di misurazione stesso, assicuri la massima trasparenza e confrontabilità delle informazioni.

2.4. Misurazione e valutazione: problemi della traslazione di nozioni economiche al sistema giuridico

I nuovi controlli interni nella pubblica amministrazione delineati dalla riforma Brunetta fanno emergere un sistema complesso di misurazione e valutazione che coinvolge ogni aspetto dell'organizzazione, gli indicatori di gestione finanziari, quelli di performance e i risultati dell'attività. Rispetto alla precedente quadripartizione di cui alla legge 286 del '99, i controlli del decreto Brunetta hanno declinato le modalità di funzionamento del controllo di gestione in monitoraggio, valutazione della dirigenza e del personale nella performance organizzativa e individuale e le modalità di funzionamento del controllo strategico in misurazione e valutazione indipendente esercitata dall'Organismo indipendente di valutazione delle performance di cui all'art. 14 del D.lgs. 150/2009.

Come è stato sottolineato nel precedente paragrafo, il legislatore della riforma Brunetta ha fatto propri concetti attinti dalle discipline economiche, aziendalistiche e organizzative che per natura sono poco

Pierangela Tedde
Il controllo della "performance" pubblica e dell'attività di gestione dei siti
Patrimonio mondiale dell'umanità
Tesi di Dottorato in Diritto ed economia dei sistemi produttivi
Università degli Studi di Sassari

familiari al giurista e richiedono, ai fini della presente trattazione, un'analisi puntuale del testo legislativo volta a fornire il significato di alcune importanti nozioni utilizzate nelle scienze sociali, per poi procedere all'esame della disciplina di diritto positivo. È importante in questa prima fase chiarire la distinzione a livello concettuale tra la valutazione e il monitoraggio.

La valutazione rappresenta un concetto multidimensionale e multidisciplinare e benché sia stato definito da differenti autori⁹² che se ne sono occupati, nella diversità delle opinioni si può ravvisare un elemento comune rappresentato dalla formulazione di un giudizio di carattere comparativo delle cause degli esiti che si sono verificati. Il monitoraggio, invece, svolge una funzione prettamente informativa e descrittiva e rappresenta un momento propedeutico al processo valutativo dato che ne costituisce la base informativa sulla quale fondare il giudizio. La valutazione può distinguersi a seconda che la sua finalità possa essere il controllo o l'apprendimento⁹³.

Nel primo caso la valutazione è finalizzata ad indirizzare l'azione della pubblica amministrazione verso gli obiettivi stabiliti, massimizzando l'efficienza e l'efficacia, nel secondo caso è

⁹² Per una ulteriore disamina del concetto di valutazione, si rimanda ad A. Sartori, *Misurare e valutare i servizi per l'impiego - L'esperienza internazionale*, Ediesse, Roma, 2009, pp. 27 e ss.

⁹³ B. Dente, *Analisi delle politiche pubbliche e valutazione*, in *Rassegna italiana di Valutazione*, 2006, vol. 34, n. 1, pp. 105-106

Pierangela Tedde

*Il controllo della "performance" pubblica e dell'attività di gestione dei siti
Patrimonio mondiale dell'umanità*

*Tesi di Dottorato in Diritto ed economia dei sistemi produttivi
Università degli Studi di Sassari*

finalizzata al supporto dei *policy makers*, dato che offre loro elementi utili per poter decidere se orientare, modificare o rimuovere una determinata politica. La valutazione-controllo si pone come strumento di management pubblico in quanto consente alla struttura gerarchicamente superiore di esercitare il controllo dell'operato di chi offre e gestisce un servizio, al fine di individuare sprechi e disfunzioni. La valutazione-apprendimento invece è uno strumento di policy e viene utilizzata per verificare l'impatto di una determinata azione e misura pubblica. Il processo valutativo può essere scandito secondo diverse tempistiche a seconda che si tratti di valutazione-controllo o valutazione-apprendimento, il controllo richiede una tempistica serrata e sistematica e deve svolgersi in modo regolare, diversamente dalla valutazione-apprendimento che ha natura episodica e occasionale e si innesca in una fase successiva all'erogazione del servizio o della misura. Stante il chiarimento dei concetti basilari relativi al processo valutativo, si può procedere all'analisi del Titolo II, Capo II, d.lgs. n. 150/09, rubricato "Ciclo di gestione della performance".

Il sistema dei controlli di cui al d.lgs. n. 150/2009 individua, rispetto al passato, una struttura molto più complessa, sofisticata rispetto agli strumenti di analisi, misurazione e valutazione previsti, ma soprattutto legata ad adempimenti da espletare entro termini perentori e ad obblighi di comunicazione. L'idea-base che soggiace

Pierangela Tedde

Il controllo della "performance" pubblica e dell'attività di gestione dei siti

Patrimonio mondiale dell'umanità

Tesi di Dottorato in Diritto ed economia dei sistemi produttivi

Università degli Studi di Sassari

all'intera struttura è la linearità del processo di pianificazione, programmazione e controllo che consente alle amministrazioni di operationalizzare gli obiettivi strategici ed individuare tutte le aree di attività e responsabilità. Il ciclo di gestione della performance si articola sostanzialmente in tre fasi⁹⁴: la prima riguarda la pianificazione, per la definizione degli obiettivi da raggiungere, i risultati attesi correlati alla quantità e qualità delle risorse disponibili. La seconda fase si dispiega nell'attività di monitoraggio e controllo in corso di esercizio ai fini di eventuali interventi correttivi durante l'effettiva gestione e la terza fase si sviluppa nell'attività di misurazione e valutazione, con esito finale nella premialità e nella rendicontazione alla Pubblica Amministrazione e ai cittadini. Il baricentro del ciclo delle performance sono gli obiettivi, i risultati attesi (target) e gli indicatori, i quali vanno intesi come grandezze espresse sotto forma di numeri, in grado di descrivere il raggiungimento degli scopi istituzionali e degli obiettivi strategici ed operativi.

Il ciclo di gestione principia con la definizione degli obiettivi (art. 4, comma 1, lett. a) del d.lgs. 150/2009, sotto questo profilo si evince come il legislatore abbia appreso la lezione dell'esperienza passata, legata alla mancanza, insufficiente o erronea individuazione

⁹⁴ P. Tanda, *Controlli amministrativi e modelli di governance della Pubblica Amministrazione*, cit., p.243

degli obiettivi⁹⁵. Il decreto infatti inserisce gli obiettivi non soltanto all'interno di un processo programmatico ma nel specificarli minuziosamente, attribuisce loro importanza prevedendo sanzioni per il mancato raggiungimento, quasi esclusivamente a carico dei dirigenti. Un elemento innovativo è rappresentato dall'art. 5, ai sensi del quale gli obiettivi sono programmati su base triennale e definiti, prima dell'inizio del rispettivo esercizio, dagli organi di indirizzo politico-amministrativo, sentiti i vertici dell'amministrazione che a loro volta consultano i dirigenti o i responsabili delle unità organizzative. Questa profonda discontinuità rispetto al precedente d.lgs. 286/99 consente di garantire una migliore coerenza degli obiettivi con le risorse economico-finanziarie riscontrate nella programmazione economico-finanziaria e di bilancio. Gli obiettivi sono articolati in strategici ed operativi, una distinzione dovuta a livello di rilevanza rispetto ai bisogni della collettività (*outcome*) e dall'orizzonte temporale di riferimento. Infatti, gli obiettivi strategici hanno orizzonti temporali di lungo periodo e sono di particolare rilevanza rispetto non solo alle priorità politiche dell'amministrazione ma, più in generale, rispetto ai bisogni ed alle attese della collettività di riferimento ed alla missione istituzionale.

⁹⁵ A. Sartori, *La Pubblica Amministrazione alla prova della Valutazione della performance: una sfida con molte incognite*, in *Le nuove leggi civili commentate*, n 5, 2011, p. 1212

Pierangela Tedde
Il controllo della "performance" pubblica e dell'attività di gestione dei siti
Patrimonio mondiale dell'umanità
Tesi di Dottorato in Diritto ed economia dei sistemi produttivi
Università degli Studi di Sassari

2.5. Il piano della performance e la relazione consuntiva

Il d.lgs. n.150/2009 individua quattro strumenti per attuare il ciclo di gestione della performance: il Piano e la relazione sulla performance, il Sistema di misurazione e valutazione della performance, il Programma triennale per la trasparenza e l'integrità e gli standard di qualità dei servizi. L'art. 10 del d.lgs. 150/2009 impone alla Pubblica amministrazione di tradurre annualmente la programmazione triennale con il piano della performance, definito dall'organo di indirizzo politico-amministrativo in collaborazione con i vertici dell'amministrazione⁹⁶ e adottato entro il 31 gennaio di ogni anno in coerenza con i contenuti e il ciclo della programmazione finanziaria e di bilancio. Il Piano è redatto con lo scopo di assicurare la qualità della rappresentazione della performance dal momento che in esso è esplicitato il processo e la modalità con cui si è arrivati a formulare gli obiettivi dell'amministrazione, nonché l'articolazione complessiva degli stessi. L'articolo 5, comma 2, del decreto richiede, infatti che gli obiettivi siano *SMART*, un acronimo inglese che individua le caratteristiche della specificità, misurabilità in termini

⁹⁶ Art. 15, comma 2°, lett. B), d.lgs. n. 150/2009

Pierangela Tedde

Il controllo della "performance" pubblica e dell'attività di gestione dei siti

Patrimonio mondiale dell'umanità

Tesi di Dottorato in Diritto ed economia dei sistemi produttivi

Università degli Studi di Sassari

concreti e chiari, della disponibilità ovvero commisurati ai valori di riferimento derivanti da standard definiti a livello nazionale e internazionale, nonché da comparazioni con amministrazioni omologhe, della rilevanza e pertinenza rispetto ai bisogni della collettività, alla missione istituzionale, alle priorità politiche ed alle strategie dell'amministrazione e riferibili ad un arco temporale determinato. Nell'individuare l'articolazione degli obiettivi viene suggerita l'adozione dello strumento dell'albero della performance, intendendo con tale nozione “una mappa logica che rappresenta, anche graficamente, i legami tra mandato istituzionale, missione, aree strategiche, obiettivi strategici e piani operativi. Tale mappa dimostra come gli obiettivi ai vari livelli e di diversa natura contribuiscano, all'interno di un disegno strategico complessivo coerente, al mandato istituzionale e alla missione”⁹⁷. Nel Piano viene esplicitato il “legame” che sussiste tra i bisogni della collettività, la missione istituzionale, le priorità politiche, le strategie, gli obiettivi e gli indicatori dell'amministrazione. Questo permette di individuare la seconda finalità del piano, ovvero quello di rendere esplicita e comprensibile la performance attesa, ossia il contributo che l'amministrazione nel suo complesso intende apportare attraverso la propria azione alla

⁹⁷ Commissione Indipendente per la Valutazione, la Trasparenza e l'Integrità delle amministrazioni pubbliche, Delibera 112 del 28 ottobre 2010 “*Struttura e modalità di redazione del Piano della performance (articolo 10, comma 1, lettera a), del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150*”.

Pierangela Tedde

*Il controllo della “performance” pubblica e dell'attività di gestione dei siti
Patrimonio mondiale dell'umanità*

*Tesi di Dottorato in Diritto ed economia dei sistemi produttivi
Università degli Studi di Sassari*

soddisfazione dei bisogni della collettività. La redazione del piano pertanto deve essere tale da consentire una facile lettura e le modalità di strutturazione delle informazioni devono essere tali da assicurare una agevole comprensione. Infine il Piano deve assicurare l'attendibilità della rappresentazione della performance, ciò è fattibile solo attraverso la verifica ex post della correttezza metodologica del processo di pianificazione (principi, fasi, tempi, soggetti) e delle sue risultanze (obiettivi, indicatori, target). Nella redazione del Piano è necessario tenere in considerazione due elementi. Il primo riguarda il collegamento e l'integrazione con il processo ed i documenti di programmazione economico-finanziaria e di bilancio⁹⁸, si tratta di un elemento di fondamentale importanza perché gli obiettivi definiti nel piano possono essere effettivamente raggiungibili solo se è garantita la congruità tra le risorse disponibili e le azioni da porre in essere. Sulla base delle risultanze del monitoraggio condotto dalla Commissione per la Valutazione, la Trasparenza e l'Integrità delle amministrazioni pubbliche⁹⁹ a conclusione del primo ciclo di gestione della

⁹⁸ Il principio è previsto espressamente nel D. Lgs n.150/2009 (art. 4, co. 1 e art. 5, co. 1) ed è stato più volte richiamato dalle delibere della Commissione Indipendente per la Valutazione, la Trasparenza e l'Integrità delle amministrazione pubbliche

⁹⁹ La legge n. 190 del 6 novembre 2012 "Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione" ha individuato la Commissione per la Valutazione, la Trasparenza e l'Integrità delle amministrazioni pubbliche quale Autorità nazionale anticorruzione. Con l'entrata in vigore della legge del 30 ottobre 2013, n. 125, di conversione del decreto legge

Pierangela Tedde

*Il controllo della "performance" pubblica e dell'attività di gestione dei siti
Patrimonio mondiale dell'umanità*

*Tesi di Dottorato in Diritto ed economia dei sistemi produttivi
Università degli Studi di Sassari*

performance, sia alla luce dei provvedimenti normativi nel frattempo intercorsi, si rilevarono alcune criticità, tra le quali emerse, in particolare, la bassa integrazione tra ciclo della performance e ciclo di programmazione economico-finanziaria e di bilancio; tale criticità ha determinato una non facile leggibilità di quanto prodotto dalle amministrazioni in termini di impiego delle risorse pubbliche e relativi risultati raggiunti. L'evoluzione del quadro normativo sul punto in questione si è sviluppata dapprima con il d.lgs. n. 91/2011 e il DPCM 18 settembre 2012, i quali nell'introdurre e definire la struttura del "Piano degli indicatori e risultati attesi di bilancio", hanno sottolineato il legame con il Piano della performance. Inoltre, il D.P.C.M. 3 agosto 2012 ha previsto che il "Documento pluriennale di programmazione" della spesa in conto capitale contenga un quadro di raccordo con gli obiettivi previsti da ciascun Ministero. Allo stesso tempo i provvedimenti di contenimento della spesa e, in particolare, la Legge 135/2012 (*legge spending review*) hanno stabilito l'integrazione tra i due cicli (performance e bilancio) nonché un collegamento tra la performance organizzativa e quella individuale¹⁰⁰. Alla luce di tali

del 31 agosto 2013, n. 101, recante disposizioni urgenti per il perseguimento di obiettivi di razionalizzazione nelle pubbliche amministrazioni, la Commissione ha assunto la denominazione di Autorità Nazionale Anticorruzione e per la valutazione e la trasparenza delle amministrazioni pubbliche

¹⁰⁰ Commissione Indipendente per la Valutazione, la Trasparenza e l'Integrità delle amministrazioni pubbliche, Delibera n. 6 del 17 gennaio 2013, *Linee guida relative al ciclo di gestione della performance per l'annualità 2013*.

Pierangela Tedde

*Il controllo della "performance" pubblica e dell'attività di gestione dei siti
Patrimonio mondiale dell'umanità*

*Tesi di Dottorato in Diritto ed economia dei sistemi produttivi
Università degli Studi di Sassari*

criticità, l'allora Commissione ha ritenuto opportuno ribadire nella Delibera 6/2013 che il Piano della performance deve fare riferimento a tutte le risorse gestite dall'amministrazione e al contempo esplicitare il collegamento tra gli obiettivi (strategici e operativi) e le risorse finanziarie, umane e strumentali, anche nella prospettiva di definire il costo unitario per prodotto/servizio (come previsto dall'art. 1, comma 15 della L. n. 190/2012) e che "gli obiettivi, gli indicatori e i target contenuti nel Piano della performance devono essere coerenti con quanto previsto dai documenti contabili e, in particolare, con quanto disposto dal d.lgs. n. 91/2011 e dal D.P.C.M. del 18 settembre 2012".

Il Piano della *performance* non è l'unico snodo a scandire la coerenza e la tracciabilità di ogni fase, è prevista infatti la relazione sulla performance che interviene a consuntivo. La Relazione sulla performance prevista dall'art. 10, comma 1, lettera b), del decreto rappresenta un utile strumento per i cittadini e tutte le parti interessate, interne ed esterne alla pubblica amministrazione, poiché illustra i risultati ottenuti nel corso dell'anno precedente, chiudendo la fase ciclica della gestione della performance. Riporta inoltre per ciascun obiettivo programmato e risorse attribuite i risultati organizzativi e individuali raggiunti a consuntivo, mettendo in evidenza eventuali scostamenti registrati nel corso dell'anno e specifica cause e misure correttive da adottare.

Pierangela Tedde
Il controllo della "performance" pubblica e dell'attività di gestione dei siti
Patrimonio mondiale dell'umanità
Tesi di Dottorato in Diritto ed economia dei sistemi produttivi
Università degli Studi di Sassari

Al pari del Piano della performance, ai sensi dell'art. 15, comma 2, lettera b), del decreto, la Relazione è approvata dall'Organo di indirizzo politico amministrativo, dopo essere stata definita in collaborazione con i vertici dell'amministrazione entro il 30 giugno dell'anno successivo all'esercizio finanziario e validata dall'Organismo indipendente di valutazione, di cui avremo modo di approfondire nei paragrafi successivi. Tale documento costituisce il presupposto sia per l'attribuzione delle responsabilità sia per l'accesso agli strumenti premiali di cui al Titolo III del decreto. La stesura del documento deve essere ispirata ai principi di trasparenza, immediata intelligibilità, veridicità, e verificabilità dei contenuti, partecipazione e coerenza interna ed esterna¹⁰¹. La partecipazione e la trasparenza sono assicurate rispettivamente dalle previsioni dell'art. 11, commi 6 e 8, del decreto che prevedono rispettivamente la presentazione della Relazione “alle associazioni di consumatori o utenti, ai centri di ricerca e a ogni altro osservatore qualificato, nell'ambito di apposite giornate della trasparenza”, e la pubblicazione della stessa sul sito istituzionale nella sezione “Trasparenza, valutazione e merito”.

¹⁰¹ In tal senso cfr. Commissione Indipendente per la Valutazione, la Trasparenza e l'Integrità delle amministrazioni pubbliche, Delibera n. 5 del 7 marzo 2012 “*Linee guida ai sensi dell'art. 13, comma 6, lettera b), del D. Lgs. n. 150/2009, relative alla struttura e alla modalità di redazione della Relazione sulla performance*”.

Pierangela Tedde
Il controllo della “performance” pubblica e dell'attività di gestione dei siti
Patrimonio mondiale dell'umanità
Tesi di Dottorato in Diritto ed economia dei sistemi produttivi
Università degli Studi di Sassari

2.6. Gli attori del processo di misurazione e valutazione

Nell'ambito del nuovo sistema di programmazione e controllo delineato dalla riforma si affronta altresì il tema del riordino degli organismi che svolgono le funzioni di misurazione e valutazione. L'art. 12, Capo IV (“Soggetti del processo di misurazione e valutazione della performance”) del Titolo II ex d.lgs. 150/2009, elenca i principali attori di tale sistema: “a) un organismo centrale, denominato: “Commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle amministrazioni pubbliche (dal 2012 Autorità Nazionale Anticorruzione); b) gli Organismi indipendenti di valutazione della performance; c) l'organo di indirizzo politico amministrativo di ciascuna amministrazione; d) i dirigenti di ciascuna amministrazione”.

Sotto questo aspetto, l'art. 4, comma 2, lett. e), legge n. 15/2009 aveva previsto il riordino degli “organismi che svolgono funzioni di controllo e valutazione del personale delle amministrazioni pubbliche” mediante definizione di requisiti di elevata professionalità ed esperienza dei componenti degli organismi di valutazione; assicurazione della piena indipendenza e autonomia del processo di valutazione; garanzia della piena autonomia della valutazione,

Pierangela Tedde
Il controllo della “performance” pubblica e dell'attività di gestione dei siti
Patrimonio mondiale dell'umanità
Tesi di Dottorato in Diritto ed economia dei sistemi produttivi
Università degli Studi di Sassari

svolta dal dirigente nell'esercizio delle proprie funzioni e responsabilità. La scelta del Legislatore, nel calibrare il sistema dei controlli sui nuovi obiettivi legislativi, è stata quella di rafforzare l'autorevolezza di soggetti che, rispetto al passato, erano caratterizzati da un forte legame politico e prevalentemente fiduciario, la principale esigenza è stata quella di creare, infatti, le condizioni di un'effettiva indipendenza sul piano dei requisiti e delle procedure di nomina di tali organi.

2.6.1 L'Autorità Nazionale anticorruzione (A.N.A.C.)

La novità più rilevante di tale riforma è stata l'istituzione di una Commissione indipendente per la Valutazione, la Trasparenza e l'integrità delle Amministrazioni pubbliche (CIVIT), così denominata nelle previsioni iniziali del decreto in oggetto, con l'entrata in vigore della legge del 30 ottobre 2013, n. 125, di conversione del decreto legge del 31 agosto 2013, n. 101, recante disposizioni urgenti per il perseguimento di obiettivi di razionalizzazione nelle pubbliche amministrazioni, la Commissione ha assunto la denominazione di Autorità Nazionale Anticorruzione e per la valutazione e la trasparenza delle amministrazioni pubbliche (A.N.A.C.). L'Autorità agisce come *“accompagnatore e catalizzatore della riforma, fornendo in fase discendente il know-how necessario attraverso linee guida e determinazione di requisiti minimi, e garantendo, in fase ascendente,*

Pierangela Tedde

Il controllo della “performance” pubblica e dell'attività di gestione dei siti

Patrimonio mondiale dell'umanità

Tesi di Dottorato in Diritto ed economia dei sistemi produttivi

Università degli Studi di Sassari

la qualità delle risorse umane, un livello di trasparenza elevato ed una comparabilità della performance”¹⁰². Al fine di garantire all’Autorità tale ruolo, gli art. 13 e seguenti del decreto Brunetta, hanno disciplinato nel dettaglio i compiti, la composizione e la nomina dei membri prevedendo una serie di ipotesi di incompatibilità che possono inficiare l’effettiva indipendenza ed autonomia di cui deve disporre. La sua composizione è stata rivista dall’art. 5 comma 3 della legge sopra citata che ha sostituito il comma 3 dell’art. 13 del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150, secondo la quale l’organo collegiale è composto dal presidente e da quattro componenti, “scelti tra esperti di elevata professionalità, anche estranei all’amministrazione, con comprovate competenze in Italia e all’estero, sia nel settore pubblico che in quello privato, di notoria indipendenza ed esperienza in materia di contrasto alla corruzione, di management e misurazione della performance, nonché di gestione e valutazione del personale”. La durata sessennale dell’Autorità sottolinea l’importanza della funzione di accompagnamento che l’ha posta al riparo dall’impasse provocato dalle continue alternanze governative. Tale funzione infatti era stata già prevista e attribuita al Comitato tecnico scientifico per la valutazione ed il controllo

¹⁰² M. Tiraboschi, F. Verbaro (a cura di), *La nuova riforma del lavoro pubblico: commento alla legge 4 marzo 2009 n. 15 e al decreto legislativo 27 ottobre 2009 n. 150*, Giuffrè, Torino, 2010, p. 281

Pierangela Tedde

*Il controllo della “performance” pubblica e dell’attività di gestione dei siti
Patrimonio mondiale dell’umanità*

*Tesi di Dottorato in Diritto ed economia dei sistemi produttivi
Università degli Studi di Sassari*

strategico presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, dall'articolo 7, comma 2, del d.lgs. n.286/99, con il fine di promuovere, sostenere e coordinare, nelle prime fasi di attuazione del decreto, la più efficace introduzione di strumenti per l'analisi e il controllo degli obiettivi strategici delle amministrazioni centrali. La durata del Comitato, tuttavia, era legata alla durata in carica del Presidente del Consiglio determinando l'impossibilità di perseguire obiettivi di lungo termine.

L'Autorità è composta dal presidente e da quattro componenti scelti tra esperti di elevata professionalità, anche estranei all'amministrazione, con comprovate competenze in Italia e all'estero, sia nel settore pubblico che in quello privato, di notoria indipendenza e comprovata esperienza in materia di contrasto alla corruzione, di management e misurazione della performance, nonché di gestione e valutazione del personale. Secondo il dettato normativo, "il Presidente e i componenti sono nominati, tenuto conto del principio delle pari opportunità di genere, con decreto del Presidente della Repubblica, previa deliberazione del Consiglio dei ministri, previo parere favorevole delle Commissioni parlamentari competenti espresso a maggioranza dei due terzi dei componenti. Il criterio di nomina dei membri dell'allora Commissione Indipendente per la Valutazione, la trasparenza e l'integrità delle amministrazioni ha determinato il profilo

Pierangela Tedde
Il controllo della "performance" pubblica e dell'attività di gestione dei siti
Patrimonio mondiale dell'umanità
Tesi di Dottorato in Diritto ed economia dei sistemi produttivi
Università degli Studi di Sassari

giuridico di Authority¹⁰³. La sua riconducibilità nel novero delle Autorità amministrative indipendenti è uno degli aspetti sul quale è stata portata avanti una approfondita riflessione all'indomani

¹⁰³ Ad aprire la strada verso il riconoscimento della natura giuridica di autorità amministrativa indipendente è stato il parere del Consiglio di Stato, sez. I, 22 marzo 2010, n. 1081 ha riconosciuto alla CIVIT tale natura deducendola da una serie di dati: “la espressa qualificazione normativa, che precede nella definizione giuridica la stessa attività ermeneutica e di ricostruzione del sistema; b) la natura delle funzioni e dalla loro riferibilità alla tutela dei valori, aventi in qualche misura rilevanza istituzionale, che la legge intende sottrarre alla responsabilità politica di governo e quindi di maggioranza; la mancanza di poteri di direttiva o di indirizzo in capo al governo e conseguente assenza di un centro di imputazione politica dell'attività di organismo e quindi a quella che, in dottrina è stata definita “la frattura tra l'attività dell'autorità e la responsabilità dell'indirizzo politico”; d) l'autonomia organizzativa e di bilancio; e) i requisiti richiesti ai componenti nonché il sistema di nomina dei componenti e della disciplina di incompatibilità; f) il sistema dei rapporti interistituzionali e la posizione che l'organismo conserva nell'ambito del predetto sistema” (A. L. Tarasco., Corte dei Conti ed effetti dei controlli amministrativi, Cedam, Padova, 2012, p. 36). Tale parere è stato criticato da una parte dottrina, che nega la qualità di Authority oltre che per l'obbligo di collaborazione posto a carico della CIVIT-ANAC non con il Parlamento ma con apparati del Governo (Dipartimento della funzione pubblica) e per la generalità dei requisiti prescritti per la nomina dei componenti, soprattutto per l'assenza della funzione di amministrazione attiva e del potere di irrogare sanzioni, nonché dell'assenza di poteri ispettivi (indagine, accertamento e relazioni) attribuiti all'Ispettorato per la funzione pubblica al quale la CIVIT ha soltanto il potere di rivolgersi al medesimo (M. Clarich – B. G. Mattarella., *La Commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle amministrazioni pubbliche nel panorama delle autorità indipendenti*, in AA. VV. , *Il nuovo ordinamento del lavoro e il ciclo della performance*, Lucca, Promo P.A. Fondazione, 2010, p. 133 e ss.). Sul filone della critica si vede anche G. D'Auria, *I controlli e la Corte dei Conti alla fine del primo decennio del XXI secolo*, in Riv. Corte dei Conti, n. n. 5, 2010, pp. 231-232 nonché G. Ferrari, *Il proliferare delle autorità amministrative indipendenti: verifica in ordine alla possibilità di riconoscere in via interpretativa tale qualificazione ad organismi di nuova istituzione*, in Foro amm. – CdS, 2011, pp. 2942-2945.

Pierangela Tedde

*Il controllo della “performance” pubblica e dell'attività di gestione dei siti
Patrimonio mondiale dell'umanità*

*Tesi di Dottorato in Diritto ed economia dei sistemi produttivi
Università degli Studi di Sassari*

dell'insediamento della ex Commissione di valutazione. Sulla scia dei processi di liberalizzazione dei mercati e di privatizzazione di alcuni segmenti della pubblica amministrazione, in Italia così come in altri ordinamenti maggiormente sviluppati, a partire dagli anni settanta, si è affermato il fenomeno della diffusione di Autorità costituite per lo svolgimento di funzioni pubblicistiche, sostanzialmente atipiche e dotate di un particolare grado di indipendenza. L'assenza della disciplina generale delle Autorità non ha di fatto impedito di rinvenire alcune caratteristiche comuni, quali l'esplicito riconoscimento legislativo della indipendenza dell'operato, la natura delle funzioni assegnate, l'autonomia organizzativa e contabile, il sistema di nomina, i requisiti dei componenti e le relative incompatibilità, e quindi di inquadrare questo organismo nell'ambito di questa eterogenea categoria. In proposito si precisa che il Ministero per la pubblica amministrazione e l'innovazione, con il D.M. del 12 marzo 2010, ha provveduto alla «Definizione delle attribuzioni della Commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle amministrazioni pubbliche» stabilendo all'articolo 1 che la medesima “approva con appositi regolamenti, da emanarsi entro quarantacinque giorni dalla nomina dei suoi componenti, le norme concernenti il funzionamento nonché la disciplina dell'autonoma gestione finanziaria» compie una scelta fondamentale nel senso di ascrivere la stessa alla categoria delle Autorità indipendenti. Tra gli altri indizi che depongono a favore della

Pierangela Tedde

*Il controllo della “performance” pubblica e dell'attività di gestione dei siti
Patrimonio mondiale dell'umanità*

*Tesi di Dottorato in Diritto ed economia dei sistemi produttivi
Università degli Studi di Sassari*

natura giuridica di Authority della ex CIVIT va ricordata anche la titolarità dei poteri e dei rapporti istituzionali con le autonomie locali, nonché il potere di proposta al Presidente del Consiglio dei Ministri, ai fini dell'emanazione di direttive sugli standard di qualità dei servizi pubblici.

L'Autorità è un organismo collegiale autonomo e indipendente giacché opera in posizione di indipendenza di giudizio e di valutazione e in piena autonomia, a cui la legge affida la funzione di indirizzare, coordinare, sovrintendere l'esercizio indipendente delle funzioni di valutazione e garantire la trasparenza dei sistemi di valutazione. La legge riserva all'Autorità non solo un ruolo di indirizzo, coordinamento e controllo per ciò che riguarda le funzioni di valutazione da parte degli Organismi indipendenti di valutazione (OIV) e delle altre Agenzie di Valutazione, ma di tutela della trasparenza dei mezzi e dei risultati, confrontandone l'andamento con standard nazionali ed internazionali. Il decreto prevede ben 14 compiti specifici a carico dell'A.N.A.C., tra questi maggiore rilevanza, alla luce del lavoro già avviato, è il supporto tecnico e metodologico all'attuazione delle varie fasi del ciclo di gestione della performance che l'Autorità deve fornire, la corretta verifica della predisposizione del Piano e della Relazione sulla performance delle amministrazioni centrali e, a campione, analizza quelli degli enti territoriali, formulando osservazioni e specifici rilievi, definisce

Pierangela Tedde

*Il controllo della "performance" pubblica e dell'attività di gestione dei siti
Patrimonio mondiale dell'umanità*

*Tesi di Dottorato in Diritto ed economia dei sistemi produttivi
Università degli Studi di Sassari*

parametri e modelli di riferimento del Sistema di misurazione e valutazione della performance in termini di efficienza e produttività, nonché predisporre una relazione annuale sulla performance delle amministrazioni centrali e ne garantisce la diffusione attraverso la pubblicazione sul proprio sito istituzionale infine realizza e gestisce, in collaborazione con il l’Agenzia per l’Italia digitale, il portale della trasparenza che contiene i piani e le relazioni di performance delle amministrazioni pubbliche.

Presso l’A.N.A.C. è istituita ai sensi del comma 8 dell’art. 13 la sezione per l’integrità nelle amministrazioni pubbliche (SIAP) con la funzione di favorire la cultura della legalità e della trasparenza. La sezione infatti sovrintende alla programmazione dei piani triennali per l’integrità e trasparenza, che ogni singola amministrazione è tenuta ad adottare (art. 11).

L’Autorità al termine della sua attività quinquennale è sottoposta ad una particolare forma di controllo, il legislatore infatti affida ad un “valutatore indipendente” “l’analisi dei propri risultati ed un giudizio sull’efficacia della sua attività e sull’adeguatezza della struttura di gestione, anche al fine di formulare eventuali proposte di integrazioni o modificazioni dei propri compiti. L’esito della valutazione e le eventuali raccomandazioni sono trasmesse al Ministro per la pubblica amministrazione e l’innovazione e pubblicate sul sito istituzionale

Pierangela Tedde
Il controllo della “performance” pubblica e dell’attività di gestione dei siti
Patrimonio mondiale dell’umanità
Tesi di Dottorato in Diritto ed economia dei sistemi produttivi
Università degli Studi di Sassari

dell'Autorità”¹⁰⁴. L'indipendenza del valutatore indicata dalla norma appare discutibile alla luce della nomina dello stesso in capo all'Autorità stessa. Rispetto a queste perplessità si è affermato che “il concetto di indipendenza non attiene allo status del singolo, ma all'assenza di relazioni con il soggetto sottoposto alla valutazione”¹⁰⁵. La previsione che la valutazione del suo operato, in considerazione dei suoi compiti possa avvenire soltanto dopo cinque anni dalla data di costituzione vale a dimostrare come la prevista collaborazione con la Presidenza del Consiglio dei ministri – Dipartimento della Funzione pubblica e con il Ministero dell'Economia e delle Finanze escluda ogni possibile controllo da parte di questi organismi e sia volta soltanto ad agevolare l'operato.

2.6.2 Organismo indipendente di Valutazione

Nell'ambito del nuovo sistema organico e trasversale di valutazione dell'intera compagine amministrativa si inserisce un altro organismo indipendente ovvero l'Organismo di valutazione, quale soggetto che concorre a costituire il Sistema di misurazione e valutazione delle amministrazioni pubbliche giacché chiamato a garantire la correttezza del processo di misurazione e valutazione annuale della performance di ciascuna struttura amministrativa nel suo

¹⁰⁴ Art. 13, comma 10, D.Lgs. 150/2009

¹⁰⁵ P. Tanda, *Controlli amministrativi e modelli di governance della Pubblica Amministrazione*, cit., p. 262

Pierangela Tedde

*Il controllo della “performance” pubblica e dell'attività di gestione dei siti
Patrimonio mondiale dell'umanità*

*Tesi di Dottorato in Diritto ed economia dei sistemi produttivi
Università degli Studi di Sassari*

complesso, in relazione ai suoi processi e, di riflesso, a presentare una proposta di valutazione dei dirigenti di vertice. L'art. 14 comma 1° del d.lgs. 150/2009 pone a carico di ogni amministrazione l'obbligo di istituire l'Organismo indipendente di valutazione (di seguito OIV), "singolarmente o in forma associata, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza". Si tratta di un organismo, monocratico o collegiale, la scelta della composizione numerica riguarda le dimensioni e la complessità della struttura organizzativa. La CIVIT-ANAC ha sottolineato nella sua delibera n.4 del 16 febbraio 2010 che la composizione collegiale consente più agevolmente di assicurare la pluralità delle competenze professionali. Per gli enti di ridotte dimensioni e di natura omogenea, infatti, sarebbe auspicabile la costituzione in forma associata di un organo collegiale, in modo tale da condividere competenze specifiche di alto livello e ottimizzarle sotto il profilo delle risorse disponibili. Gli organismi indipendenti di valutazione hanno sostituito i servizi di controllo interno, comunque denominati, di cui al decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 286, ed esercitano, in piena autonomia, le attività di "monitoraggio del funzionamento complessivo del sistema di valutazione della trasparenza e integrità dei controlli interni, garantendo la correttezza dei processi di misurazione e valutazione, validando e verificando i

Pierangela Tedde
Il controllo della "performance" pubblica e dell'attività di gestione dei siti
Patrimonio mondiale dell'umanità
Tesi di Dottorato in Diritto ed economia dei sistemi produttivi
Università degli Studi di Sassari

diversi documenti previsti dal ciclo di gestione della valutazione stessa”¹⁰⁶. Inizialmente con tale sostituzione si aprì un “problema interpretativo circa la collocazione sistematica dei nuovi organismi”¹⁰⁷. I servizi di controllo interno infatti si collocavano nell’ambito delle strutture di supporto al vertice politico-amministrativo, mentre la mancata previsione circa la collocazione degli OIV ha indotto a ritenere che il legislatore non avesse intenzione di inquadrarli presso gli uffici di diretta collaborazione. Sul punto intervenne la CIVIT stabilendo che: “La collocazione, sul piano sistematico, deve essere tale da poter garantire autonomia ed imparzialità di giudizio e, al tempo stesso, assicurare l’effettività e l’autorevolezza istituzionale dell’esercizio delle funzioni. Ciò induce a ritenere, in linea generale e ferma ogni autonoma determinazione rimessa alla potestà organizzatoria dell’amministrazione, che gli Organismi siano posti al di fuori dell’apparato amministrativo in senso stretto, rispetto al quale essi sono chiamati a svolgere i propri compiti, in posizione di “indipendenza”. Al tempo stesso, effettività e autorevolezza dell’esercizio delle funzioni richiedono una collocazione degli Organismi in stretto collegamento con l’organo di

¹⁰⁶ M. Tiraboschi, F. Verbaro (a cura di), *La nuova riforma del lavoro pubblico: commento alla legge 4 marzo 2009 n. 15 e al decreto legislativo 27 ottobre 2009 n. 150*, cit., p. 235

¹⁰⁷ T. Erboli, *I soggetti del processo di misurazione e valutazione della performance*, in *Le nuove leggi civili commentate*, n 5, 2011, p. 1250

Pierangela Tedde

*Il controllo della “performance” pubblica e dell’attività di gestione dei siti
Patrimonio mondiale dell’umanità*

*Tesi di Dottorato in Diritto ed economia dei sistemi produttivi
Università degli Studi di Sassari*

indirizzo politico, ancorché al di fuori degli uffici di diretta collaborazione (come è comprovato dalla durata degli Organismi svincolata da quella del vertice politico)”¹⁰⁸. I servizi di controllo (SECIN) ex d.lgs. 286/99 operavano invece in rapporto di sinergia con i preposti all’amministrazione attiva, la loro integrale abolizione ha prodotto conseguenze innovative sul piano organizzativo. Infatti, mentre i servizi di controllo di gestione partecipavano alla pianificazione e al controllo con modalità integrative della amministrazione attiva (e quindi ad essa assimilabili), ciò non appare possibile per l’organismo indipendente¹⁰⁹. Gli enti e le amministrazioni di cui all’articolo 1, comma 2, d.lgs. n. 165/2001, fermo restando quanto previsto dagli articoli 16 e 74 del d.lgs. n. 150/2009, sono tenuti a nominare i componenti dell’OIV previo accertamento dei requisiti indicati dalla CIVIT¹¹⁰ e previo parere favorevole dell’attuale Autorità. La formulazione della richiesta di

¹⁰⁸ Commissione Indipendente per la Valutazione, la Trasparenza e l’Integrità delle amministrazione pubbliche, Delibera n. 4/2010 del 16 febbraio 2010, *Definizione dei requisiti per la nomina dei componenti dell’Organismo indipendente di valutazione (artt. 13, comma 6, lett. g e 14 decreto legislativo n. 150/2009)*.

¹⁰⁹ A. Carosi, *Governance e sistemi di controllo interno nelle amministrazioni pubbliche dopo il d.l.vo n. 150/09*, in <http://www.amcorteconti.it/>

¹¹⁰ Commissione Indipendente per la Valutazione, la Trasparenza e l’Integrità delle amministrazione pubbliche, Delibera n. 12 del 27 Febbraio 2013, *Requisiti e procedimento per la nomina dei componenti degli Organismi indipendenti di valutazione (OIV)*.

Pierangela Tedde
Il controllo della “performance” pubblica e dell’attività di gestione dei siti
Patrimonio mondiale dell’umanità
Tesi di Dottorato in Diritto ed economia dei sistemi produttivi
Università degli Studi di Sassari

parere e il successivo provvedimento di nomina spettano all'organo di indirizzo politico.

Qui si ripropone, il problema dell'effettività dell'"indipendenza" dell'Organismo di valutazione, dato che la procedura di nomina chiama in causa proprio quell'organo di indirizzo politico-amministrativo che presiede l'amministrazione da valutare, se pur con un duplice intervento da parte dell'Autorità, di filtro prima, con riguardo ai requisiti richiesti in astratto, di controllo poi, con rispetto ai nominativi sottoposti in concreto. Appare evidente, ad una prima analisi, la capacità di condizionamento che l'ANAC esercita sull'OIV, dapprima con il parere richiesto nella formazione del medesimo, e successivamente con l'esercizio della sua competenza di indirizzo e coordinamento. L'indipendenza dell'OIV tuttavia si ascrive a diversi elementi indicati nel decreto Brunetta¹¹¹ e ulteriormente specificati nelle Delibere CIVIT¹¹², tra i quali rientrano il sistema di

¹¹¹ Il comma 8 dell'art. 8 del d.lgs. 150/2009 esclude che i relativi componenti possano essere nominati tra soggetti che rivestono incarichi pubblici o elettivi o cariche in partiti politici o in organizzazioni sindacali ovvero che abbiano rapporti di collaborazione o di consulenza con tali organizzazioni ovvero che abbiano rivestito simili incarichi o cariche o che abbiano avuto simili rapporti nei tre anni precedenti la designazione

¹¹² Commissione Indipendente per la Valutazione, la Trasparenza e l'Integrità delle amministrazioni pubbliche, Delibera n. 4/2010 del 16 febbraio 2010, cit. , delibere n. 107/2010, n. 21/2012, n. 23/2012, n. 27/2012 e n. 29/2012, Delibera n.12/2013 con le quali la Commissione ha provveduto ad integrare la citata delibera n. 4/2010.

individuazione dei membri basato su un metodo di selezione pubblico e meritocratico, svincolato da giudizi o ingerenze da parte dell'organo politico; dall'assenza di conflitti di interessi che possono inficiare il ruolo di controllore nonché dalla durata della nomina prevista per un periodo di tre anni, rinnovabili una volta e in carica fino alla scadenza prevista, utile a sciogliere i legami con l'organo politico e al contempo a differenziarlo dal SECIN, che decadeva con l'organo politico che l'aveva nominato. Il superamento dell'influenza tra l'organo politico e quello deputato al controllo ha comportato per l'OIV l'acquisizione di specifiche forme di responsabilità: interna ed esterna, rispettivamente nei confronti dell'organo politico-amministrativo da un lato e dei cittadini, dell'Autorità, della Corte dei Conti e dell'Ispettorato della Funzione Pubblica dall'altro.

L'art. 14 del d.lgs. 150/2009 riconosce all'Organismo indipendente di Valutazione compiti che per la loro stessa natura si collocano su due diversi piani: alcuni sono tipicamente amministrativi altri sono legati alla funzione del controllo indiretto sul merito della gestione amministrativa. L'OIV riveste un ruolo strategico nell'ambito del ciclo di gestione della performance. I suoi compiti esulano dalla predisposizione dei documenti del ciclo di gestione della performance (compito che invece spetta all'amministrazione), attengono alla "funzione di controllo interno e di garanzia sia della correttezza dei processi di misurazione e valutazione, sia della corretta applicazione

Pierangela Tedde

*Il controllo della "performance" pubblica e dell'attività di gestione dei siti
Patrimonio mondiale dell'umanità*

*Tesi di Dottorato in Diritto ed economia dei sistemi produttivi
Università degli Studi di Sassari*

delle linee guida, delle metodologie e degli strumenti predisposti dalla Commissione”¹¹³.

Il controllo effettuato dagli OIV è di “prima istanza” relativamente alla conformità, appropriatezza e effettività del ciclo di gestione della performance. L’attività di monitoraggio dell’OIV riguarda l’avvio del ciclo, l’effettiva assegnazione e monitoraggio degli obiettivi organizzativi e individuali del personale durante il corso dell’anno, l’applicazione selettiva degli strumenti di valutazione della performance individuale in termini di premialità ed è svolta in maniera sistematica e costante al fine di segnalare eventuali criticità, ritardi e omissioni in sede di applicazione e attuazione, nonché di promuovere rapidamente azioni correttive.

La disposizione del 2009 stabilisce, infatti, che l’OIV “comunica tempestivamente le criticità riscontrate ai competenti organi interni di governo ed amministrazione, nonché alla Corte dei conti, all’Ispettorato per la funzione pubblica e alla Commissione (ora ANAC)” [art. 14, comma 4, lett. b) d.lgs. 150/2009]. Si delinea così un profilo importante dei controlli interni in riferimento alle forma di collegamento con gli organi di controllo esterno, in particolare con la Corte dei Conti. Benché questa non sia la sede opportuna per trattare l’argomento, si deve tuttavia segnalare che la Corte non rappresenti

¹¹³ Commissione Indipendente per la Valutazione, la Trasparenza e l’Integrità delle amministrazione pubbliche, Delibera n. 6 del 17 Gennaio 2013, cit.

Pierangela Tedde

*Il controllo della “performance” pubblica e dell’attività di gestione dei siti
Patrimonio mondiale dell’umanità*

*Tesi di Dottorato in Diritto ed economia dei sistemi produttivi
Università degli Studi di Sassari*

più l'unico soggetto di controllo esterno al quale comunicare i dati alla luce della compagine delineata dall'art. 14 d.lgs. 150/2009. Si tratta, tuttavia, di organismi di natura eterogenea e con finalità diverse, difatti se l'ANAC sovrintende proprio al ciclo di gestione della performance curato direttamente dall'OIV di ciascuna Amministrazione e la sua comparsa in questa prospettiva trova giustificazione, appare di difficile interpretazione il coinvolgimento di un organismo ispettivo (Ispettorato per la funzione pubblica ex art. 60, d.lgs. n. 165/2001) al quale viene affidato il compito di “accertare responsabilità piuttosto che a sostenere l'Amministrazione nel processo di miglioramento della performance”¹¹⁴, quanto alla Corte dei Conti è necessario operare una distinzione tra la tipologia delle comunicazioni da inoltrarle. In particolare se la comunicazione avesse ad oggetto criticità legate alla efficacia, efficienza ed economicità dell'azione amministrativa, ovvero se la comunicazione avesse ad oggetto una *notitia danni*. Nel primo caso, la disposizione consentirebbe alla Corte dei Conti di esercitare le attribuzioni di cui all'art. 3, comma 8, legge n. 20/1994 e allo stesso tempo rafforzerebbe il compito di verificare “il funzionamento dei controlli interni” ex art. 7, comma 7, legge n. 131/2013. Nel secondo caso, se da un lato l'art.

¹¹⁴ A. L. Tarasco, *Corte dei conti ed effetti dei controlli amministrativi*, Cedam, Padova, 2012, pp. 60 ss

14, d.lgs. n. 150/2009 parrebbe ripetitiva del generale obbligo previsto dall'art. 20, comma 2, D.P.R. n. 3 del 1957 ai sensi del quale ogni pubblico ufficiale è tenuto a denunciare la *notitia damni* alla Corte dei Conti, dall'altro la stessa Corte ritiene che "l'abrogazione dell'art. 1, comma 6, d.lgs. 286/1999 ad opera dell'art. 30, d.lgs. n. 150/2009 rafforza la posizione della stessa nella misura in cui può perseguire, oltre il presunto autore del danno, anche gli organi di supervisione interna, ove omettano la segnalazione di eventuali pregiudizi. Sotto questo profilo, gli OIV divengono corresponsabili del danno erariale nel caso di omessa o ritardata denuncia ex art. 1, comma 3, legge n. 20/1994"¹¹⁵. Il legislatore del 2009 nell'attribuire il compito primario agli OIV di valutare la performance dell'Amministrazione, non intendeva mitigare la relazione di ausiliarità che lega gli organi di controllo, tutta'altro, i risultati della loro attività si rilevano utili per fini diversi rispetto a quello principale di prevenire fenomeni di cattiva gestione e orientare l'Amministrazione verso modelli di gestione sempre più virtuosi. Gli organi di controllo interni all'amministrazione svolgono un ruolo importante di supporto al P.M. contabile per acquisire utili elementi di indagine e per identificare i responsabili di *mala gestio* difficilmente individuabili se non con l'aiuto di segnalazioni puntuali a carico dei suddetti organi.

¹¹⁵ A. L. Tarasco, *Corte dei conti ed effetti dei controlli amministrativi*, cit, p. 63
Pierangela Tedde
*Il controllo della "performance" pubblica e dell'attività di gestione dei siti
Patrimonio mondiale dell'umanità*
Tesi di Dottorato in Diritto ed economia dei sistemi produttivi
Università degli Studi di Sassari

Capitolo terzo

Controlli di risultato ed efficacia: un'endiadi forzata?

3.1 L'impatto della riforma ex D. Lgs. 150/2009: assetti e criticità

Nell'intervallo temporale che intercorre dall'emanazione del decreto Brunetta ad oggi è difficile rilevare i risultati dell'implementazione degli strumenti e degli istituti in esso disciplinati, alla luce del fatto che sono pochi ancora i contesti amministrativi che hanno recepito in maniera coerente, anche se solo in parte, gli obiettivi della legge n. 15/2009. La riforma Brunetta, all'apparenza rivoluzionaria attraverso l'introduzione di importanti innovazioni sul piano del linguaggio e dei concetti, così come dell'approccio e degli strumenti, si è proposta come rimedio efficace alle criticità emerse nelle esperienze passate, concentrandosi sulle carenze nei sistemi di programmazione, di misurazione e valutazione, e sul ruolo dei soggetti chiamati a fornire supporto metodologico ed attuativo ai processi di misurazione e controllo.

Pierangela Tedde

Il controllo della "performance" pubblica e dell'attività di gestione dei siti

Patrimonio mondiale dell'umanità

Tesi di Dottorato in Diritto ed economia dei sistemi produttivi

Università degli Studi di Sassari

Il pregiudizio di fondo, da cui muove la riforma è che l'adozione di un modello organizzativo orientato al *management by objectives and results* fosse maggiormente funzionale, tra le altre cose, a scardinare fenomeni di cattiva amministrazione e inefficienze della P.A., che tutt'oggi pesano gravemente sull'intero sistema economico e sociale.

Secondo il Rapporto generale del Ciclo di gestione della Performance 2012¹¹⁶ della CIVIT, esiste un numero non trascurabile di enti, prevalentemente di piccole e piccolissime dimensioni, che è totalmente o parzialmente inadempiente¹¹⁷ alle disposizioni del d.lgs. n. 150/2009 e con riferimento alle amministrazioni che hanno adempiuto gli obblighi previsti, le evidenze dell'analisi indicano, mediamente, risultati poco soddisfacenti.

L'analisi condotta ha evidenziato una significativa differenziazione tra amministrazioni, coerentemente con le specifiche attività svolte da ciascuna di esse e alla luce delle risorse a loro

¹¹⁶ Il documento fornisce un quadro sintetico della situazione complessiva delle amministrazioni centrali, individuando la posizione di ciascun comparto, le criticità ed eventuali miglioramenti conseguiti da ciascuna amministrazione.

¹¹⁷ Secondo il Rapporto Il 30% delle amministrazioni (24 su 80) è inadempiente rispetto al piano della performance, Il 27,5% delle amministrazioni (22 su 80) è inadempiente rispetto al sistema di misurazione e valutazione delle performance, Il 40% delle amministrazioni (32 su 80) è inadempiente rispetto al programma triennale per la trasparenza e l'integrità, Circa il 54% delle amministrazioni (43 su 80) è inadempiente rispetto all'obbligo di trasmissione alla Commissione degli standard di qualità.

Pierangela Tedde

*Il controllo della "performance" pubblica e dell'attività di gestione dei siti
Patrimonio mondiale dell'umanità*

*Tesi di Dottorato in Diritto ed economia dei sistemi produttivi
Università degli Studi di Sassari*

disposizione. A parere della Commissione, esistono tre grandi problemi maggiormente significativi. Il primo attiene l'applicazione delle disposizioni del d.lgs. n. 150/2009, problema che scaturisce dalla non immediata attivazione delle sanzioni previste nel decreto in caso di totale inadempienza, di attuazione parziale o di adempimento meramente formale. Tra i meccanismi sanzionatori, vi sono infatti quelli generali secondo i quali le amministrazioni, in caso di inadempienza, non possono procedere ad assunzioni di personale o al conferimento di incarichi di consulenza o di collaborazione, e quelli specifici riferiti al divieto di erogazione della retribuzione di risultato ai dirigenti che risultano avere concorso alla mancata adozione dei vari strumenti previsti. A creare ulteriori discrepanze vi è la mancanza, altresì, in capo alla Commissione/ANAC di qualsivoglia potere sanzionatorio nei confronti delle amministrazioni, ma soltanto compiti di orientamento e 'persuasione morale' (*moral suasion*), che si traducono nella pubblicazione di informazioni specifiche su ciascuna amministrazione, oltre alla segnalazione delle inadempienze al Dipartimento della Funzione Pubblica.

Altro problema è costituito dalla complessità di adempimenti onerosi che le pubbliche amministrazioni devono scandire nel corso dell'anno, di cui avremo modo di approfondire nel paragrafo successivo. Il terzo e ultimo problema è quello della responsabilizzazione delle amministrazioni nell'attuazione della

Pierangela Tedde

*Il controllo della "performance" pubblica e dell'attività di gestione dei siti
Patrimonio mondiale dell'umanità*

*Tesi di Dottorato in Diritto ed economia dei sistemi produttivi
Università degli Studi di Sassari*

riforma. L'art 3 del D.Lgs. n. 150/2009, stabilisce che la responsabilità di attuare i principi generali della riforma è attribuita alle amministrazioni e, nello specifico, all'organo di indirizzo politico amministrativo e ai dirigenti di ciascuna amministrazione. Agli Organismi indipendenti di valutazione della performance, invece, è attribuita la responsabilità di garantire la corretta applicazione degli strumenti del ciclo di gestione della performance. La Commissione, invece, ha una funzione di indirizzo, coordinamento, supporto metodologico e di monitoraggio. Significative appaiono le carenze riscontrate nello stesso disposto normativo di riforma con riferimento alla configurazione dei poteri degli Organismi indipendenti di valutazione i quali, privi di capacità di acquisizione autonoma delle informazioni essenziali per l'esercizio del controllo, si trovano in una sostanziale dipendenza dalle strutture amministrative che ne sono oggetto, assolutamente incoerente con il ruolo istituzionale attribuitole dalla normativa. Tanto più grave appare il comportamento delle strutture amministrative, le quali dovrebbero essere chiamate a corrispondere dati e notizie sul proprio operato, ma nella realtà si registrano mancanze rilevate da diversi OIV nella collaborazione/dovere di comunicazione da parte delle medesime¹¹⁸.

¹¹⁸ Corte dei Conti, Delibera n. 14/2012/G del 15 novembre 2012, *Indagine sulla riorganizzazione dei controlli interni ai sensi del d.lgs. 150/2009: ritardi applicativi e difficoltà operative*.

Pierangela Tedde

*Il controllo della "performance" pubblica e dell'attività di gestione dei siti
Patrimonio mondiale dell'umanità*

*Tesi di Dottorato in Diritto ed economia dei sistemi produttivi
Università degli Studi di Sassari*

Le difficoltà di applicazione di dette disposizioni sono state accresciute da una pluralità di fattori, rappresentati in primo luogo dall’emanazione di nuovi principi e interventi di carattere generale¹¹⁹ che hanno inciso sulla possibilità stessa di dare effettività al dettato del d.lgs. 150, inoltre se si considerano gli obiettivi di razionalizzazione finalizzati a generare una maggiore efficienza e riduzione dei costi, nonché le misure di razionalizzazione e contenimento della spesa succedutesi negli ultimi anni in materia di strutture ed organici, si comprende come esse abbiano inciso negativamente sulla disponibilità di risorse umane, strumentali e finanziarie in capo agli OIV. Tale situazione ha compromesso di fatto l’efficienza di funzionamento dei suddetti organismi, ne ha comportato l’indebolimento in termini di indipendenza nei confronti degli uffici e organi destinatari dei loro strumenti ispettivi. Il potere ispettivo dell’organismo indipendente di valutazione sulle procedure amministrative per essere efficace deve poggiare su una maggiore autonomia nell’acquisizione e garanzia di attendibilità dei dati, solo

¹¹⁹ La complessità degli interventi normativi adottati successivamente all’entrata in vigore del decreto di riorganizzazione dei controlli, resi necessari dalla grave situazione economico-finanziaria che il Paese si trova a contrastare, hanno, poi, sostanzialmente rinviato l’implementazione di significativi istituti in materia di valutazione della performance individuale e conseguente remunerazione del merito, oggettivamente di non facile applicabilità ma di importanza fondamentale nel perseguimento della maggiore efficienza e produttività dell’Amministrazione.

Pierangela Tedde

*Il controllo della “performance” pubblica e dell’attività di gestione dei siti
Patrimonio mondiale dell’umanità*

*Tesi di Dottorato in Diritto ed economia dei sistemi produttivi
Università degli Studi di Sassari*

l'accesso diretto agli atti/banche dati, infatti, permette di poter verificare l'esattezza delle informazioni fornite.

3.2 Programmazione e realizzazione: un binomio non automatico

L'analisi dei sistemi di controllo interni nelle amministrazioni pubbliche ha messo in luce come essi stessi siano stati in prevalenza implementati secondo logiche prevalentemente burocratiche, sfociate nella esasperazione di forme di gestione per piani e programmi. Il già diffuso formalismo dei documenti di pianificazione e programmazione ha finito per svuotare, ad uno sguardo più attento, la funzionalità dei controlli, determinando la trasformazione di corretti principi tecnici, presenti nelle norme, in cattiva teoria, ideologia manageriale e giuridica¹²⁰. Le risultanze del monitoraggio della CIVIT hanno evidenziato, tra gli altri, l'ampia sovrapposibilità dei documenti di pianificazione predisposti da amministrazioni appartenenti anche a comparti diversi, il che ha permesso il passaggio ad un approccio scolastico e da manuale teorico più che operativo, "adottato

¹²⁰ R. Ruffini, *L'evoluzione dei sistemi di controllo interno nella pubblica amministrazione*, Milano, Franco Angeli, 2010, p. 7

Pierangela Tedde

*Il controllo della "performance" pubblica e dell'attività di gestione dei siti
Patrimonio mondiale dell'umanità*

*Tesi di Dottorato in Diritto ed economia dei sistemi produttivi
Università degli Studi di Sassari*

evidentemente per rispondere a un adempimento, piuttosto che per soddisfare una reale esigenza operativa, che fosse sentita e collegata alla diversità organizzativa delle singole Amministrazioni”¹²¹.

Nell’applicazione delle nuove disposizioni normative, le amministrazioni hanno prestato maggiore attenzione al rispetto delle prescrizioni normative e alle delibere CIVIT, e hanno rinviato il potenziamento della qualità dei Sistemi adottati ad un momento successivo¹²².

Il “nuovo” sistema di pianificazione, programmazione e controllo determina, con l’elevata sua articolazione, un sovraccarico organizzativo giudicato difficilmente gestibile, almeno a valere sulle risorse di cui si dispone. Rispetto al passato sistema dei controlli, il d.lgs. n. 150/2009 ha innalzato il livello di complessità, attraverso la prescrizione di numerosi adempimenti da porre in essere entro termini perentori. L’introduzione di strumenti di analisi, di misurazione e valutazione delle performance organizzative e individuali nonché di obblighi di comunicazione e vincoli per assicurare la partecipazione degli *stakeholders*, ha aggravato una situazione già precaria in cui

¹²¹ Commissione per la Valutazione la Trasparenza e l’Integrità delle Amministrazioni Pubbliche, *Analisi dei sistemi di misurazione e valutazione della performance*, Roma, 2011, p. 5 in <http://www.anticorruzione.it/wp-content/uploads/Analisi-dei-sistemi-di-misurazione-e-valutazione-della-performance-2011.pdf>.

¹²² *Ibidem*, p. 21.

molte amministrazioni non hanno potuto e saputo dare attuazione alle norme per mancanza di risorse economiche, professionali e tecniche. A tale complessità infatti non si sono poste le condizioni per superare i limiti del passato, difatti si è portata avanti la pretesa di implementare un sistema dei controlli “a costo zero”.

I piani e i programmi previsti dal d.lgs. n. 150/2009 si sono aggiunti ad una mole ragguardevole di documenti programmatori preesistenti e recentemente ulteriormente arricchiti. Ai bilanci di previsione, annuali e pluriennali si sono aggiunti i piani della comunicazione¹²³, i documenti di programmazione triennale del fabbisogno di personale¹²⁴, i piani della formazione dei dipendenti¹²⁵, i piani triennali per l'informatica nella pubblica amministrazione¹²⁶, i

¹²³ Art. 12, L. 7 giugno 2000, n. 150, art. 12: ”Sulla base dei programmi presentati dalle amministrazioni statali, il Dipartimento per l'informazione e l'editoria predispone annualmente il piano di comunicazione, integrativo del piano di cui all'articolo 12 del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29, e successive modificazioni, che è approvato dal Presidente del Consiglio dei ministri. Una copia del piano approvato è trasmessa alle amministrazioni. Ciascuna amministrazione realizza il piano per le parti di specifica competenza anche avvalendosi della collaborazione del Dipartimento per l'informazione e l'editoria. Entro il 31 gennaio dell'anno successivo a quello di riferimento, i Ministri trasmettono al Presidente del Consiglio dei ministri una relazione su quanto previsto dal presente comma.”

¹²⁴ Testo unico sul Pubblico impiego (Decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165) art. 6 modificato dall'art. 35 del D. Lgs. 150/2009.

¹²⁵ Ministro per la Funzione pubblica, 13 dicembre 2001, Direttiva sulla formazione, la valorizzazione del personale delle pubbliche amministrazioni e per il coordinamento dei servizi di informazione e sicurezza

¹²⁶ art. 9, D. Lgs. 12 febbraio 1993, n. 39, G.U. n. 42 del 20 febbraio 1993

Pierangela Tedde

*Il controllo della “performance” pubblica e dell'attività di gestione dei siti
Patrimonio mondiale dell'umanità*

*Tesi di Dottorato in Diritto ed economia dei sistemi produttivi
Università degli Studi di Sassari*

documenti programmatici sulla sicurezza¹²⁷, i documenti di valutazione dei rischi¹²⁸; piani di *disaster recovery*¹²⁹, i piani degli indicatori e dei risultati attesi di bilancio¹³⁰, il piano triennale di prevenzione della corruzione¹³¹ nonché il documento pluriennale di pianificazione, relativo ai piani e ai programmi d'investimento per opere pubbliche¹³², ivi incluso il programma triennale dei lavori di cui al d.lgs. n. 163/2006.

Facendo della pianificazione il “metodo di gestione” e del “piano” lo strumento efficace di governo, la pubblica amministrazione pare aver subito nuovi pericoli, in aggiunta a quelli del passato. Il primo è quello del “ragionamento marginale”¹³³ o della micro-riflessione. L'esigenza di compilare i documenti di pianificazione e di programmazione comporta, infatti, la necessità di disaggregare la

¹²⁷ D. Lgs. 30 giugno 2003, n.196, G.U. n. 174 del 29 luglio 2003, Suppl. Ordinario n. 123

¹²⁸ D. Lgs. 9 aprile 2008, n. 81, Gazz. Uff n.101 del 30-4-2008 - Suppl. Ordinario n. 108

¹²⁹ D. Lgs. 7 marzo 2005, n. 82, G.U. n.112 del 16-5-2005 - Suppl. Ordinario n. 93 e D. Lgs 30 dicembre 2010, n.235, G.U. n. n.6 del 10-1-2011 - Suppl. Ordinario n. 8

¹³⁰ Presidente del Consiglio dei Ministri, 18 settembre 2012, Definizione delle linee guida generali per l'individuazione dei criteri e delle metodologie per la costruzione di un sistema di indicatori ai fini della misurazione dei risultati attesi dai programmi di bilancio ex art. 23 dlgs 91/2011

¹³¹ L. 6 novembre 2012, n. 190, G.U. n.265 del 13 novembre 2012

¹³² D.Lgs. 29 dicembre 2011, n. 228, G.U. n. 30 del 06 febbraio 2012

¹³³ Angeletti. S., *Ascesa e declino della pianificazione strategica nelle amministrazioni pubbliche?*, in Rivista trim. di Scienza dell'Amministrazione n. 3, 2013, p. 40

Pierangela Tedde

*Il controllo della “performance” pubblica e dell'attività di gestione dei siti
Patrimonio mondiale dell'umanità*

*Tesi di Dottorato in Diritto ed economia dei sistemi produttivi
Università degli Studi di Sassari*

realtà e individuare un numero sufficientemente ampio di obiettivi formalmente credibili e verosimili. L'ansia per la "misurazione che verrà" o in altre parole la preoccupazione di (non) conseguire i risultati, ma, ancor più, di non poterli-saperli rendicontare, rappresenta il criterio guida per l'identificazione degli obiettivi. In aggiunta la rappresentazione dei contenuti informativi dei piani e programmi comporta notevoli difficoltà redazionali, a meno che la pianificazione non si risolva nello strumento del "copia e incolla". Il secondo pericolo è quello di assistere, attraverso i piani amministrativi, alla formazione di una sovrastruttura capace essa stessa di indicare le priorità non basate su valutazioni di specifiche condizioni di contesto, storico e politico, economico e culturale, tecnologico e ambientale nell'ambito delle quali la Pubblica amministrazione deve operare, ma individuate in ottemperanza ai requisiti contenutistici, alle caratteristiche, le modalità di rappresentazione, le dimensioni di misurazione dettate da CIVIT¹³⁴ che il "piano" deve avere.

La diffusione dei piani e programmi, finalizzata ad aumentare la qualità e l'efficacia della pubblica amministrazione, dimostra in realtà effetti attesi che si traducono nella tendenza da parte delle amministrazioni di utilizzare, nel presente, documenti scritti in passato, di frammentare gli obiettivi senza valutare le interdipendenze

¹³⁴ Commissione Indipendente per la Valutazione, la Trasparenza e l'integrità delle amministrazioni pubbliche, Delibera n. 112 del 28 ottobre 2010, cit.

Pierangela Tedde

*Il controllo della "performance" pubblica e dell'attività di gestione dei siti
Patrimonio mondiale dell'umanità*

*Tesi di Dottorato in Diritto ed economia dei sistemi produttivi
Università degli Studi di Sassari*

e i rapporti di propedeuticità tra i diversi interventi da porre in essere, di focalizzare il monitoraggio sullo stato di implementazione delle attività, trascurando il fatto che le strategie possono rivelarsi inadeguate in quanto non correttamente gestite. Il progressivo ampliamento della portata dell'esaustività dei piani, per meglio gestire la complessità, ha determinato la necessità di spezzare il piano in più documenti di pianificazione e il risultato, però, è quasi sempre quello della mancanza di un adeguato livello di coerenza tra i contenuti dei vari documenti e, quindi, di una più generale assenza di coerenza strategica del processo di pianificazione complessivamente inteso. Nella realtà i piani si configurano come documenti statici, sostanzialmente pensati per fare da cornice a luoghi virtuali piuttosto che strumenti utili a garantire una visione strategica di un progetto condiviso tra portatori di interessi.

3.3 La pianificazione strategica: uno strumento non all'altezza delle aspettative

Il concetto di programmazione strategica concerne quell'insieme di attività il cui scopo principale è pianificare, prima, e verificare, poi, l'attuazione dei programmi e delle scelte contenute negli atti generali

Pierangela Tedde
Il controllo della "performance" pubblica e dell'attività di gestione dei siti
Patrimonio mondiale dell'umanità
Tesi di Dottorato in Diritto ed economia dei sistemi produttivi
Università degli Studi di Sassari

d'indirizzo delle organizzazioni operanti sia nel settore pubblico sia in quello privato¹³⁵. Trattasi di attività finalizzata a supportare gli organi decisionali dell'ente nella predisposizione delle linee generali per l'azione, rendendo possibile un processo circolare tra definizione degli obiettivi e gestione delle risorse.

La programmazione strategica ha rappresentato un nuovo modo di concepire la gestione delle attività nelle realtà aziendali e nella Pubblica Amministrazione, e si basa sull'esigenza di prendere decisioni razionali ovvero decisioni coerenti con gli obiettivi e compatibili con le possibilità, i vincoli esistenti e i mezzi a disposizione.

Il concetto in parola è stato introdotto nel nostro ordinamento in modo organico dal decreto legislativo 286/99, come si è avuto modo di approfondire nei capitoli precedenti, ha rappresentato il fulcro del decennio di riforme che è alla base della nuova gestione pubblica (il

¹³⁵G. Varriale, *L'evoluzione della programmazione strategica nello Stato*, in Riv. trim. di Scienza dell'Amministrazione, n. 2, 2004.

Pierangela Tedde

*Il controllo della "performance" pubblica e dell'attività di gestione dei siti
Patrimonio mondiale dell'umanità*

*Tesi di Dottorato in Diritto ed economia dei sistemi produttivi
Università degli Studi di Sassari*

c.d. *New Public Management*)¹³⁶, che ha visto l'introduzione, anche nella Pubblica Amministrazione, di una programmazione strategica fondata sulla realizzazione di qualsiasi intervento secondo un disegno ordinato facente capo ad un piano.

La pianificazione strategica, alla luce dello stato di attuazione, è stata prevalentemente interpretata come una procedura attraverso la quale giungere a delineare in modo quantitativo e analitico l'evoluzione delle attività (in prevalenza di quelle operative) in un orizzonte temporale di norma di breve periodo. Tuttavia, ai sensi della Delibera CIVIT n. 89/2010, gli obiettivi strategici devono fare riferimento ad orizzonti temporali pluriennali e sono di particolare rilevanza rispetto non solo alle priorità politiche dell'amministrazione ma, più in generale, rispetto ai bisogni ed alle attese dei portatori di interessi ed alla missione istituzionale. Se si analizzano, nello specifico, documenti di pianificazione e di programmazione redatti

¹³⁶ Con l'espressione "*New Public Management*" s'intende quel modo nuovo di concepire la gestione della Pubblica Amministrazione che ha prodotto consistenti innovazioni nella gestione del settore pubblico. In particolare è stato individuato un nuovo profilo di management pubblico che dovrebbe, soprattutto, identificare i bisogni del cittadino-cliente, comunicare attivamente con esso, e coinvolgere i politici nel processo di programmazione strategica. Inoltre, per far fronte al crescente fenomeno dell'internazionalizzazione dell'amministrazione pubblica, il funzionario dovrebbe acquisire una base di conoscenze, di competenze, di valori e di attitudini avvicinandosi sempre più al modello della leadership di impresa. Questa tendenza non è incoraggiata solo dalle esigenze variabili dei nuovi compiti imposti ai funzionari, ma anche dal bisogno crescente di coordinamento internazionale delle politiche nazionali

Pierangela Tedde

Il controllo della "performance" pubblica e dell'attività di gestione dei siti

Patrimonio mondiale dell'umanità

Tesi di Dottorato in Diritto ed economia dei sistemi produttivi

Università degli Studi di Sassari

dalle amministrazioni si evidenzia come nella maggior parte di essi non siano soddisfatti i requisiti richiesti nell'ambito delle numerose delibere CIVIT che si sono occupate di specificare nel dettaglio la materia. In particolare si è evidenziato come gli obiettivi in essi contenuti peccassero di genericità e indefinitezza, vanificando inevitabilmente l'utilità, da un punto di vista gestionale, e soprattutto annullando ogni tentativo di riuscire a misurare i risultati¹³⁷. Inoltre la settorialità che caratterizza alcuni dei documenti programmatori, circoscritti a specifici ambiti di attività, ha portato ad individuare obiettivi afferenti più alle singole unità organizzative piuttosto che all'intera amministrazione. La pianificazione, inoltre, si è sviluppata attorno a proiezioni finanziarie piuttosto che su priorità di azione, sull'attività corrente piuttosto che su un progetto futuro coerente con tali attività. La maggior parte dei documenti indaga soltanto alcune (non tutte) delle importanti possibili conseguenze di un'alternativa presa in considerazione, non evidenzia i rischi e si limita a proiettare una visione futura, a volte, troppo velleitaria. Ne consegue che una siffatta pianificazione consolida la tendenza tipica delle

¹³⁷ Angeletti S., *Ascesa e declino della pianificazione strategica nelle amministrazioni pubbliche?*, cit.

Pierangela Tedde

*Il controllo della "performance" pubblica e dell'attività di gestione dei siti
Patrimonio mondiale dell'umanità*

*Tesi di Dottorato in Diritto ed economia dei sistemi produttivi
Università degli Studi di Sassari*

amministrazioni all'autoconservazione e all'incrementalismo¹³⁸ e verte su ciò che viene definito l'eterogenesi dei fini, secondo il quale le amministrazioni possono conseguire fini diversi da quelli che si prefiggono, ciò avverrebbe per il sommarsi delle conseguenze e degli effetti secondari dell'agire, che modificherebbe gli scopi originari.

I risultati poco soddisfacenti della pianificazione amministrativa non sono, tuttavia, da imputare esclusivamente alla proliferazione dei documenti – piani e programmi- è necessario volgere lo sguardo anche verso le capacità strategiche degli organi di indirizzo politico, che paiono non essere all'altezza delle aspettative. La pianificazione, deve essere strategia e per essere tale è necessario riorientare i processi decisionali delle amministrazioni pubbliche verso definizioni di obiettivi che, più che dare attuazione a disposizioni normative, creino

¹³⁸ La letteratura ha originariamente proposto tra i tipi di stile decisionale quello incrementale. Il modello incrementale riduce la portata delle assunzioni sulla razionalità dei decisori e riconosce il ruolo delle negoziazioni condotte fra decisori molteplici. Le caratteristiche di questo modello sono le seguenti: l'attenzione è concentrata su poche alternative, scelte per la loro prossimità allo status quo; gli obiettivi sono scelti in relazione ai mezzi di cui si dispone; lo scopo principale è correggere i difetti; si procede per tentativi ed errori; vengono esaminate solo alcune delle possibili conseguenze di una decisione. Le cause per cui si afferma questo stile decisionale sono tre: esigenza di distribuire benefici a tutti i partecipanti alla decisione utilizzando gli schemi esistenti; ricorso a procedure standardizzate; impossibilità di separare mezzi e fini. Le critiche che sono state avanzate al modello incrementale sono le seguenti: totale mancanza di considerazione degli obiettivi; pregiudizio conservatore; pregiudizio anti-democratico; decisioni orientate solo al breve periodo finiscono per produrre danni; validità limitata ad un ambiente stabile.

Pierangela Tedde

*Il controllo della "performance" pubblica e dell'attività di gestione dei siti
Patrimonio mondiale dell'umanità*

*Tesi di Dottorato in Diritto ed economia dei sistemi produttivi
Università degli Studi di Sassari*

le condizioni affinché la loro implementazione sia in grado di dispiegare con efficacia gli effetti, individuando azioni che possano creare valore o che sfruttino in modo proficuo le risorse a loro disposizione in modo tale da massimizzare i risultati.

La programmazione strategica pone in questi termini alcuni problemi di adattamento. Inevitabile sul punto è il confronto che si crea tra azienda privata e azienda pubblica, infatti, se per le prime l'introduzione alla programmazione strategica si sviluppa attorno all'aspettativa economica, per le seconde essa si identifica con il concetto di "buon andamento" di rango costituzionale. Questo comporta una difficoltà nell'inquadrare il parametro di riferimento per la valutazione della giustezza del ciclo che si innesca con la programmazione strategica in quanto, un'evidente riduzione dei costi, non necessariamente rappresenta un indice di corretta gestione alla luce anche della complessità delle missioni istituzionali. Le scelte degli amministratori sono soggette ad una serie di variabili che non sempre sono in grado di avere un immediato ritorno in termini di utilità economica. Sotto questo punto di vista la programmazione strategica rappresenta lo snodo di diverse culture oggi operanti nella Pubblica Amministrazione: da un lato, la cultura della responsabilizzazione e dell'incentivazione delle strutture burocratiche, attraverso il piano della performance ed il sistema di valutazione in esso contenuto; dall'altro quello della rendicontazione puntuale della

Pierangela Tedde

Il controllo della "performance" pubblica e dell'attività di gestione dei siti

Patrimonio mondiale dell'umanità

Tesi di Dottorato in Diritto ed economia dei sistemi produttivi

Università degli Studi di Sassari

strategia e degli obiettivi politici che dia conto dei risultati raggiunti e delle conseguenze che l'attività produce sul benessere della comunità.

Il ruolo delle amministrazioni, nella prospettiva della *governance*, pertanto, non può e non deve esaurirsi, nella mera redazione del piano, ma deve essere, soprattutto e allo stesso tempo, quello di promotore, facilitatore, coordinatore, valutatore della compatibilità del piano stesso alla realtà di riferimento.

3.4 Il New Public Management nel settore culturale: un approccio multilivello

L'introduzione esplicita dei criteri di efficacia, efficienza ed economicità ha avviato un processo innovativo dell'operato delle amministrazioni pubbliche, destinato ad avere ripercussioni mondiali nel modo di gestire la Pubblica amministrazione, quello appunto del *New Public Management*. Tale processo nasce dall'esigenza di migliorare le performance dei sistemi pubblici individuando gli strumenti per realizzare una buona amministrazione. Si deve a questo processo l'introduzione dei principi fondamentali quali il

Pierangela Tedde
Il controllo della "performance" pubblica e dell'attività di gestione dei siti
Patrimonio mondiale dell'umanità
Tesi di Dottorato in Diritto ed economia dei sistemi produttivi
Università degli Studi di Sassari

decentramento amministrativo, l'adozione di modelli gestionali tipici del settore privato, l'uso di nuove tecnologie nelle pubbliche amministrazioni per snellire le procedure burocratiche, il ripensamento dei tradizionali sistemi di bilancio e di rendicontazione al fine di soddisfare le esigenze di *accountability* e di comunicare in modo chiaro e trasparente il proprio operato nei confronti dei cittadini-utenti, nonché nuovi sistemi di valutazione e controllo delle *performances* e di comunicazione all'interno e all'esterno dell'amministrazione pubblica.

La spinta propulsiva dei processi di trasformazione delle amministrazioni pubbliche ha determinato l'esigenza di promuovere azioni tese a sviluppare la capacità di *governance* dell'operatore pubblico¹³⁹. Si assiste, pertanto, ad una evoluzione del *New Public Management* verso le logiche di *Public Governance*, finalizzate ad allargare il consenso sociale attraverso l'effettiva partecipazione dei cittadini all'azione pubblica, in un contesto di trasparenza amministrativa, in grado di attribuire le responsabilità ai soggetti coinvolti nell'ambito dei diversi procedimenti.

Orientando l'ottica di osservazione dal generale al particolare, e quindi dall'intero sistema pubblico ai diversi settori, non vi è dubbio che tale processo di cambiamento abbia sensibilmente interessato

¹³⁹ R. Mercurio, M. Martinez, *Modelli di governance e processi di cambiamento nelle public utilities*, Milano, Franco Angeli, 2010, p. 20

Pierangela Tedde

*Il controllo della "performance" pubblica e dell'attività di gestione dei siti
Patrimonio mondiale dell'umanità*

*Tesi di Dottorato in Diritto ed economia dei sistemi produttivi
Università degli Studi di Sassari*

anche la gestione del settore culturale, caratterizzato anch'esso dall'insieme di procedure finalizzate alla revisione della spesa pubblica.

La rapida trasformazione del contesto sociale, economico, giuridico-istituzionale, il mutamento della domanda di cultura, la diffusione dell'*information technology*, la riduzione del supporto statale al settore culturale e la carenza di servizi rivolti ai visitatori hanno sollecitato sempre più la ricerca di nuovi assetti organizzativi e gestionali di tutti i servizi pubblici, in particolare di quelli relativi al settore culturale. A causa della precarietà della finanza pubblica, del sistema politico e istituzionale negli anni Novanta, le logiche del *New Public Management* sono state applicate in modo repentino e immediato, senza che si garantisse quella fase transitoria, di carattere sperimentale, che riuscisse ad anticipare la gestione delle criticità dovute all'applicazione del nuovo modello, e che, soprattutto, riuscisse a verificare il livello di adattabilità rispetto alle specificità tipiche di alcuni settori. Quest'ultimo punto è fondamentale per quanto riguarda la gestione e la valorizzazione del patrimonio culturale. I sistemi di gestione del patrimonio culturale, infatti, sono stati imbrigliati in una logica organizzativa di tipo "micro"¹⁴⁰, logica nella quale la singola istituzione culturale veniva considerata come

¹⁴⁰ F. Donato, E. Gilli, *Un approccio "multi-scala" per la gestione del patrimonio culturale italiano*, in *Il capitale culturale*, II, 2011, p. 209

Pierangela Tedde

*Il controllo della "performance" pubblica e dell'attività di gestione dei siti
Patrimonio mondiale dell'umanità*

*Tesi di Dottorato in Diritto ed economia dei sistemi produttivi
Università degli Studi di Sassari*

soggetto a sé stante, priva di legami organici con altri soggetti – nazionali e/o internazionali - ed istituzioni culturali. Giacché il patrimonio culturale italiano non è solo parte integrante della storia del territorio nel quale è inserito, ma è presente in modo diffuso sul territorio, si fonde con esso in un dialogo continuo e reciproco, sia nei profili culturali tangibili, sia nei profili culturali intangibili.

Le esperienze di gestione del patrimonio culturale italiano nella prospettiva “micro” non hanno sortito gli effetti sperati, in quanto la forma di gestione sperimentata, oltre ad essere incoerente ed in contrasto con le tipiche caratteristiche del patrimonio medesimo, ha indubbiamente subito pressioni, soprattutto in ambito internazionale affinché, a questo tipo di gestione, se ne affiancasse un'altra di tipo “meso”. In questo quadro, la prima tappa da intraprendere sarebbe stata quella di individuare la dimensione più opportuna per gestire in modo integrato il patrimonio culturale di uno specifico territorio, e successivamente quella di definire un livello gestionale “meso” da affiancare a quello “micro”.

Il che avrebbe dovuto condurre ad un allentamento dei rigidi vincoli istituzionali, dei confini amministrativi e soprattutto, a definire meccanismi di raccordo gestionale sia a livello verticale sia a livello orizzontale. A livello verticale, tra l'organizzazione regionale, nazionale, internazionale - che svolge attività di indirizzo, di coordinamento delle strategie con le amministrazioni pubbliche locali

Pierangela Tedde

*Il controllo della “performance” pubblica e dell'attività di gestione dei siti
Patrimonio mondiale dell'umanità*

*Tesi di Dottorato in Diritto ed economia dei sistemi produttivi
Università degli Studi di Sassari*

e con i cittadini e delle politiche di lungo termine, nonché di controllo dei risultati conseguiti nel settore culturale - e le singole istituzioni culturali. A livello orizzontale, invece, tra le diverse istituzioni culturali appartenenti al sistema.

Le istituzioni culturali italiane hanno adottato, nella stragrande maggioranza dei casi, in modo acritico le logiche del *New Public Management*, ovvero si sono limitate ad individuare e implementare un sistema gestionale ed organizzativo di tipo solamente “micro”, anziché orientarsi anche al livello “meso”, anche se sono stati realizzati timidi tentativi di esperienza multilivello: è il caso delle sovrintendenze speciali¹⁴¹, , le quali hanno indubbiamente affiancato

¹⁴¹ Negli anni '90 che furono introdotte forme di autonomia "speciale", prima con il sito archeologico di Pompei - A partire alla legge 8 ottobre 1997, n. 352 - e poi con le soprintendenze speciali strutturate in Poli museali, che gestiscono musei statali nelle grandi città d'arte di Napoli, Roma, Firenze e Venezia. Il cammino per definire luoghi ministeriali con capacità decisionali proprie è stato significativo, come è testimoniato dalla attuale struttura dei sette Istituti centrali del ministero per i Beni e le Attività culturali [Istituto centrale per gli Archivi, Istituto centrale per i Beni sonori ed audiovisivi, Istituto centrale per il Catalogo e la Documentazione, Istituto centrale per il Catalogo unico delle Biblioteche Italiane e per le Informazioni bibliografiche, Istituto centrale per il Restauro e la Conservazione del Patrimonio archivistico e librario, Istituto centrale per la Demotnoantropologia, Opificio delle Pietre dure], dei tre istituti nazionali [Istituto nazionale per la Grafica, Museo nazionale d'arte Orientale, Soprintendenza al Museo nazionale Preistorico etnografico "L. Pigorini".], e dei cinque istituti dotati di autonomia speciale [Archivio centrale dello Stato, Biblioteca nazionale centrale di Firenze, Biblioteca nazionale centrale di Roma, Centro per il Libro e la Lettura, Istituto superiore per la Conservazione ed il Restauro], che si aggiungono alle sei sovrintendenze speciali [Per i Beni archeologici di Napoli e Pompei, per i Beni archeologici di Roma, per il

Pierangela Tedde

*Il controllo della “performance” pubblica e dell’attività di gestione dei siti
Patrimonio mondiale dell’umanità*

*Tesi di Dottorato in Diritto ed economia dei sistemi produttivi
Università degli Studi di Sassari*

alla gestione puntuale delle singole istituzioni culturali a livello “micro”, anche la gestione di tipo “meso” a livello territoriale. Tuttavia, alcuni aspetti non consentono di poter ritenere l’esperienza delle soprintendenze effettivamente emblematica della proposta di gestione multilivello in precedenza rappresentata. Innanzitutto, l’approccio “meso” deriva dalla suddivisione di tipo amministrativo piuttosto che da legami tra i singoli elementi del patrimonio culturale. Inoltre, le soprintendenze sono tradizionalmente orientate alla tutela e conservazione piuttosto che alla valorizzazione, la capacità di coniugare tali compiti potrebbe realizzarsi più efficacemente attraverso forme di collaborazione istituzionale che vedano coinvolte le soprintendenze speciali, le direzioni regionali; e le amministrazioni territoriali all’interno di relazioni cicliche.

L’approccio manageriale multilivello, alla luce di osservazioni empiriche che sembrano indirizzarsi in tale direzione, è di particolare interesse ai fini della presente trattazione. In particolare, perché attraverso l’implementazione di tale approccio possono essere analizzate le forme di interazione tra gli interlocutori istituzionali, un

Patrimonio storico, artistico ed etnoantropologico e per il Polo museale della Città di Firenze, per il Patrimonio storico, artistico ed etnoantropologico e per il Polo museale della Città di Napoli, per il Patrimonio storico, artistico ed etnoantropologico e per il Polo museale della Città di Roma, per il Patrimonio Storico, Artistico ed etnoantropologico e per il Polo Museale della Città di Venezia e dei Comuni della Gronda Lagunare].

Pierangela Tedde

*Il controllo della “performance” pubblica e dell’attività di gestione dei siti
Patrimonio mondiale dell’umanità*

*Tesi di Dottorato in Diritto ed economia dei sistemi produttivi
Università degli Studi di Sassari*

aspetto peculiarmente sintomatico, nella prospettiva qui assunta, in quanto la capacità di sviluppare approcci manageriali di carattere collaborativo è un elemento critico per la realizzazione di una gestione di tipo “multi-scala”¹⁴² e per gli effetti che ne derivano in termini di controlli.

Il modello del *cultural heritage* rappresentato dai siti Unesco risulta, di particolare interesse per la tematica affrontata nel presente lavoro. Si tratta infatti di realtà che si distinguono in differenti categorie a seconda della tipologia di bene culturale interessato dal riconoscimento di Patrimonio Mondiale dell’Umanità sia che si tratti di siti seriali¹⁴³, paesaggi culturali e naturali, sia di siti misti. La scelta di analizzare il caso dei siti patrimonio dell’umanità si basa su diversi elementi distintivi che li riguardano rispetto ad altri come l’evoluzione di un sistema di *governance* con ruoli e funzioni differenti, ma complementari nell’ottica condivisa della gestione, la compresenza di soggetti istituzionali diversi, la necessità di rispettare vincoli internazionali oltre che di ottemperanza a quelli nazionali e l’opportunità di monitorare e controllare i risultati della gestione, alla luce del carattere pubblico ed internazionale del bene culturale gestito.

¹⁴² M. McGuire, *Collaborative Public Management: New Strategies for Local Governments*. Washington: Georgetown University Press, 2003

¹⁴³ Si definiscono siti seriali i siti transfrontalieri o composti da elementi singoli tematicamente connessi.

Nella gestione dei siti Unesco le problematiche principali riguardano la definizione della forma di gestione, i meccanismi organizzativi interni, ed il sistema di relazioni con gli interlocutori sociali. Nella maggior parte dei casi, le criticità che si riscontrano tendono ad appiattire la gestione del sito Unesco in una serie di attività più di tipo amministrativo interno che non di reale impatto esterno sul territorio.

Un ulteriore aspetto da considerare congiuntamente alla *governance* è la modalità di implementazione di tale processo che si sviluppa attraverso il piano di gestione. In ultima istanza, occorre soffermarsi sul concetto di gestione multilivello anche nell'ambito dei sistemi di monitoraggio e di controllo delle realtà culturali patrimonio dell'umanità. Le Linee guida del Ministero¹⁴⁴ individuano per i sistemi di monitoraggio dei piani di gestione due distinti livelli di monitoraggio. Il primo fa riferimento al livello di implementazione del piano di gestione stesso, finalizzato a monitorare e valutare l'efficienza e l'efficacia dei singoli progetti identificati ed in ultima analisi quello di valutare se intervenire con azioni correttive e migliorative sul Piano medesimo. Il secondo livello, invece misura l'impatto di medio-lungo periodo del piano sul territorio di riferimento, l'attenzione ricade sui meccanismi di risposta ovvero sui

¹⁴⁴ Ministero per i Beni e le Attività Culturali. Il modello del piano di gestione dei beni culturali iscritti alla lista patrimonio dell'umanità. Linee guida. Paestum, 2004

risultai necessari alla revisione del Piano di gestione e dell'intero sistema gestionale del sito.

Capitolo quarto

Strumenti di salvaguardia del Patrimonio mondiale dell'umanità

4.1 Il sistema di protezione globale dei beni culturali patrimonio dell'umanità

La globalizzazione ha esercitato un'influenza sul diritto dei beni culturali sotto diversi aspetti normativi, organizzativi e

Pierangela Tedde

*Il controllo della "performance" pubblica e dell'attività di gestione dei siti
Patrimonio mondiale dell'umanità*

*Tesi di Dottorato in Diritto ed economia dei sistemi produttivi
Università degli Studi di Sassari*

procedimentali. L'emergere di interessi pubblici su scala globale collegati ai beni culturali, come la protezione, la fruizione e la circolazione dei beni pubblici, ha determinato l'affermazione e la trasformazione di diverse funzioni amministrative. L'aspirazione, da un lato, a definire un patrimonio culturale universale, da proteggere in termini funzionali e la necessità, dall'altro, di tutelare i tanti diversi patrimoni culturali, ognuno dei quali elemento di identità per il rispettivo Stato di appartenenza, ha delineato un quadro operativo di tutela interdipendente rispetto a quello nazionale. Ha preso forma, in termini generali, un sistema globale di protezione dei beni culturali i cui organismi internazionali e amministrazioni nazionali agiscono congiuntamente su più piani, da quello regolatorio a quello gestionale. Il primo documento nello scenario internazionale ad individuare una funzione amministrativa globale è stata la Convenzione relativa alla tutela del patrimonio culturale e naturale mondiale del 1972¹⁴⁵. Tale funzione consiste essenzialmente nella identificazione e protezione del patrimonio mondiale naturale e culturale di “*outstanding universal value*” e consiste da un lato nell'attribuire agli Stati membri l'esercizio di questa funzione, dall'altro nell'assegnare alla comunità internazionale il compito di supportare gli Stati nell'esercizio della stessa. L'attribuzione della funzione amministrativa globale allo Stato

¹⁴⁵ S. Battini, *Amministrazioni nazionali e controversie globali*, Giuffrè, Milano, 2007, p. 76

Pierangela Tedde
Il controllo della “performance” pubblica e dell'attività di gestione dei siti
Patrimonio mondiale dell'umanità
Tesi di Dottorato in Diritto ed economia dei sistemi produttivi
Università degli Studi di Sassari

membro costituisce al contempo un limite, in quanto quest'ultimo non ha la possibilità di disporre liberamente di una parte del patrimonio culturale e naturale che si trova nel suo territorio. Tale limitazione, tuttavia, è tollerata da parte dello Stato in quanto non può essere attribuita ad altra organizzazione espressa dalla comunità internazionale e quindi non può essere sottratta al potere di esercizio dello Stato membro. In ordine allo svolgimento della funzione globale di identificazione e protezione del patrimonio culturale e naturale è riconosciuto, tuttavia, alla comunità internazionale un ruolo di supporto, di cui gli art. 6 e 7 della *World Heritage Convention* precisano caratteri e limiti, di cui avremo modo di approfondire nei paragrafi successivi.

L'esigenza di avviare un'iniziativa multilaterale internazionale, promossa a partire dagli anni settanta del Novecento, nasce dall'emergere di considerazioni, richiamate nel preambolo del testo della Convenzione secondo le quali *“il patrimonio culturale e il patrimonio naturale sono sempre più minacciati di distruzione non soltanto dalle cause tradizionali di degradazione, ma anche dall'evoluzione della vita sociale ed economica”* e che *“la degradazione o la scomparsa di un bene del patrimonio culturale e naturale è un impoverimento nefasto del patrimonio di tutti i popoli del mondo”*, dall'altro viene in rilievo la constatazione che *“la protezione di questo patrimonio su scala nazionale rimane spesso*

Pierangela Tedde

*Il controllo della “performance” pubblica e dell'attività di gestione dei siti
Patrimonio mondiale dell'umanità*

*Tesi di Dottorato in Diritto ed economia dei sistemi produttivi
Università degli Studi di Sassari*

incompleta”¹⁴⁶. Tali esigenze chiamano direttamente in causa la Comunità internazionale ad assumere un ruolo attivo nella protezione del patrimonio culturale e naturale di eccezionale valore universale attraverso l’istituzione di un elenco di siti – nota come la “*World heritage list*” e strumenti di assistenza collettiva. Pertanto il “progetto” patrimonio mondiale dell’umanità da un lato mira all’individuazione di eccellenze, a livello nazionale e transnazionale, da inserire nella Lista e ad assicurarne accesso e fruizione, e dall’altro, incoraggia i singoli Stati a fornire protezione al proprio patrimonio sulla base di standard di tutela stabiliti a livello internazionale e individuando meccanismi di controllo, periodici e straordinari.

Da questo punto di vista, la protezione dei beni culturali ha dato vita ad una complessa serie di rapporti tra livello ultrastatale e livello nazionale. La necessità di coordinare l’azione degli Stati nella protezione dei rispettivi beni culturali e naturali ha trovato risposta nell’istituzione dell’Organizzazione delle Nazioni Unite per l’educazione, le scienze e la cultura, di seguito UNESCO. Si tratta di uno degli Istituti specializzati¹⁴⁷ dell’Organizzazione delle Nazioni Unite (ONU), ad essa collegata in quanto subisce un potere di

¹⁴⁶ Preambolo della *Convention Concerning the Protection of the world Cultural and Natural Heritage*, Parigi, 16 Novembre 1972.

¹⁴⁷ B. Conforti, C. Focarelli, *Le Nazioni Unite*, Cedam, Padova, 2012 p. 369

Pierangela Tedde

*Il controllo della “performance” pubblica e dell’attività di gestione dei siti
Patrimonio mondiale dell’umanità*

*Tesi di Dottorato in Diritto ed economia dei sistemi produttivi
Università degli Studi di Sassari*

coordinamento e controllo¹⁴⁸. È, tuttavia, un istituto autonomo¹⁴⁹, sorto da un trattato del tutto distinto dalla Carta delle Nazioni Unite, i cui membri non coincidono necessariamente con i membri dell'ONU. La Convenzione sul patrimonio mondiale ha predisposto un'apposita struttura con funzioni di protezione, assistenza alle amministrazioni nazionali e di controllo del rispetto degli obblighi di protezione di tutela del patrimonio culturale. La sua composizione riflette l'organizzazione interna dell'ONU, si compone, infatti, di un organo intergovernativo assembleare, l'Assemblea generale degli Stati membri, di un organo intergovernativo esecutivo, il Comitato del patrimonio mondiale (*World Heritage Committee*) e il Centro del patrimonio mondiale (*World Heritage Centre*). Quest'ultimo è un organo che svolge le funzioni proprie del Segretariato dell'Unesco ovvero coopera con gli Stati membri della Convenzione e gli uffici dell'Unesco, prepara le riunioni dell'organo esecutivo e verifica

¹⁴⁸ Si sottolineano in merito i seguenti articoli della Carta: l'art. 58 che abilita l'Assemblea e il Consiglio economico e sociale ad emanare raccomandazioni "al fine di coordinare i programmi e le attività degli istituti specializzati", l'art. 64 che attribuisce al Consiglio la facoltà di richiedere agli Istituti dei "rapporti regolari"; l'art. 1, par. 3 secondo cui l'Assemblea "esamina i bilanci amministrativi degli Istituti specializzati al fine di fare ad essi delle raccomandazioni".

¹⁴⁹ Tra questi possiamo citare la Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO), International Labour Organization (ILO), World Health Organization (WHO), United Nations International Children's Emergency Fund (UNICEF).

Pierangela Tedde
Il controllo della "performance" pubblica e dell'attività di gestione dei siti
Patrimonio mondiale dell'umanità
Tesi di Dottorato in Diritto ed economia dei sistemi produttivi
Università degli Studi di Sassari

l'attuazione delle sue decisioni nonché l'implementazione delle risoluzioni dell'Assemblea Generale.

4.2 Il procedimento per la salvaguardia del patrimonio mondiale dell'umanità e i soggetti attuatori

Obiettivo primario della Convenzione, UNESCO, è quello di creare una protezione del patrimonio mondiale attraverso una sistema di cooperazione e assistenza che coinvolge soprattutto gli Stati convenzionati. La Convenzione, quale fonte normativa di carattere generale, si applica a quei beni culturali che dal punto di vista storico, artistico e scientifico presentino un eccezionale valore universale. L'eccezionalità postula l'esigenza di trascendere i confini nazionali nonché l'importanza meramente locale del bene e richiede l'individuazione di un sito di estrema rilevanza per le generazioni presenti e future dell'intera umanità, in grado di giustificarne la protezione permanente a carico della comunità internazionale nel suo insieme, il "valore", invece, è considerato il contributo culturale, storico o scientifico offerto dal sito, inoltre, il valore per essere tale deve corrispondere a determinati requisiti di autenticità (richiesta per i soli siti candidati come Patrimonio culturale) e integrità previsti dagli

Pierangela Tedde
Il controllo della "performance" pubblica e dell'attività di gestione dei siti
Patrimonio mondiale dell'umanità
Tesi di Dottorato in Diritto ed economia dei sistemi produttivi
Università degli Studi di Sassari

artt. 79 e seguenti delle *Operational Guidelines*¹⁵⁰. I siti del Patrimonio Mondiale, fino alla fine del 2004, venivano scelti sulla base di sei criteri culturali e di quattro criteri naturali. Con l'adozione dell'ultima versione delle Linee Guida i criteri sono stati accorpati in un unico elenco, valido per i beni culturali e naturali, distinto in dieci punti¹⁵¹.

¹⁵⁰ Si tratta di orientamenti che vengono continuamente aggiornati e modificati e che sviluppano nel dettaglio la disciplina della Convenzione per facilitarne l'implementazione, attraverso una codificazione semplificata delle procedure per la protezione dei beni culturali.

¹⁵¹ I criteri sono indicati all'art. 77 delle *Operational Guidelines* ovvero i beni devono rappresentare un capolavoro del genio creativo dell'uomo; mostrare un importante interscambio di valori umani, in un lungo arco temporale o all'interno di un'area culturale del mondo, sugli sviluppi nell'architettura, nella tecnologia, nelle arti monumentali, nella pianificazione urbana e nel disegno del paesaggio; essere testimonianza unica o eccezionale di una tradizione culturale o di una civiltà vivente o scomparsa; costituire un esempio straordinario di una tipologia edilizia, di un insieme architettonico o tecnologico, o di un paesaggio, che illustri uno o più importanti fasi nella storia umana; essere un esempio eccezionale di un insediamento umano tradizionale, dell'utilizzo di risorse territoriali o marine, rappresentativo di una cultura (o più culture), o dell'interazione dell'uomo con l'ambiente, soprattutto quando lo stesso è divenuto vulnerabile per effetto di trasformazioni irreversibili; essere direttamente o materialmente associati con avvenimenti o tradizioni viventi, idee o credenze, opere artistiche o letterarie, dotate di un significato universale eccezionale; presentare fenomeni naturali eccezionali o aree di eccezionale bellezza naturale o importanza estetica; costituire una testimonianza straordinaria dei principali periodi dell'evoluzione della terra, comprese testimonianze di vita, di processi geologici in atto nello sviluppo delle caratteristiche fisiche della superficie terrestre o di caratteristiche geomorfiche o fisiografiche significative; costituire esempi rappresentativi di importanti processi ecologici e biologici in atto nell'evoluzione e nello sviluppo di ecosistemi e di ambienti vegetali e animali terrestri, di acqua dolce, costieri e marini; presentare gli habitat naturali più importanti e più significativi, adatti per la conservazione in-situ della diversità biologica, compresi quelli in cui

Pierangela Tedde

*Il controllo della "performance" pubblica e dell'attività di gestione dei siti
Patrimonio mondiale dell'umanità*

*Tesi di Dottorato in Diritto ed economia dei sistemi produttivi
Università degli Studi di Sassari*

Affinché un bene sia considerato di eccezionale valore universale, deve soddisfare oltre le condizioni di integrità e/o autenticità così come definite nelle Linee Guida, deve essere dotato, anche, di un adeguato sistema di tutela e di gestione che ne garantisca la salvaguardia. Il Comitato del patrimonio mondiale preferisce garantire l'iscrizione di quei siti che garantiscono l'integrazione di diversi requisiti, malgrado sia sufficiente la presenza di un solo requisito,

Il procedimento che permette ad un bene di essere considerato patrimonio mondiale è articolato in tre fasi: di iniziativa, istruttoria e decisione¹⁵². La fase di iniziativa prende avvio con la richiesta, da parte dello Stato in cui il bene si trova, di iscrizione del bene nella Lista dei Beni UNESCO. È una fase particolarmente complessa e selettiva in ragione del valore eccezionale con cui vanno argomentati i criteri di riconoscimento selezionati, delle severe condizioni di integrità previste nelle *Operational Guidelines*¹⁵³ e sia per i modelli di gestione particolarmente rigorosi, richiesti per assicurarne la protezione. Spetta infatti ad ogni Stato il compito di elaborare un inventario di beni (*Tentative List*), situati nel proprio territorio e

sopravvivono specie minacciate di eccezionale valore universale dal punto di vista della scienza o della conservazione.

¹⁵² Tale procedimento è disciplinato nel dettaglio dalle *Operational Guidelines for the implementation of the world Heritage Convention*.

¹⁵³ Disciplinate agli artt. 87 e segg.

suscettibili di essere considerati di eccezionale valore universale¹⁵⁴. Sulla base di tale inventario il Comitato per il patrimonio mondiale seleziona i beni che ritiene abbiano effettivamente un valore universale. L'identificazione e la protezione del patrimonio culturale e naturale di “*outstanding universal value*” spetta agli Stati membri supportati dal Comitato suddetto. La richiesta di iscrizione deve indicare tutte le informazioni necessarie per giustificare l'eccezionale valore universale del bene, già preventivamente inserito nella *Tentative List* che lo Stato ha preventivamente presentato al segretariato. L'inserimento nella *Tentative List* e la nomination sono atti che rientrano nella sovranità-autonomia dello Stato e devono essere presentati entro il 1° Febbraio di ogni anno. La richiesta deve riportare in primo luogo una chiara descrizione dei confini del bene che si nomina – *Identification of the Property*; contenere i dati storici e strutturali del bene, deve indicare l'integrazione dei requisiti che dimostrino l'*outstanding universal value*. Il dossier di candidatura deve riportare altresì la descrizione dello stato di conservazione del bene e i fattori che incidono sul bene unitamente alle misure nazionali relative alla protezione del patrimonio nominato e le modalità di applicazione, ovvero il Piano di gestione e la sua esecuzione di cui avremo modo di approfondire. Le *nominations* ritenute complete sono

¹⁵⁴ Convenzione UNESCO per la tutela del patrimonio mondiale naturale e culturale; Parigi, 16 novembre 1972, art. 11.1

Pierangela Tedde

*Il controllo della “performance” pubblica e dell'attività di gestione dei siti
Patrimonio mondiale dell'umanità*

*Tesi di Dottorato in Diritto ed economia dei sistemi produttivi
Università degli Studi di Sassari*

inoltrare dal World Heritage Centre agli *Advisory Bodies*¹⁵⁵ per la fase successiva ovvero la fase istruttoria. Gli *Advisory Bodies* sono organismi transnazionali non governativi o misti cui viene attribuita la titolarità di funzioni pubbliche globali e sono parte integrante del tessuto organizzativo creato dalla World Heritage Convention. Rivestono, infatti, un ruolo importante nella fase di listing. Il Comitato, infatti, adotta le sue decisioni sulla base delle informazioni, valutazioni, pareri forniti da queste organizzazioni, pur non essendo vincolanti. Gli organi consultivi valutano le candidature e fondano il loro giudizio tecnico sui parametri guida stabiliti dalle *Operational Guidelines*¹⁵⁶. La fase istruttoria coinvolge un gran numero di esperti che confluiscono in due gruppi separati ed operano contemporaneamente su due oggetti diversi. Il primo si concentra sulla valutazione dell'eccezionale valore universale del bene nominato, il secondo gruppo di esperti effettua un'analisi sugli aspetti relativi alla

¹⁵⁵Gli *Advisory Bodies* sono organismi transnazionali non governativi, o misti. Tra questi rivestono un ruolo decisivo nella fase della listing l'ICOMOS - *International Council on Monuments and Sites* – e la IUCN - *International Union for Conservation of Nature*. Al primo è assegnata la valutazione delle *nominations* che riguardano il patrimonio culturale, mentre la IUCN valuta le candidature che si riferiscono al patrimonio naturale.

¹⁵⁶ Le procedure di elaborazione della valutazione tecnica è autonomamente definita da ciascuno dei due organismi valutatori nel rispetto di alcuni principi generali fissati dalla *World Heritage Committee*. Tali procedure sono descritte in allegato nelle *Operational Guidelines* (Annex 6: *Evaluation procedures of the Advisory Bodies for nominations*)

Pierangela Tedde

*Il controllo della “performance” pubblica e dell’attività di gestione dei siti
Patrimonio mondiale dell’umanità*

*Tesi di Dottorato in Diritto ed economia dei sistemi produttivi
Università degli Studi di Sassari*

protezione e gestione del bene, la quale implica una visita *in loco*, il confronto con le autorità domestiche e, se opportuno, possono consultare anche le ONGs locali. Entrambe le valutazioni sono inoltrate ad un unico organismo che elabora il parere. Tali organi impiegano un periodo di oltre un anno per compiere le loro valutazioni che devono essere trasmesse al Comitato del patrimonio mondiale, affinché possa decidere sulle candidature nella sessione dell'anno successivo. Sulla base delle valutazioni tecniche di tali organi e tenendo conto di alcuni criteri¹⁵⁷ individuati al fine di rendere la lista equilibrata e rappresentativa, il Comitato adotta una decisione su ciascuna candidatura. La decisione può essere di tre tipi: di rinvio e di non iscrizione, di iscrizione al *World Heritage List*. Per quanto attiene la decisione di rinvio, le *Operational Guidelines* prevedono la possibilità in capo al Comitato del Patrimonio mondiale di rinviare la candidatura allo Stato proponente al fine di ottenere ulteriori informazioni¹⁵⁸, “che devono essere fornite entro il 1 Febbraio dell'anno in cui il Comitato desidera esaminare la richiesta”, ovvero prevedono la possibilità di differire la candidatura ad una valutazione approfondita o studio, o proporre una sostanziale revisione allo Stato. In questo caso lo Stato può decidere di ripresentare la candidatura

¹⁵⁷art. 61, *Operational Guidelines*. Tra i criteri vi sono i seguenti: non si esaminano più di due nominations per ogni Stato, per un massimo di 45, devono tenere presente sia la tipologia che il profilo geografico del bene.

¹⁵⁸art. 159, *Operational Guidelines*.

Pierangela Tedde

*Il controllo della “performance” pubblica e dell’attività di gestione dei siti
Patrimonio mondiale dell’umanità*

*Tesi di Dottorato in Diritto ed economia dei sistemi produttivi
Università degli Studi di Sassari*

differita all'anno successivo entro la stessa data. Nel caso in cui il Comitato si pronunci sulla non iscrizione del bene alla World Heritage list, lo Stato dovrà astenersi dal ripresentare la candidatura negli anni successivi a meno che non si verifichino delle circostanze eccezionali, ovvero nel caso in cui vi siano nuove scoperte¹⁵⁹ o ulteriori informazioni scientifiche.

4.3 Gli effetti del riconoscimento dell'eccezionale valore universale

Nel caso di iscrizione del sito alla World Heritage list il Comitato adotta uno “*Statement of outstanding universal value*”, un documento che contiene la valutazione positiva dell'eccezionale valore universale del bene, l'identificazione dei criteri per i quali il bene è stato iscritto, la valutazione delle condizioni di integrità e autenticità del bene, il riscontro di un efficace sistema nazionale di protezione e gestione del patrimonio culturale. Si tratta di un atto che esprime il riconoscimento e l'attestazione da parte della comunità internazionale delle particolari qualità e dell'eccezionale valore del bene che in quanto tale assume

¹⁵⁹art. 158, *Operational Guidelines*

Pierangela Tedde

*Il controllo della “performance” pubblica e dell'attività di gestione dei siti
Patrimonio mondiale dell'umanità*

*Tesi di Dottorato in Diritto ed economia dei sistemi produttivi
Università degli Studi di Sassari*

rilievo non soltanto per la nazione, ma anche per il mondo intero¹⁶⁰. È nel momento dell'iscrizione che il Comitato per il patrimonio mondiale suggella la dichiarazione di eccezionale valore universale e ne individua il riferimento chiave per la protezione efficace e la gestione futura del bene. Tale riconoscimento costituisce un'utilità per lo Stato e per la comunità locale residente nel territorio in cui il bene si trova. Si tratta di una utilità simbolica che si manifesta con l'emblema del *World Heritage*, e una economica poiché l'iscrizione comporta una maggiore visibilità per il sito, dunque genera un aumento delle presenze turistiche.

Il riconoscimento dell'eccezionale valore universale produce altri effetti, ad avere visibilità e rilievo internazionale, infatti, non è soltanto una porzione di territorio o Stato ma anche un frammento del suo sistema normativo e amministrativo, ovvero le regole predisposte dallo Stato per assicurare la protezione e la conservazione del bene, divengono il “principale parametro alla stregua del quale misurare l'adempimento di un obbligo internazionale, cioè del dovere di proteggere e conservare il patrimonio naturale e culturale di eccezionale valore universale”¹⁶¹. Lo Stato infatti è tenuto ad adottare le “misure legali, amministrative e finanziarie appropriate per la

¹⁶⁰art. 269, *Operational Guidelines*.

¹⁶¹ S. Battini, *Amministrazioni nazionali e controversie globali*, Giuffrè, Milano, 2007 p. 93

protezione, conservazione e il restauro di tale patrimonio”¹⁶². Si tratta di obblighi aperti, in periodico aggiornamento e suscettibili di differenti applicazioni concrete, “possono consistere infatti in passaggi procedurali, come la consultazione del pubblico interessato alla realizzazione del progetto da parte dell’ autorità che deve approvarlo, oppure, in specifiche misure di salvaguardia e prevenzione da eventuali pregiudizi di diversa natura”¹⁶³. Le misure devono essere tali da evitare il degrado e la perturbazione del sito, questi ultimi sono considerati parametri di riferimento dettati dalla Convenzione ma non specificati nel dettaglio, tanto che la loro valutazione implica un potere discrezionale troppo ampio affidato ad un organo globale, il quale è tenuto ad individuare quando vi è un peggioramento dello stato di conservazione del bene mondiale ovvero quando la decisione amministrativa mette in pericolo l’ *outstanding universal value*. È in questa fase che emerge il conflitto tra la sovranità statale e il patrimonio universale. Originariamente la *World Heritage Convention* si fondava sul concetto di dominio riservato e poggiava sul pieno riconoscimento del ruolo primario dello Stato nella protezione del patrimonio culturale, al Comitato del patrimonio mondiale, infatti, spettavano principalmente compiti di assistenza tecnica e finanziaria

¹⁶² art. 5, Convenzione UNESCO per la tutela del patrimonio mondiale naturale e culturale, cit.

¹⁶³ L. Casini, *La globalizzazione dei beni culturali*, Il Mulino, Bologna, 2010, p. 62

che trovavano un limite nelle decisioni adottate dallo stato interessato. Tali compiti si ascrivevano alla attività di supporto che si attivava solo sulla base di una richiesta internazionale di assistenza avanzata dallo stesso Stato, a sua volta assicurata dalla comunità internazionale solo in ossequio al dovere di cooperazione. Lo schema della Convenzione del '72 non contempla rimedi, né conseguenze per i casi in cui gli Stati, vengano meno agli impegni assunti e trascurino la protezione del bene patrimonio dell'umanità, tanto che il rischio che l'interesse alla tutela del patrimonio di eccezionale valore universale potesse essere totalmente o parzialmente sacrificato in vista del soddisfacimento di un preminente interesse della collettività nazionale o locale, era evidente e tangibile. Con il passare degli anni, si è assistito ad una graduale erosione della sovranità statale a favore di quella internazionale, consentendo a quest'ultima di incidere sulle scelte amministrative locali. È a partire dagli anni '90 infatti che si introdussero profonde modificazioni alle *Operational Guidelines*¹⁶⁴ che intervennero, a testo della convenzione inalterato, e che rappresentarono il momento di passaggio da un sistema basato sulla cooperazione ad un sistema basato su un meccanismo diretto ad assicurare la *compliance* degli Stati rispetto agli obblighi di tutela previsti dalla Convenzione stessa. Tale meccanismo si esplica

¹⁶⁴ Le modifiche richiedono la maggioranza dei due terzi dei membri del *World Heritage Committee*.

Pierangela Tedde
*Il controllo della "performance" pubblica e dell'attività di gestione dei siti
Patrimonio mondiale dell'umanità
Tesi di Dottorato in Diritto ed economia dei sistemi produttivi
Università degli Studi di Sassari*

attraverso l'attribuzione di maggiori poteri al Comitato del patrimonio culturale, consentendole di influire su scelte amministrative locali attraverso due modi. Il primo è il “*Reactive Monitoring*” che permette alla *Committee* di ricevere notizie sullo stato di conservazione del bene senza dover attendere la ricezione di informazioni rese spontaneamente dallo stato. Il secondo è il potere di iscrivere il bene nella *List of World Heritage in Danger*, svincolato dal presupposto di richiesta di assistenza da parte dello Stato. Il *Reactive Monitoring* pone a carico degli Stati un dovere di informazione, i quali devono comunicare per il tramite del Segretariato la loro intenzione di intraprendere o autorizzare in un'area protetta “ristrutturazioni o nuove costruzioni che possano compromettere l'eccezionale valore universale del bene”¹⁶⁵. Tale decisione deve essere resa in tempo utile prima di assumere una decisione affinché il Comitato “possa assistere nella ricerca della migliore soluzione utile ad assicurare che l'eccezionale valore universale sia pienamente preservato”. È una “disposizione che integra i diritti amministrativi nazionali” in quanto “introduce per ogni procedimento amministrativo nazionale, suscettibile di incidere sullo stato di conservazione del patrimonio culturale o naturale, un obbligo di comunicazione strumentale al

¹⁶⁵ Cfr. art. 172 *Operational Guidelines for the implementation of World Heritage Convention*,

diritto di partecipazione di un organismo internazionale”¹⁶⁶. Le *Operational Guidelines* attribuiscono inoltre alle parti della società civile, senza alcuna limitazione, il potere di segnalare o denunciare, presso il segretariato del Comitato, iniziative o decisioni adottate dalle autorità statali in violazione degli obblighi di tutela della convenzione. Ricevute tali informazioni, il segretariato le invia agli *Advisory Bodies* per ricevere il rapporto in base al quale il Comitato del patrimonio mondiale¹⁶⁷ può, ove ricorrano le condizioni, “iscrivere il bene nella lista rossa; non assumere alcuna iniziativa, e se ritiene che tale bene non abbia subito un significativo deterioramento può invitare lo Stato interessato ad assumere le necessarie iniziative di restauro offrendo l’assistenza internazionale; cancellare definitivamente il bene dalla lista patrimonio mondiale dell’umanità, se ritiene che essa abbia irrimediabilmente perduto le sue caratteristiche di eccezionale valore universale”¹⁶⁸. Si tratta di strumenti che il Comitato ha a disposizione

¹⁶⁶ S. Battini, *Amministrazioni nazionali e controversie globali*, cit., p. 98

¹⁶⁷ Tra i poteri del Comitato vi è anche quello di definire la distribuzione delle risorse della *World Heritage Fund*, un fondo al quale contribuisce annualmente ciascuno Stato membro, ai sensi dell’art. 16 della *World Heritage Convention* e secondo quanto fissato dalla *General Assembly of States Parties to the Convention*, ove sono assunte altresì le decisioni su come allocare le risorse finanziarie dell’organizzazione internazionale, ripartendole tra i diversi partecipanti e facendo fronte alle richieste dei diversi paesi membri.

¹⁶⁸ Cfr. art. 176, *Operational Guidelines for the implementino of World Heritage Convention*.

per mobilitare la comunità internazionale a difesa del bene inserito nella lista patrimonio dell'umanità e sui quali l'organo internazionale intende assicurare la conformità dell'attività amministrativa statale agli impegni internazionali assunti. Sono meccanismi che si innescano a seconda della gravità delle fattispecie e si fondano sull'ammonimento, non sulla coercizione.

L'inserimento nella lista rossa (*Danger List*) non rappresenta una sanzione vera e propria, rappresenta un avvertimento con il quale la comunità internazionale è avvisata dei pericoli ai quali può andare incontro un valore universale. L'atto di iscrizione del bene nella lista rossa ha progressivamente cambiato funzione, se inizialmente veniva concepita come strumento in capo allo Stato per rivolgere una richiesta di aiuto a fronte della incapacità di difendere da solo i beni di interesse dall'intera umanità ora è considerato come uno strumento della comunità internazionale utile ad esercitare pressione dentro lo Stato, le cui scelte minacciano un patrimonio che appartiene a tutto il mondo. Si tratta di un meccanismo reputazionale meglio noto con il nome di "*name and shame*", un meccanismo in grado di gettare discredito sullo Stato che mette in pericolo il bene patrimonio dell'umanità affinché riveda le scelte di governo del territorio. Consiste, essenzialmente, nell'imputare ad un'autorità statale inadempiente un pubblico disonore, discendente dal fatto che non è

Pierangela Tedde
Il controllo della "performance" pubblica e dell'attività di gestione dei siti
Patrimonio mondiale dell'umanità
Tesi di Dottorato in Diritto ed economia dei sistemi produttivi
Università degli Studi di Sassari

stata rispettata la regola internazionale¹⁶⁹. Rappresenta l'accertamento dell'esistenza di un serio e specifico pericolo che contestualmente rappresenta una violazione di un impegno internazionale da parte dello Stato, se il rischio dipende da scelte interne al medesimo. Tale decisione viene adottata solo a seguito di varie fasi nell'ambito di un procedimento che vede coinvolto lo Stato nella fase della consultazione e nella richiesta di adozione di misure correttive, nonché a seguito dell'accertamento, da parte di esperti delle *Advisory Bodies* inviati in loco, della natura e del grado del pericolo cui è sottoposto il bene. La sanzione più radicale consiste nella decisione del Comitato del patrimonio mondiale di cancellare il bene dalla World Heritage List, la cui unica motivazione legittima consiste nella perdita delle caratteristiche dell'eccezionale valore universale. Le caratteristiche della sequenza degli atti sopradescritti rappresentano un procedimento di controllo avente la funzione di garantire il rispetto del parametro internazionale. Il procedimento ora descritto non termina con l'adozione di una sanzione, piuttosto con un atto che, concentrandosi in sanzioni sociali, non giuridicamente vincolanti, servono ad additare lo Stato responsabile alla riprovazione morale e politica da parte dell'opinione pubblica internazionale. La prospettiva di veder reso pubblico il proprio operato negativo rende più incisivo

¹⁶⁹ L. Casini, *La globalizzazione dei beni culturali*, Il Mulino, Bologna, 2010, p. 75

l'impegno degli Stati verso una tempestiva e corretta attuazione della normativa internazionale, il sistema delineato non si fonda su un controllo ex post ma ex ante, il Comitato non porta all'attenzione di un organo giurisdizionale la violazione di un precetto internazionale ma risponde con un'attività promozionale e preventiva affinché lo "Stato possa pagare un prezzo politico per la violazione di questi parametri"¹⁷⁰. L'effetto del procedimento sotto questo profilo si amplifica al verificarsi di circostanze particolari sullo scenario internazionale, l'ammissione ad una diversa organizzazione internazionale oppure il riconoscimento di un determinato status nelle relazioni tra Stati, nella pratica, conduce sul versante amministrativo ad un esito positivo, ovvero ad un comportamento conforme alla disposizione ultrastatale.

4.4 Il Piano di Gestione: il sistema di controllo nei siti Patrimonio Mondiale dell'umanità

Il riconoscimento della rilevanza mondiale di un sito o bene, attraverso l'iscrizione nella *World Heritage List (WHL)*, impone agli Stati, nei quali il sito ricade, di allineare il processo di pianificazione,

¹⁷⁰ Cfr. art. 182, *Operational Guidelines*.

Pierangela Tedde

Il controllo della "performance" pubblica e dell'attività di gestione dei siti Patrimonio mondiale dell'umanità

*Tesi di Dottorato in Diritto ed economia dei sistemi produttivi
Università degli Studi di Sassari*

programmazione e controllo, da un lato, a quello disposto dalla Convenzione UNESCO, dall'altro agli adempimenti prescritti da leggi e riferiti in particolar modo alle caratteristiche del sito.

L'art 29 della Convenzione sulla protezione del patrimonio mondiale culturale e naturale richiede agli Stati coinvolti di redigere report informativi. Il primo report informativo è quello "periodico", ogni sei anni gli Stati firmatari della Convenzione devono presentare alla Conferenza generale dell'UNESCO, tramite il Comitato per il Patrimonio Mondiale, un rapporto informativo "*relativo ai provvedimenti amministrativi e legislativi adottati e alle azioni intraprese per l'attuazione della Convenzione*", compreso lo stato di conservazione dei beni del patrimonio mondiale collocati nel proprio territorio. Il Rapporto periodico contiene nella prima parte, la descrizione, a livello nazionale, dello stato di tutela, conservazione e gestione del patrimonio del Paese iscritto nella *WHL*; nella seconda parte contiene approfondimenti e informazioni aggiornate sugli eventuali cambiamenti avvenuti, nel corso degli anni, sui siti UNESCO.

La redazione del Rapporto periodico rappresenta un'importante occasione, per ogni sito, di raccogliere ulteriori informazioni su diversi aspetti che riguardano la tutela, il restauro, la protezione e la gestione delle risorse finanziarie e umane imputate, i rischi, la promozione culturale, sensibilizzazione e comunicazione senza

Pierangela Tedde

*Il controllo della "performance" pubblica e dell'attività di gestione dei siti
Patrimonio mondiale dell'umanità*

*Tesi di Dottorato in Diritto ed economia dei sistemi produttivi
Università degli Studi di Sassari*

trascurare la valorizzazione e il monitoraggio, utili ad avere un quadro più ampio, più descrittivo, in grado di mettere in luce anche le criticità. Inoltre fornisce un meccanismo per la cooperazione regionale e lo scambio di informazioni ed esperienze tra gli Stati coinvolti nell'implementazione della Convenzione sulla protezione del patrimonio mondiale. Il Comitato del patrimonio mondiale, infatti, adotta un approccio regionale al Report periodico al fine di rispondere a specifiche caratteristiche per ciascuna regione. Le strategie di monitoraggio periodico regionale sono sviluppate per assicurare la più ampia partecipazione degli Stati parte della Convenzione, nonché delle loro competenze. Il risultato finale di ciascuna strategia regionale è un Report sullo stato del patrimonio mondiale regionale. Il comitato esamina i report regionali in accordo con uno schema temporale prestabilito, basato su un ciclo sessennale 2008-2015¹⁷¹. Mentre l'Assemblea Generale degli Stati parte della Convenzione del Patrimonio Mondiale e il Comitato del Patrimonio Mondiale hanno un ruolo nella definizione degli standard, spetta agli Stati il compito di monitorare e gestire i beni del Patrimonio Mondiale. Gli Stati parte sono anche responsabili della redazione del report periodico. Il

¹⁷¹ Nell'ambito di questo ciclo di monitoraggio, ogni anno il Comitato del patrimonio mondiale esamina il Report sullo stato di conservazione del patrimonio mondiale. Nel 2008 è stato analizzato quello relativo agli Stati Arabi, il 2009 quello degli Stati Africani, il 2011 dell'Asia e del Pacifico, 2012 dell'America Latina e dei Caraibi, il 2014-2015 dell'Europa e del Nord America.

Pierangela Tedde

*Il controllo della "performance" pubblica e dell'attività di gestione dei siti
Patrimonio mondiale dell'umanità*

*Tesi di Dottorato in Diritto ed economia dei sistemi produttivi
Università degli Studi di Sassari*

Comitato del Patrimonio Mondiale e il Segretariato (il Centro del Patrimonio Mondiale UNESCO) supporta gli Stati Parte in questi compiti e facilitano l'attuazione delle strategie regionali di monitoraggio periodico. Gli Stati possono chiedere la consulenza di esperti del Segretariato e degli organi consultivi (ICOMOS, ICCROM e IUCN). Il Comitato del Patrimonio Mondiale esamina e risponde alle relazioni periodiche degli Stati parte e trasmette le sue conclusioni alla Conferenza generale dell'UNESCO.

Il Comitato del Patrimonio mondiale, nella ventiseiesima sessione, ha adottato la Dichiarazione di Budapest (2002), invitando gli Stati convenzionati a salvaguardare il loro patrimonio attraverso la fissazione di obiettivi strategici ed assicurando “un giusto equilibrio tra conservazione, sostenibilità e sviluppo, in modo che i beni del Patrimonio mondiale possano essere tutelati attraverso attività adeguate che contribuiscono allo sviluppo socio-economico e alla qualità della vita delle nostre comunità; attraverso strategie di comunicazione, educazione, ricerca, formazione e sensibilizzazione; ricercando il coinvolgimento attivo degli enti locali, a tutti i livelli, nella individuazione, tutela e gestione dei beni del Patrimonio mondiale”¹⁷².

¹⁷²B Sibilio Parri., *Uno strumento di gestione del patrimonio culturale: il caso dei siti UNESCO*, in *Economia e diritto del terziario*, n. 2, 2011, p. 312

Pierangela Tedde

Il controllo della “performance” pubblica e dell’attività di gestione dei siti Patrimonio mondiale dell’umanità

*Tesi di Dottorato in Diritto ed economia dei sistemi produttivi
Università degli Studi di Sassari*

Il Comitato del Patrimonio Mondiale dell'UNESCO, nel delegare ogni stato membro a rappresentare la specifica situazione del sito, non ha proposto un modello unico di ciò che sarà definito Piano di gestione, né ha fornito una sua definizione.

Fra i 157 paesi rappresentati nella lista del patrimonio mondiale, l'Italia è il paese che ha il maggior numero di iscrizioni con 47¹⁷³ siti dichiarati patrimonio dell'umanità, per governare gli effetti del riconoscimento ottenuto e il sistema del patrimonio culturale ha adottato nel 2006 la legge, n. 77, "Misure speciali di tutela e fruizione dei siti italiani di interesse culturale, paesaggistico e ambientale, inseriti nella 'lista del patrimonio mondiale', posti sotto la tutela dell'UNESCO". La Legge ha formalmente riconosciuto i Piani di gestione richiesti dall'UNESCO, quali strumenti atti ad assicurare la conservazione dei siti e a creare le condizioni per la loro valorizzazione, definendo le priorità di intervento e le relative modalità attuative, nonché le azioni esperibili per reperire le risorse pubbliche e private necessarie, oltre che le opportune forme di collegamento con programmi o strumenti normativi che perseguano finalità complementari (art. 3). Il Ministero per i Beni e le Attività Culturali, per dare seguito alle richieste dell'UNESCO sulla necessità di dotarsi di un Piano di gestione, ha avviato, nel corso del tempo,

¹⁷³ UNESCO, Lista patrimonio Mondiali dell'umanità 2014 in <http://whc.unesco.org/en/list/>

diverse iniziative come quella relativa all'istituzione di una Commissione consultiva, con il compito di fornire le *Linee guida per la redazione ed attuazione dei Piani di Gestione*. L'Ufficio Lista Patrimonio Mondiale UNESCO presso il Ministero per i beni e le attività culturali (di seguito MIBAC)¹⁷⁴, inoltre, con il supporto della Società Ernst & Young, ha definito la metodologia ed un modello per la realizzazione dei Piani di Gestione. Tale modello risponde alla necessità di preservazione nel tempo dei valori del sito alla luce dell'esigenza concreta di attribuire al patrimonio culturale un ruolo, sempre più significativo, nel quadro dei modelli di sviluppo fondati sulle identità locali e sulla valorizzazione delle risorse di un territorio.

Il piano di gestione, secondo una definizione astratta, è una sequenza di azioni coordinate nel tempo in cui sono identificate le risorse disponibili per conseguire gli obiettivi, individuare le modalità attraverso cui essi si conseguono e in cui è predisposto il sistema di controllo per essere certi di raggiungerli.

La metodologia seguita dal MIBACT per la redazione dei Piani di gestione nasce dalla considerazione che i siti riconosciuti di eccezionale valore universale sono diversi, dunque si è cercato di evitare che ogni piano seguisse metodiche diverse e che fossero

¹⁷⁴ La Legge 24 giugno 2013, n. 71, in G.U. n. 147 del 25 giugno 2013, entrata in vigore il 26 giugno 2013 attribuisce al Ministero le competenze del turismo. Il Ministero assume dunque l'attuale denominazione di Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo

l'espressione soggettiva locale di interpretare l'obbligo imposto dall'UNESCO. È prevalsa, pertanto, la considerazione che fosse più utile una metodologia uniforme, condivisa e coordinata tale da assicurare uno scambio di conoscenze e di pratiche virtuose e in grado di potenziare le capacità globali del sistema culturale italiano. Sulla base di questa metodologia il Piano "preordina un sistema di gestione che, partendo dai valori che hanno motivato l'iscrizione, perviene ad una analisi integrata dello stato dei luoghi individuando le forze di modificazione in atto, valuta poi gli scenari futuri raggiungibili attraverso obiettivi - opzioni di intervento, ne valuta gli impatti probabili sul sistema locale, sceglie i progetti strategici per conseguire i traguardi fissati, ne verifica il conseguimento tramite una serie di indicatori che attuano il monitoraggio sistematico dei risultati nel tempo"¹⁷⁵.

Secondo questa prospettiva il Piano deve dimostrarsi uno "strumento capace di consentire alla *governance* di confermare o mutare l'orientamento strategico di fondo e di fornire agli organi direttivi le informazioni idonee sia a guidare la formulazione delle

¹⁷⁵Ministero per i beni e le Attività Culturali - Commissione nazionale siti Unesco e sistemi turistici locali, Il modello del piano di gestione dei beni culturali iscritti alla lista del patrimonio dell'umanità, Linee Guida, Paestum 25 e 26 maggio 2004, p. 20

loro decisioni, sia a valutare l'efficacia del loro operato e, se necessario, a introdurre adeguati correttivi”¹⁷⁶.

Il piano di gestione è articolato in quattro sezioni, la prima prevede una parte descrittiva, ovvero raccoglie tutte le informazioni e le fonti, nonché individua i soggetti coinvolti ed i relativi documenti di pianificazione che costituiranno la base delle successive sezioni. Si tratta di una sezione propedeutica nella quale si mettono in luce le macro-esigenze del sito, si identifica l'area di riferimento e la programmazione in corso, si mappano i soggetti e gli attori rilevanti che ruotano attorno al sito e si individuano le strutture competenti per la gestione del sito. La seconda sezione, individua lo stato di fatto delle risorse patrimoniali (territoriali, storiche, morfologiche, paesistiche, ambientali) dell'area di riferimento con le relative criticità e opportunità, al fine di poter progettare efficacemente gli interventi di conservazione, tutela, valorizzazione e promozione. Contiene, altresì, la descrizione della situazione territoriale e socioeconomica che consente di ottenere un quadro sintetico dello stato del sito UNESCO e dell'area di riferimento, a tal fine è richiesta l'analisi *SWOT* uno strumento di pianificazione strategica usato per valutare i punti di forza (*Strengths*), debolezza (*Weaknesses*), le opportunità (*Opportunities*) e le minacce (*Threats*) di una situazione. In altri

¹⁷⁶B. Sibilio Parri, *Uno strumento di gestione del patrimonio culturale: il caso dei siti UNESCO*, cit, p. 313

termini è una tecnica di supporto alle scelte di intervento pubblico per analizzare scenari alternativi di sviluppo, che risponde all'esigenza di razionalizzazione dei processi decisionali. La terza sezione definisce la strategia di medio-lungo e breve periodo e la declina in specifici Piani di Azione, che rappresentano fasi operative per la sua attuazione. Ogni sito UNESCO deve stabilire obiettivi e strategie di breve e lungo periodo e, per evitare di effettuare la programmazione in termini approssimativi, è richiesta la redazione di quattro ulteriori piani nei seguenti ambiti: conoscenza; tutela e conservazione; valorizzazione (del patrimonio culturale e del sistema socio-economico) e comunicazione. Il Piano della Conoscenza deve inventariare e catalogare le risorse patrimoniali; descrivere i vincoli esistenti sull'area; analizzare i rischi cui sono sottoposte le risorse patrimoniali. Il Piano deve indicare le modalità di raccolta delle informazioni, costruzione, monitoraggio e aggiornamento del sistema di gestione della conoscenza (sviluppo e manutenzione del sistema, divulgazione e aggiornamento periodico delle informazioni e dei dati). Il piano di tutela e conservazione definisce gli interventi di tutela e conservazione da attuare nell'area di riferimento, con riguardo sia alle risorse, che a specifici progetti esistenti nell'area. Condizione necessaria per l'effettiva realizzazione del Piano di Tutela e Conservazione è la disponibilità di figure professionali adeguate alla tipologia di interventi previsti. Il Piano deve prevedere le azioni necessarie

Pierangela Tedde

*Il controllo della "performance" pubblica e dell'attività di gestione dei siti
Patrimonio mondiale dell'umanità*

*Tesi di Dottorato in Diritto ed economia dei sistemi produttivi
Università degli Studi di Sassari*

affinché si rendano disponibili i profili di competenza indispensabili per l'implementazione e la messa a regime del Piano di Tutela e Conservazione. Il Piano di valorizzazione, viceversa, deve essere sviluppato sia in termini culturali, inteso come aumento del “valore culturale” intrinseco del sito, sia di una crescita della fruizione e quindi delle filiere economiche interessate, sia in termini economici, intesa come crescita economica sostenibile del territorio¹⁷⁷. Il Piano di comunicazione, infine, si fonda su due aspetti principali, “la promozione all'interno attraverso il recupero dell'identità sociale e della consapevolezza da parte degli *stakeholder* e delle popolazioni locali e promozione dall'esterno attraverso la comunicazione del sistema sito Unesco e degli interventi di valorizzazione definiti”¹⁷⁸.

Ogni Piano di azione può contenere diversi progetti che, nel dettaglio, specificano le attività da realizzare e i relativi tempi, i fondi a disposizione con i relativi costi da sostenere ed individuano il responsabile.

¹⁷⁷ La valorizzazione economica del sito UNESCO poggia su un insieme di interventi finalizzati, a titolo di esempio, ad adeguare l'offerta di servizi nel settore della cultura, ricettività, trasporti e tempo libero; accrescere, ove necessario, i flussi di visitatori e la permanenza media degli stessi; contribuire a ridurre l'eventuale stagionalità della domanda turistica.

¹⁷⁸ Ministero per i Beni e le Attività Culturali, *Progetto di definizione di un modello per la realizzazione dei Piani di Gestione dei siti UNESCO (VERSIONE Finale)* Ernst & Young Financial Business Advisor S.p.A., Gennaio 2005, p. 178

Pierangela Tedde

*Il controllo della “performance” pubblica e dell'attività di gestione dei siti
Patrimonio mondiale dell'umanità*

*Tesi di Dottorato in Diritto ed economia dei sistemi produttivi
Università degli Studi di Sassari*

Il Piano di gestione, si compone pertanto di un insieme di documenti che, fondendosi fra loro, forniscono una chiara visione dell'intero processo decisionale a livello della sfera strategica e di quella operativa.

Terminata la fase di pianificazione e di programmazione, prende forma la fase gestionale, nell'ambito della quale, le varie attività diventano oggetto di controllo periodico. Il monitoraggio si effettua su diversi livelli, nel particolare, vengono monitorati i piani di azione a brevi intervalli di tempo (3-6 mesi), mentre a livello generale - il Piano di Gestione - con cadenza annuale e pluriennale per valutare l'impatto nel lungo periodo. Il sistema di monitoraggio, mira a segnalare agli organi direttivi del sito UNESCO il livello di implementazione dei progetti avviati. Il responsabile di progetto cura la redazione di ogni report operativo di progetto, un documento che contiene informazioni di tipo tecnico, economico- finanziarie, e deve consegnarlo al coordinatore del Piano di azione. In questo modo si garantisce la capillarità del sistema di monitoraggio, si valuta l'operatività di ogni singola componente del piano di azione e dunque lo stato di avanzamento del Piano di gestione, quale sintesi dei Piani di azione.

Pierangela Tedde
Il controllo della "performance" pubblica e dell'attività di gestione dei siti
Patrimonio mondiale dell'umanità
Tesi di Dottorato in Diritto ed economia dei sistemi produttivi
Università degli Studi di Sassari

La struttura gestionale operativamente responsabile dell'implementazione del Piano di Gestione¹⁷⁹ deve curare la redazione del report direzionale. Si tratta di un documento che evidenzia l'andamento complessivo dei piani di Azione, tiene conto dei macro obiettivi a livello dell'intero Piano di Gestione in un intervallo di tempo di medio-lungo periodo (3-5 anni). I destinatari del Report Direzionale sono rappresentati dal Comitato Gestionale e dall'Ente che promuove il Piano di Gestione, i quali avranno a disposizione un utile strumento per verificare gli impatti complessivi sull'intero territorio, confermare o meno l'orientamento strategico di fondo, formulare decisioni ed elaborare il nuovo Piano di Gestione.

¹⁷⁹ Il modello di Attuazione è una fase fondamentale del Piano di Gestione, da esso dipende il successo dell'implementazione del piano stesso. Si tratta di definire la forma giuridica più idonea per gestire i siti patrimonio dell'Umanità. Diverse sono le forme giuridiche possibili che potrebbero essere impiegate per la garantire l'implementazione del Piano di Gestione: il consorzio, Convenzione tra Enti Locali, Associazioni riconosciute – no profit, Le Società di capitali, Fondazioni, Società consortili. La figura del Consorzio è quella che consente una maggiore adattabilità, nel caso in cui le competenze sul singolo sito UNESCO siano imputate su diversi livelli e soggetti, ovvero a livello nazionale o nazionale e sia nel caso in cui le competenze appartengano a pochi soggetti. In questo caso al Consiglio di Amministrazione del Consorzio spetterebbe il ruolo del Comitato gestionale di pilotaggio, del quale farebbero parte i consiglieri in rappresentanza di tutti gli stakeholder coinvolti nel Consorzio. La struttura di Program Management potrebbe invece essere affidata all'esterno a degli esperti di gestione dei progetti, che sarebbero in grado di effettuare l'avanzamento e il monitoraggio del Piano di Gestione con un approccio manageriale.

Pierangela Tedde

*Il controllo della "performance" pubblica e dell'attività di gestione dei siti
Patrimonio mondiale dell'umanità*

*Tesi di Dottorato in Diritto ed economia dei sistemi produttivi
Università degli Studi di Sassari*

Capitolo quinto

Il Piano di gestione dei siti patrimonio dell'umanità tra diritto internazionale e diritto interno

5.1 Il recepimento della Convenzione sul patrimonio culturale mondiale in Italia

La tutela internazionale dei beni culturali, tesa a proteggere e valorizzare i patrimoni culturali risale agli anni '50. Storicamente, l'interesse della comunità internazionale verso i beni culturali si è rivolta alla protezione degli stessi nell'ambito dei conflitti armati, nel tentativo di stabilire alcune regole per la regolamentazione delle

Pierangela Tedde

*Il controllo della "performance" pubblica e dell'attività di gestione dei siti
Patrimonio mondiale dell'umanità*

*Tesi di Dottorato in Diritto ed economia dei sistemi produttivi
Università degli Studi di Sassari*

attività belliche. Così, già le convenzioni de L'Aja del 1899 e 1907 sulle leggi e consuetudini di guerra includevano norme finalizzate alla tutela delle costruzioni dedicate alla religione, all'arte, alla scienza o a scopi caritatevoli, nonché di monumenti storici e ospedali. Si trattava di disposizioni dalla portata limitata in quanto l'obbligo a carico dello stato interessato di proteggere il bene cessava nel caso in cui quest'ultimo fosse destinato a scopi militari. Nel 1954 fu adottata la Convenzione de L'Aja concernente specificamente la tutela del patrimonio culturale nel corso dei conflitti armati, la quale offriva un livello di protezione assai più avanzata. Successivamente l'attenzione della comunità internazionale nel garantire una protezione di tipo continuativo e non circoscritta ad eventi sporadici, legati a stati di emergenza aveva posto le basi per l'adozione della Convenzione UNESCO del 1970 sulle misure di contrasto al traffico illecito e a distanza di due anni della Convenzione per la tutela del patrimonio mondiale dell'umanità. Nel contesto della protezione internazionale dei beni culturali in tempo di pace lo strumento internazionale maggiormente rilevante è senza dubbio costituito dalla Convenzione UNESCO sul patrimonio mondiale culturale e naturale. La Convenzione fonda la propria *ratio* sulla presa di coscienza del fatto che, come sottolineato nel Preambolo, "il deterioramento o la sparizione di qualsiasi elemento del patrimonio culturale o naturale costituisce un impoverimento del patrimonio di tutte le nazioni del

Pierangela Tedde

*Il controllo della "performance" pubblica e dell'attività di gestione dei siti
Patrimonio mondiale dell'umanità*

*Tesi di Dottorato in Diritto ed economia dei sistemi produttivi
Università degli Studi di Sassari*

mondo", da cui consegue che tale patrimonio "necessita di essere preservato come parte del patrimonio mondiale dell'umanità complessivamente inteso".

Lo Stato italiano di regola ha ratificato le Convenzioni, dopo la loro entrata in vigore sul piano internazionale, attraverso leggi di autorizzazioni alla ratifica estremamente semplificate e prive di istituti di diritto interno in grado di coordinare la normativa internazionale con quella interna¹⁸⁰. La Convenzione per la tutela del patrimonio mondiale dell'umanità del 1972, infatti, è stata ratificata dall'Italia nel 1977¹⁸¹ e solo nel 2006 l'Italia ha approvato una legge specifica sulla tutela e valorizzazione dei siti dichiarati patrimonio dell'umanità.

Le norme di fonte internazionale contenute in questi accordi hanno determinato l'introduzione nell'ordinamento giuridico italiano di una normativa speciale, relativa dapprima alla sola protezione dei beni e musei in tempo di guerra e in seguito estesa anche al tempo di pace, ciò ha portato a sovrapposizioni delle normativa internazionale rispetto a quella già presente sul piano nazionale, con delle conseguenze di particolare rilievo. Con l'entrata in vigore nel 2004 del Codice dei beni culturali e del paesaggio (D.lgs. n. 42 del 2004 e successive modificazioni) si è registrato il tentativo di codificare in

¹⁸⁰ A. Gentili, *La salvaguardia dei beni culturali nel diritto internazionale*, Atti del Convegno dodicesima giornata gentiana, San Ginesio, 22-23 settembre 2006, Milano, Giuffrè, 2008, p.492

¹⁸¹ L. 6 aprile 1977, n. 184, in G.U. n. 129 del 13 maggio del 1977

Pierangela Tedde

*Il controllo della "performance" pubblica e dell'attività di gestione dei siti
Patrimonio mondiale dell'umanità*

*Tesi di Dottorato in Diritto ed economia dei sistemi produttivi
Università degli Studi di Sassari*

modo organico l'intera materia, sostituendo e modificando le leggi preesistenti, sia la legge n. 1089 del 1939 che il Testo unico in materia di beni culturali del 1999 (d.lgs. 490/99). Il legislatore nazionale, nel nuovo Codice, avrebbe dovuto dare più spazio alla normativa di origine internazionale e, soprattutto avrebbe dovuto individuare gli strumenti per risolvere i problemi legati alla sovrapposizione di disposizioni provenienti da fonti di diversa natura, nonché quelli relativi al coordinamento fra i vari testi in vigore, e dissipare le conseguenti incertezze sulla disciplina effettivamente applicabile al singolo caso. Sebbene nel settore della protezione internazionale dei beni culturali, le disposizioni più recenti siano più incisive rispetto a quelle precedenti, tali da rendere più effettiva o più allargata la protezione, è da rilevare che, dal punto di vista soggettivo, l'ambito di applicazione delle diverse convenzioni in vigore nel sistema giuridico nazionale non coincide e in molti casi genera confusione e incertezza. È indubbio che il legislatore ha cercato di ovviare alla sua precedente trascuratezza, mediante l'inserimento degli artt. 64-bis sul controllo della circolazione internazionale e 87-bis relativo alla Convenzione UNESCO sulla illecita importazione, esportazione e trasferimento dei beni culturali nel corpo del Codice dei beni culturali (modifiche introdotte col d.lgs. n. 62/2008), ma si tratta una volta di più di richiami generici a strumenti internazionali già in vigore. Continuano infatti ad esserci rinvii ai testi delle singole convenzioni – e nemmeno

Pierangela Tedde

Il controllo della "performance" pubblica e dell'attività di gestione dei siti

Patrimonio mondiale dell'umanità

Tesi di Dottorato in Diritto ed economia dei sistemi produttivi

Università degli Studi di Sassari

a tutte – e alle rispettive leggi di esecuzione. Il Codice menziona e rinvia alla Convenzione d'UNIDROIT del 1995 e alla Convenzione UNESCO del 1970, senza precisare quale delle due debba essere applicata nei singoli casi, per il regime di circolazione dei beni mobili (art. 87 e 87-bis). Il Codice inoltre rinvia alla Lista del patrimonio mondiale della Convenzione UNESCO del 1972, per ciò che concerne le attività di tutela e valorizzazione del paesaggio e le linee di sviluppo urbanistico (artt. 132 e 135 Codice). In particolare l'art. 132 richiama alla conformazione delle attività di tutela e valorizzazione del paesaggio agli obblighi ed ai principi di cooperazione tra gli Stati derivanti dalle convenzioni internazionali, e l'art. 135 stabilisce l'obbligo di compatibilità delle linee di sviluppo urbanistico ed edilizio con i valori paesaggistici riconosciuti del territorio, con particolare attenzione alla salvaguardia dei siti inseriti nella Lista del Patrimonio Mondiale dell'UNESCO.

Se in passato la scarsa attenzione al recepimento della normativa internazionale poteva essere considerata priva di reali effetti, sul piano della tutela dei beni culturali nazionali, la situazione si presenta diversa in relazione alla tipologia dei beni oggetto tutela, in particolare sul piano dei controlli e della semplificazione amministrativa. Nel caso in questione, nell'ambito della Convenzione internazionale Unesco del '72, è stato individuato uno strumento giuridico, il piano di gestione dei siti patrimonio dell'umanità, attraverso il quale gli Stati

Pierangela Tedde

*Il controllo della "performance" pubblica e dell'attività di gestione dei siti
Patrimonio mondiale dell'umanità*

*Tesi di Dottorato in Diritto ed economia dei sistemi produttivi
Università degli Studi di Sassari*

aderenti adempiono agli obblighi internazionali riguardo la protezione del sito di interesse culturale e/o naturale dichiarato di eccezionale valore universale. Sotto questo profilo il Piano di gestione si configura come istituto giuridico inquadrabile nell'ambito del "diritto amministrativo globale"¹⁸², la cui peculiarità risiede nel fatto di abbracciare due ordinamenti giuridici di diversa natura.

Come si è avuto modo di descrivere nel precedente capitolo, i Piani di gestione sono stati previsti e introdotti dalle *Operational Guidelines for the implementation of the World Heritage Convention*, le quali hanno individuato standard generali di protezione del sito. Il legislatore statale doveva conferire a tali standard rilevanza giuridica cogente nonché esercitare le funzioni amministrative di attuazione attraverso i propri istituti di diritto amministrativo nazionale. In Italia il loro formale riconoscimento si è ottenuto con la già citata legge n. 77 del 20 febbraio 2006 "Misure speciali di tutela e fruizione dei siti

¹⁸² Il "diritto amministrativo globale" è stato oggetto di indagini da parte della dottrina sia italiana che straniera. In Italia alcuni autori si sono dedicati con particolare attenzione al tema. Di rilievo sono gli studi di S. Cassese; in particolare: *La crisi dello Stato*, Roma - Bari, 2002; *Lo spazio giuridico globale*, Roma - Bari, 2003; *Oltre lo Stato*, Roma - Bari, 2006 e *Il diritto globale*, Torino, 2009. Altro autore che ha affrontato la tematica sul piano generale è S. Battini, *Amministrazioni senza Stato. Profili di diritto amministrativo internazionale*, Milano, 2003. Con specifico riferimento al sistema delle norme Unesco, oltre ai contributi già menzionati nella nota precedente si veda anche S. Battini, *The procedural side of Legal Globalization: the case of the World Heritage Convention*, in Jean Monnet Working Paper, n.18, 2010.

Pierangela Tedde

*Il controllo della "performance" pubblica e dell'attività di gestione dei siti
Patrimonio mondiale dell'umanità*

*Tesi di Dottorato in Diritto ed economia dei sistemi produttivi
Università degli Studi di Sassari*

italiani di interesse culturale, paesaggistico e ambientale, inseriti nella «lista del patrimonio mondiale», posti sotto la tutela dell'UNESCO”. Tale disposizione prevede che l'elaborazione del Piano di gestione del Sito non sia necessaria solamente ai fini dell'iscrizione nella *World Heritage List*, ma debba essere un documento obbligatorio per tutti quei Siti che abbiano già ottenuto tale riconoscimento da parte dell'Unesco, nell'ottica di garantire una protezione e tutela continua di tali beni e di elevare gli stessi standard di tutela alle indicazioni contenute nella dichiarazione di Budapest. La legge si compone di 5 articoli, i quali oltre ad assegnare priorità di intervento ai progetti di tutela e restauro dei beni culturali, paesaggistici e naturali inclusi nel perimetro di riconoscimento dei siti italiani UNESCO, definisce le forme di sostegno, conferisce obbligatorio ai Piani di gestione individuandone le finalità e stabilendo le relazioni tra questi e i piani urbanistici e territoriali esistenti. L'art. 3, in particolare, individua i contenuti minimi del piano di gestione, stabilisce infatti che i piani devono indicare «le priorità di intervento e le relative modalità attuative, nonché le azioni esperibili per reperire le risorse pubbliche e private necessarie». Infine l'articolo suddetto prevede accordi tra i soggetti pubblici istituzionalmente competenti alla predisposizione dei piani di gestione e alla realizzazione dei relativi interventi siano raggiunti con le forme e modalità previste dal Codice dei beni culturali e del paesaggio.

Pierangela Tedde

Il controllo della “performance” pubblica e dell'attività di gestione dei siti

Patrimonio mondiale dell'umanità

Tesi di Dottorato in Diritto ed economia dei sistemi produttivi

Università degli Studi di Sassari

5.2 Le implicazioni giuridiche del Piano di gestione in Italia

In considerazione della mancanza di espresse conoscenze tecniche e di strumenti di rilevazione adeguati a comprendere il fenomeno sotto il profilo economico-gestionale, il presente lavoro non intende formulare alcuna valutazione circa l'efficacia degli strumenti utilizzati per la protezione dei siti UNESCO. L'analisi, tutt'al più intende enunciare alcune considerazioni in relazione alla struttura giuridica dell'istituto e alle implicazioni che uno strumento, richiesto dalla comunità internazionale, può avere nell'ambito del funzionamento dell'amministrazione domestica. Nello specifico si tratta di verificare le interrelazioni sussistenti fra il sistema di tutela dei beni culturali, previsto a livello globale, e il sistema dei controlli di efficacia, previsto a livello nazionale.

Sotto il profilo dell'analisi della struttura giuridica del Piano di Gestione va rilevato che uno degli aspetti particolarmente poco chiari è sicuramente quello che attiene la sfera di competenza all'approvazione e al relativo procedimento. Stante la lacuna sul piano

Pierangela Tedde
Il controllo della "performance" pubblica e dell'attività di gestione dei siti
Patrimonio mondiale dell'umanità
Tesi di Dottorato in Diritto ed economia dei sistemi produttivi
Università degli Studi di Sassari

normativo, giacché l'art. 3 della già citata legge n. 77/2006 si limita stringatamente ad attribuire ai soggetti pubblici la competenza alla predisposizione dei piani di gestione e realizzazione dei relativi interventi, rinviando genericamente al sistema degli accordi di cui al codice dei beni culturali e del paesaggio, l'unica fonte di riferimento è quello fornito dalla prassi dei piani di gestione già approvati dal 2006 ad oggi.

Osservando la realtà italiana, si evince che i vari siti hanno predisposto il proprio Piano di gestione, utilizzando, in parte, le linee guida fornite dal MIBAC e, in parte, modificandole a seconda delle proprie specificità. Dall'analisi dei Piani di gestione scaricati dai siti web di alcuni siti UNESCO italiani, inoltre, risulta che la maggior parte dei siti iscritti alla *World Heritage List* sono di competenza delle autorità locali e che nell'ambito della propria competenza, il comune, quale ente referente, abbia dato inizio al procedimento di

Pierangela Tedde
Il controllo della "performance" pubblica e dell'attività di gestione dei siti
Patrimonio mondiale dell'umanità
Tesi di Dottorato in Diritto ed economia dei sistemi produttivi
Università degli Studi di Sassari

approvazione del piano. In altri casi¹⁸³ l'ente locale si è fatto promotore di intese finalizzate all'adozione del piano di gestione che potesse garantire l'apporto collaborativo di tutte le parti interessate al procedimento, non soltanto e necessariamente di enti pubblici ma anche di soggetti privati. La partecipazione di questi ultimi nell'ambito del procedimento è avvenuta principalmente attraverso l'istituzione di tavoli tematici e/o incontri pubblici.

Vi sono casi i cui procedimenti di approvazione dei piani di gestione hanno carattere atipico. È il caso del sito "Aree archeologiche di Pompei, Ercolano e Torre Annunziata", di cui si darà conto nel prossimo paragrafo, che, a seguito di numerose raccomandazioni

¹⁸³ Si può citare a titolo di esempio il protocollo di intesa di durata triennale (rinnovato nel 2008 e nel 2011) promosso dal Comune di Ravenna per la gestione del sito Unesco "Monumenti Paleocristiani di Ravenna", con il quale si è dato vita ad un comitato di coordinamento tra i soggetti promotori (oltre al comune di Ravenna, la Direzione Regionale per i Beni Culturali e Paesaggistici dell'Emilia Romagna, la Soprintendenza per i beni architettonici e per il paesaggio per le province di Ravenna, Ferrara, Forlì-Cesena e Rimini e l'Archidiocesi di Ravenna e Cervia). Altro caso è rappresentato dal sito "Cattedrale di Modena, Torre civica e Piazza Grande" (2012-15) il consiglio del comune di Modena ha approvato il protocollo d'intesa "per l'attuazione e monitoraggio del Piano di Gestione del sito Unesco: Duomo di Modena, Torre Civica Ghirlandina e Piazza Grande". I soggetti aderenti al Protocollo sono Comune di Modena, Capitolo Metropolitano di Modena, Provincia di Modena, Direzione Regionale per i Beni Culturali e Paesaggistici dell'Emilia Romagna, Soprintendenza per il Patrimonio Storico Artistico e Etnoantropologico di Modena e Reggio Emilia, Soprintendenza per i Beni Archeologici dell'Emilia Romagna, Soprintendenza per i Beni Architettonici e per il Paesaggio per le province di Bologna, Modena, Parma, Piacenza e Reggio Emilia.

Pierangela Tedde

*Il controllo della "performance" pubblica e dell'attività di gestione dei siti
Patrimonio mondiale dell'umanità*

*Tesi di Dottorato in Diritto ed economia dei sistemi produttivi
Università degli Studi di Sassari*

formulate nei rapporti ispettivi Unesco tra il 2010 e il 2013, ha richiesto la stipula di un accordo tra il MIBAC e l'Unesco per la redazione del nuovo piano di gestione.

La prassi del procedimento di approvazione dei piani di gestione dei siti Unesco, pertanto, si presenta nel suo complesso abbastanza eterogenea.

Facendo riferimento ai risultati di due ricerche empiriche condotte rispettivamente fra il 2008 e il 2009 e fra il 2011 e il 2012¹⁸⁴ è stato possibile rilevare un altro aspetto che attiene alla fase del monitoraggio nell'ambito del processo di pianificazione, programmazione e controllo. Dalla prima ricerca empirica è risultato che 20 soggetti gestori dei siti UNESCO italiani su 40 che hanno partecipato all'indagine, «hanno dichiarato di aver considerato (per i piani già approvati) o di voler considerare (per quelli in corso di approvazione) degli indicatori di risultato per il monitoraggio e il controllo della gestione». Inoltre è emerso che «solo 11 dei 20 siti, che dicevano di avvalersi (o volersi avvalere) degli indicatori, fossero in realtà in grado di citarne concreti esempi, mentre invece ben 12 degli altri 20 siti, quelli cioè che non utilizzavano (o non intendevano

¹⁸⁴ I risultati e le valutazioni di queste ricerche empiriche sono contenute in un articolo di F. Badia, *Monitoraggio e controllo della gestione dei siti UNESCO. Il piano di gestione come opportunità mancata?*, in *Tafterjournal*, n. 52 - ottobre 2012, <http://www.tafterjournal.it/2012/10/01/monitoraggio-e-controllo-della-gestione-dei-siti-unesco-il-piano-di-gestione-come-opportunita-mancata/>

Pierangela Tedde

*Il controllo della "performance" pubblica e dell'attività di gestione dei siti
Patrimonio mondiale dell'umanità*

*Tesi di Dottorato in Diritto ed economia dei sistemi produttivi
Università degli Studi di Sassari*

utilizzare) gli indicatori, non prevedevano nessun altro strumento di monitoraggio sulla gestione complessiva del sito». La situazione non è migliorata a distanza di quattro anni, i risultati della seconda ricerca empirica dimostrano infatti che 12 piani di gestione su 25 piani pubblicati contengano una sezione dedicata ai sistemi di monitoraggio della gestione e, di questi, 10 sono quelli che intendono implementare tali sistemi mediante appositi indicatori di risultato. Da questa analisi inoltre si è messo in evidenza che solo in 2 piani su 12 analizzati sono riusciti a mettere in pratica quanto dichiarato nel piano di gestione e che, benché solo in questi due piani si sia avviato un timido tentativo di avviare la fase di misurazione, non si è comunque pienamente intrapreso un percorso di valutazione dei risultati e di analisi degli scostamenti fra obiettivi dichiarati e risultati ottenuti, come richiesto dall'UNESCO.

Nel complesso, comunque, la programmazione è la fase del processo di pianificazione, programmazione e controllo che risulta maggiormente sviluppata nei piani di gestione analizzati.

Il sistema di controllo nei siti Unesco presenta, inoltre, alcuni limiti e ha mostrato infatti come la cultura di responsabilizzazione sui risultati, la *governance* di sistema e un'efficace azione di pianificazione/programmazione legata a quella del monitoraggio e del controllo di gestione, siano ancora ad uno stato embrionale.

Pierangela Tedde
Il controllo della "performance" pubblica e dell'attività di gestione dei siti
Patrimonio mondiale dell'umanità
Tesi di Dottorato in Diritto ed economia dei sistemi produttivi
Università degli Studi di Sassari

Infine va rilevato che i Piani di gestione hanno una durata media tra i tre i cinque anni; si tratta di una validità temporale ragionevole che tuttavia dovrebbe prevedere un aggiornamento a cadenza annuale rispetto a quello della sua approvazione. La reportistica utilizzata ai fini del controllo dei piani di gestione è piuttosto scarna e si sostanzia, prevalentemente, «in una relazione sullo stato di avanzamento dei progetti, mentre non risulta attuato un riscontro sui singoli Piani di azione e sul Piano di gestione nella sua interezza»¹⁸⁵.

I siti UNESCO sono realtà molto complesse, che agiscono in contesti particolarmente articolati e dinamici, le variabili in gioco, la loro interdipendenza, la mutevolezza dell'ambiente sono tali da rendere imprescindibile l'impiego di strumenti adeguati per garantire un concreto ed efficace sistema di gestione e controllo.

5.3 Il Piano di gestione: natura giuridica e sovrapposizioni

Il piano di gestione, come si è avuto modo di descrivere nel precedente capitolo, è un documento che deve essere prodotto dal soggetto responsabile del Sito dichiarato patrimonio dell'umanità dall'Unesco, contiene gli obiettivi e le strategie per tutelare, conservare e valorizzare il sito, individua le azioni dirette o indirette

¹⁸⁵ B. Sibili Parri, *Uno strumento di gestione del patrimonio culturale: il caso dei siti UNESCO*, cit., p. 330

da realizzare per conseguire gli obiettivi prefissati, quantifica le risorse da destinare al sito ed identifica un sistema di indicatori in grado di misurare i risultati. Si configura come «contenitore di iniziative settoriali di vario genere»¹⁸⁶, in quanto tali difficilmente inquadrabili dal punto di vista giuridico. In assenza di una chiara definizione normativa circa la natura giuridica di tali strumenti, i piani di gestione si potrebbero configurare come atti a contenuto politico-amministrativo privi di efficacia precettiva, volti a definire in maniera generica i programmi di protezione dei singoli Siti. In altri termini, il Piano è un documento di “intenti”, “criteri guida” finalizzato all'adempimento "formale" di un obbligo derivante dall'appartenenza di un Sito alla *World Heritage List*, e non necessariamente caratterizzato da un effettivo contenuto giuridico. Il piano potrebbe essere descritto, infine, come un «insieme di regole operative, procedure e idee progettuali che coinvolgono una pluralità di soggetti ed in grado di evolvere recependo aggiornamenti e modifiche con il mutare delle circostanze e l'evoluzione dell'ambiente al quale si rivolge»¹⁸⁷. Sulla base delle definizioni fin qui date, si può desumere che il piano di gestione presenta, per le sue caratteristiche e finalità,

¹⁸⁶ A. Cassatella, *Tutela e conservazione dei beni culturali nei piani di gestione Unesco: i casi di Vicenza e Verona*, in Aedon, 2011, 1

¹⁸⁷ F. Bandarin, *I siti italiani del Patrimonio mondiale dell'UNESCO - La nozione di patrimonio universale dell'umanità*, in Gazzetta ambiente, 2005, 1.

profili di somiglianza che lo portano ad essere assimilabile ad altre tipologie di piani previsti nel nostro ordinamento. Il piano di gestione, così come individuato nelle Linee Guida Ernst&Young si configura come uno strumento di pianificazione strategica, dotato di autonomia. Tale autonomia, tuttavia, non permette loro di qualificarsi come “fonte sovraordinata” rispetto ad altri strumenti pianificatori, né attribuisce loro una forza novativa e cogente tale da imporre vincoli a carico delle proprietà incluse nei singoli siti e per i quali continuano ad operare le disposizioni vigenti. Gli permette, ciò nonostante, di configurarsi come strumento distinto rispetto ai programmi di sviluppo, alle misure e agli interventi strutturali, o agli strumenti della pianificazione urbanistica. «Quest’ultimi rappresentano piuttosto delle fonti utili per la stesura del piano di gestione, che dovrà necessariamente tenerne conto e realizzare un’integrazione orizzontale e verticale»¹⁸⁸. I Piani di gestione pertanto non possono essere parametro di legittimità di documenti o interventi pianificatori o urbanistici, possono, eventualmente, avere un rilevanza discrezionale nel caso in cui si debba ricorrere alla ricostruzione della disciplina di un determinato territorio. Si tratta di uno strumento la cui natura giuridica appare atipica¹⁸⁹, in quanto non è un vero e proprio piano di settore ma è un

¹⁸⁸ Ministero per i Beni e le Attività Culturali, “*Modello per la realizzazione dei Piani di Gestione dei siti UNESCO*”, cit. p.8

¹⁸⁹ G. Garzia, Tutela e valorizzazione dei beni culturali nel sistema dei piani di gestione dei siti Unesco, in *Aedon*, 2, 2014

Pierangela Tedde

Il controllo della “performance” pubblica e dell’attività di gestione dei siti Patrimonio mondiale dell’umanità

*Tesi di Dottorato in Diritto ed economia dei sistemi produttivi
Università degli Studi di Sassari*

documento contenente azioni e programmi integrati tra oggetti e soggetti diversi che si va ad aggiungere ad altri strumenti o piani. Benché l'art. 3, comma 2, della L. n. 77 del 2006, individui "le opportune forme di collegamento con programmi e strumenti normativi che perseguono finalità complementari", indicando specificatamente quelli disciplinanti i sistemi turistici locali e i piani relativi alle aree protette, in questa sede si possono rilevare ulteriori "collegamenti" con piani e programmi non strettamente collegati a quelli urbanistici.

Il Piano di Gestione dei siti Unesco, infatti, sia per finalità che per struttura e modalità di redazione, è facilmente riconducibile ad uno strumento ascrivibile al ciclo di gestione, all'interno del quale le pubbliche amministrazioni sono chiamate ad operare (introdotto dal d.lgs. 150/2009). Il Piano della performance, infatti, è il documento programmatico che esplicita gli indirizzi e gli obiettivi strategici ed operativi che la pubblica amministrazione intende raggiungere, individua le azioni da realizzare e stabilisce degli indicatori per valutare e misurare il risultato delle azioni realizzate. La prima fase del percorso di costruzione del Piano della Performance è la definizione della missione istituzionale ovvero il perimetro nel quale l'amministrazione può e deve operare sulla base delle sue attribuzioni e/o competenze istituzionali. Identifica la ragion d'essere e l'ambito in cui l'organizzazione opera in termini di politiche e di azioni

Pierangela Tedde

Il controllo della "performance" pubblica e dell'attività di gestione dei siti

Patrimonio mondiale dell'umanità

Tesi di Dottorato in Diritto ed economia dei sistemi produttivi

Università degli Studi di Sassari

perseguite. Il piano si sviluppa attraverso l'analisi del contesto interno ed esterno, che permette di fornire una visione integrata della situazione in cui l'amministrazione va ad operare, nonché di verificare i punti di forza e i punti di debolezza che caratterizzano la propria organizzazione rispetto alle strategie da realizzare. Come per il Piani di gestione UNESCO anche per il Piano della performance lo strumento utilizzato per analizzare il contesto è l'analisi *S.W.O.T.* ovvero uno strumento di supporto per rappresentare i risultati dell'analisi. L'individuazione della situazione di partenza e delle aree di competenza della pubblica amministrazione costituisce la base per strutturare veri e propri piani con obiettivi, azioni, tempi e fasi e responsabilità assegnate ai soggetti competenti. Il modello utilizzato per i siti UNESCO corrisponde nelle sue diverse fasi al modello di pianificazione della performance ex riforma Brunetta. I Piani di gestione potrebbero essere qualificabili come strumento di programmazione delle attività di tutela dei Siti Unesco ed, al contempo, come parametro di riferimento per l'efficacia delle misure normative ed amministrative adottate dagli Stati e dalle Amministrazioni territoriali. Il Piano di gestione può dimostrarsi, se correttamente redatto uno strumento capace di supportare la *governance*, di confermare o mutare le strategie e di mettere a disposizione degli organi direttivi le informazioni idonee sia a guidare la formulazione delle loro decisioni, sia a valutare l'efficacia del loro

Pierangela Tedde

*Il controllo della "performance" pubblica e dell'attività di gestione dei siti
Patrimonio mondiale dell'umanità*

*Tesi di Dottorato in Diritto ed economia dei sistemi produttivi
Università degli Studi di Sassari*

operato e, se necessario, ad introdurre adeguati correttivi. Entrambi i Piani sono caratterizzati da un processo, inteso come sequenza di attività direzionali con cui si definiscono gli obiettivi di fondo, si scelgono le strategie finalizzate al raggiungimento degli obiettivi, si formulano i Piani di azione con cui dare concreta attuazione alle strategie. Questo processo trova pieno compimento nella successiva fase di verifica, attraverso l'individuazione degli indicatori, si ha così l'effettiva percezione dello stretto legame esistente fra pianificazione, programmazione e controllo. I siti UNESCO sono certamente ambiti in cui i concetti accennati trovano logica e valida applicazione. Anche in questo caso, il pluralismo dei Piani previsti dall'ordinamento giuridico interno, arricchisce, l'analisi del fenomeno: se, dal punto di vista soprastatale la moltiplicazione e frammentazione interna di piani diventa tendenzialmente irrilevante, fermo restando l'imputazione di eventuali responsabilità o inadempimenti degli obblighi derivanti dalla adesione ad accordi internazionali, dal punto di vista del diritto interno, i Piani di gestione Unesco sono strumenti di pianificazione e controllo che dovrebbero raccordarsi ed integrarsi nel sistema nazionale dei controlli interni.

Pierangela Tedde
Il controllo della "performance" pubblica e dell'attività di gestione dei siti
Patrimonio mondiale dell'umanità
Tesi di Dottorato in Diritto ed economia dei sistemi produttivi
Università degli Studi di Sassari

5.4 Pompei: un caso di gestione sui generis

Iscritto nel 1997 nella Lista Patrimonio dell'Umanità, il sito di Pompei, Ercolano e Torre Annunziata è un sito “seriale” costituito da monumenti ed aree archeologiche di proprietà dello Stato Italiano. Gestito in forma diretta dal Ministero per i Beni e le Attività Culturali attraverso l'organo periferico della Soprintendenza Speciale per i Beni Archeologici di Napoli e Pompei, è stato privo di uno strumento di pianificazione fino al 2008, anno in cui è stato redatto il piano di gestione del Sito UNESCO finanziato con fondi dello Stato Italiano previsti dalla Legge 77/2006. Il piano rimase in vigore fino al crollo della *Schola Armaturarum*¹⁹⁰ nel novembre 2010. Il verificarsi di questo episodio riuscì a innescare un dibattito particolarmente acceso, sulla tematica legata, da un lato, alla tutela, valorizzazione e gestione dei beni culturali, dall'altro sull'uso dei finanziamenti pubblici in un più ampio contesto di intensi contrasti politici. Il risultato del crollo portò alle dimissioni dell'allora Ministro dei beni culturali, il quale rigettando ogni responsabilità, diede la colpa alla Soprintendenza autonoma di Pompei, all'incapacità dei Soprintendenti, per mancanza di competenze manageriale e insufficienza di finanziamenti.

¹⁹⁰ La descrizione delle varie tappe gestionali del sito sono contenute nel Piano di gestione sito Unesco “Aree archeologiche di Pompei, Ercolano e Torre Annunziata”

Pierangela Tedde
Il controllo della “performance” pubblica e dell'attività di gestione dei siti
Patrimonio mondiale dell'umanità
Tesi di Dottorato in Diritto ed economia dei sistemi produttivi
Università degli Studi di Sassari

Sulla base di queste premesse, è opportuno capire, nel presente paragrafo, l'esperienza amministrativa e gestionale di uno dei siti archeologici d'Italia. Nel La rilevanza del patrimonio archeologico in quell'area, infatti, era tale da spingere il legislatore nel '97 a concedere ampi margini di autonomia, in termini organizzativi, scientifici, gestionali e finanziari per la tutela e la valorizzazione dell'area archeologica di Pompei ad un organismo ad hoc, la Soprintendenza Autonoma di Pompei¹⁹¹. Lo strumento di gestione di tale autonomia è rappresentata dalla possibilità di gestire le entrate proprie, ovvero di avere un bilancio, al quale afferiscono oltre i finanziamenti statali anche gli introiti derivanti dalla vendita dei biglietti d'ingressi alle aree archeologiche e ai musei di competenza, nonché da finanziamenti privati. In passato, la subordinazione delle soprintendenze dai trasferimenti statali, aveva reso difficile avviare una programmazione idonea alle attività da svolgere, e questo era dovuto al "rischio" concreto di non poter contare su risorse necessarie che potevano subire dei veri e propri tagli imposti dalla dipendenza dal bilancio ministeriale¹⁹². Tale autonomia tuttavia ha avuto dei limiti "identificati da un lato nell'attività istituzionale, cioè quella prevista dalle leggi di settore, dall'altro dall'esclusione dell'amministrazione

¹⁹¹ Legge 8 ottobre 1997, n. 352, "Disposizione sui beni culturali", in GU n.243 del 17-10-1997 - Suppl. Ordinario n. 212

¹⁹² L. Landriani. *Modelli di gestione per le aziende di beni culturali. L'esperienza delle Soprintendenze "speciali"*, Franco Angeli, Milano, 2012, cifr. p. 220-221

Pierangela Tedde

*Il controllo della "performance" pubblica e dell'attività di gestione dei siti
Patrimonio mondiale dell'umanità*

*Tesi di Dottorato in Diritto ed economia dei sistemi produttivi
Università degli Studi di Sassari*

del personale dalle responsabilità della Soprintendenza autonoma”¹⁹³. L’organizzazione e la gestione delle risorse umane è direttamente guidata dal livello centrale, che oltre a stabilire il livello retributivo, ne condiziona il sistema di carriera. Questo implica, talvolta, l’impossibilità per il soprintendente di trasferire il personale dipendente da un museo all’altro sulla base semplicemente di sopravvenute esigenze di servizio.

Dalla concessione di autonomia fino ai primi anni duemila, la Soprintendenza ha potuto avviare alcune iniziative degne di considerazione, quali la scoperta di nuove aree archeologiche, la ristrutturazione di *domus* e altri ambienti, nonché attivando il coinvolgimento di istituzioni di ricerca nazionali e internazionali, pur trovandosi in un difficile contesto territoriale, caratterizzato dall’illegalità e dalla corruzione¹⁹⁴. In questo sistema, le difficoltà tuttavia non sono mancate, tanto che nel 2008 il verificarsi di disservizi e degrado ambientale¹⁹⁵ sono stati alla base della decisione di commissariare la Soprintendenza.

¹⁹³ P.G. Guzzo, *Pompei 1998-2003. L’esperimento dell’autonomia*, Electa, Milano, 2003, p. 13

¹⁹⁴ D. La Monica, *Il degrado dei siti archeologici in Italia: il caso Pompei*, in *Gazzetta ambiente: rivista giuridica sull’ambiente e il territorio*, 2011, 1, p. 119-132

¹⁹⁵ Nonostante il restauro di case, alcune non visitabili perché mancavano i custodi oppure perché erano pochi i sorveglianti, incuria e degrado avevano provocato un anno prima il crollo di una colonna, inoltre vi erano problemi nel sistema fognario.

Pierangela Tedde
Il controllo della “performance” pubblica e dell’attività di gestione dei siti
Patrimonio mondiale dell’umanità
Tesi di Dottorato in Diritto ed economia dei sistemi produttivi
Università degli Studi di Sassari

Si trattava di una soluzione temporanea, il Commissario infatti avrebbe dovuto supportare il Soprintendente al fine di rendere più agevole la gestione e sanare i problemi che affliggevo l'area, senza intaccare in alcun modo i poteri. I due anni successivi al commissariamento vedono l'alternanza delle figure di profilo amministrativo¹⁹⁶ e quelle più prettamente scientifiche¹⁹⁷. È pleonastico osservare che la rotazione delle figure non ha agevolato le condizioni per gestire nel migliore dei modi i problemi di un'area archeologica molto vasta e di una struttura tecnico-amministrativo peculiare. In pieno regime di Commissariamento, a gennaio 2010, una gru utilizzata nel corso di alcuni lavori, cede e crolla su un muro della *Domus dei Casti Amanti*, distruggendolo e a distanza di 10 mesi si registrò l'ennesimo crollo, quello della muratura della *Domus Armatorum*. A questo punto il caso Pompei esplose sul piano interno e su quello internazionale. Subito dopo il crollo l'Unesco inviò gli esperti ICOMOS nei siti di Pompei, Ercolano e Torre Annunziata, seguita da una missione UNESCO condotta tra il 10 e il 13 gennaio

¹⁹⁶ Venne nominato, nel luglio 2008, il Commissario speciale Renato Profili, già prefetto di Napoli, che rimase in carica 8 mesi fino al febbraio 2009, a lui succede Marcello Fiori che rimase in carica fino all'estate del 2010.

¹⁹⁷ Il Soprintendente archeologo, Piero Giovanni Guzzo, era rimasto in carica fino al settembre 2009, il quale per raggiunti limiti di età lascia l'incarico a Maria Rosaria Salvatore, che rimane in carica per 8 mesi, le succede Giuseppe Proietti, ex Direttore generale del Ministero, il quale rimane in carica per soli 5 mesi. La Dott.ssa Jeannette Papadopoulos è nominata ad interim Soprintendente fino al Dicembre 2010.

Pierangela Tedde

*Il controllo della "performance" pubblica e dell'attività di gestione dei siti
Patrimonio mondiale dell'umanità*

*Tesi di Dottorato in Diritto ed economia dei sistemi produttivi
Università degli Studi di Sassari*

2011. La missione si concluse con un «report che conteneva 15 raccomandazioni successivamente recepite, nelle linee generali delle azioni da realizzare per migliorare la conservazione, la manutenzione e la gestione del bene, dalla Decisione 35 COM 7B.96 del Comitato del Patrimonio Mondiale nel 2011»¹⁹⁸.

L'UNESCO, nell'ambito del mandato di assistere gli Stati Parte nell'attuazione delle decisioni del Comitato del Patrimonio Mondiale e nei loro sforzi di proteggere e conservare il loro patrimonio Culturale, e il Ministero per i Beni e le Attività Culturali, preso atto delle raccomandazioni formulate nel report della missione, sottoscrissero un accordo finalizzato alla redazione di un piano di gestione, che includesse un piano d'uso pubblico e un piano di gestione del rischio, nonché azioni volte a regolare e controllare lo sviluppo nelle aree limitrofe, e individuasse un sistema di gestione sostenibile del bene, tale da garantirne la conservazione. Il nuovo piano di gestione oltre a integrare i rilievi degli esperti e le indicazioni contenute nella Decisione del Comitato del 2011, tiene conto del Grande Progetto Pompei, intervenuto nel frattempo e finanziato con fondi UE, nonché delle attività in corso ad Ercolano da parte del *Herculaneum Conservation Project*, e dei suggerimenti acquisiti

¹⁹⁸ Piano di gestione Sito Unesco “Aree Archeologiche Di Pompei Ercolano E Torre Annunziata” in <http://www.unesco.beniculturali.it/getFile.php?id=373>

durante due incontri di esperti internazionali tenutisi a Pompei nell'ambito delle attività previste dell'Accordo MIBAC/UNESCO. Il Protocollo che approva il piano di gestione è stato sottoscritto il 23 dicembre 2013 dal Segretario generale del MIBACT, dal Direttore generale per le Antichità, dal Direttore regionale per i Beni culturali e paesaggistici della Campania, dalla Soprintendenza speciale per i Beni Archeologici di Napoli e Pompei, dall'Assessore alla Cultura della Regione Campania, dall'Assessore alla Cultura della Provincia di Napoli, dai sindaci dei comuni di Pompei, Ercolano, Torre Annunziata, Portici, Torre del Greco, Trecase, Boscotrecase, Boscoreale, Castellammare di Stabia.

5.5 Il Grande Progetto di Pompei

La storia amministrativa di Pompei, in questi ultimi dieci anni, è stata caratterizzata da due fasi significative: la prima avvenuta nel 1997 attraverso la legge 8 ottobre 1997, n. 352 ai sensi della quale è stato possibile concedere l'autonomia alla Soprintendenza, la seconda nel 2008, quando con la dichiarazione dello stato di emergenza nell'area archeologica, il sito veniva posto sotto il diretto controllo del governo attraverso il commissario delegato. La logica amministrativa

Pierangela Tedde
Il controllo della "performance" pubblica e dell'attività di gestione dei siti
Patrimonio mondiale dell'umanità
Tesi di Dottorato in Diritto ed economia dei sistemi produttivi
Università degli Studi di Sassari

sottesa a questi passaggi gestionali è contraddittoria: si passa dall'accentramento al decentramento nella prima fase e dal decentramento ad un accentramento ancora più marcato nella seconda fase. La tensione costante tra l'amministrazione centrale e la nuova entità amministrativa si era avvertita sia in termini di autonomia che di responsabilizzazione. In questo scenario caratterizzato anche dalla preoccupazione dell'Unesco circa le condizioni dell'area archeologica, che rischiava e rischia di tradursi nell'inserimento della stessa nella "Lista del patrimonio in pericolo", si apre un nuovo capitolo con il lancio del Grande Progetto Pompei e il relativo stanziamento di 105 milioni di euro a valere su risorse del Programma operativo interregionale "Attrattori culturali, naturali e turismo" FESR 2007-2013 e fondi nazionali. Il Grande Progetto Pompei è un «sistema organico di interventi di messa in sicurezza e restauro della parte scavata dell'area archeologica finalizzati ad arrestare e recuperare gli effetti dei fenomeni di degrado degli edifici, degli apparati architettonici e di quelli decorativi, a contenere il rischio idrogeologico e a migliorare la fruizione generale del sito»¹⁹⁹. È un progetto che propone la stessa struttura redazionale del piano di gestione, si articola infatti in cinque piani: “Piano della conoscenza”, “Piano delle Opere”, “Piano per la fruizione, il miglioramento dei

¹⁹⁹ Piano di gestione Sito Unesco “Aree Archeologiche Di Pompei Ercolano E Torre Annunziata”, cit.

Pierangela Tedde
Il controllo della “performance” pubblica e dell’attività di gestione dei siti
Patrimonio mondiale dell’umanità
Tesi di Dottorato in Diritto ed economia dei sistemi produttivi
Università degli Studi di Sassari

servizi e della comunicazione”, “Piano della Sicurezza” e “Piano di rafforzamento tecnologico e di *capacity building*”. A suscitare l’interesse del Grande progetto di Pompei non è tanto legato agli "interventi infrastrutturali" finalizzati a migliorare il sito archeologico, o agli interventi dedicati al recupero ambientale di paesaggi degradati e compromessi, nonché "interventi di riqualificazione e di rigenerazione urbana", o le "azioni di promozione e sollecitazione di erogazioni liberali e sponsorizzazioni e la creazione di forme di partenariato pubblico-privato", quanto al fatto di avere individuato un nuovo apparato pubblico quale struttura organizzativa in grado di curare una parte del patrimonio culturale italiano.

Il d.l. 8 agosto 2013, n. 91, convertito dalla legge 7 ottobre 2013, n. 112, istituisce l'“Unità Grande Pompei” un struttura dotata di autonomia amministrativa e contabile, cui sono preposti il Direttore generale e un Comitato di gestione composto dal «Ministro dei beni e delle attività culturali e del turismo, dal Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, dal Ministro per la coesione territoriale, dal Presidente della Regione Campania, dal Presidente della Provincia di Napoli, dai Sindaci dei comuni interessati e dai legali rappresentanti degli enti pubblici e privati coinvolti» (art. 1, co. 5). Compito dell’unità è quello di «consentire il rilancio economico-sociale e la riqualificazione ambientale e urbanistica dei Comuni interessati dal piano di gestione del sito Unesco 'Aree archeologiche di Pompei, Ercolano e Torre

Pierangela Tedde

*Il controllo della “performance” pubblica e dell’attività di gestione dei siti
Patrimonio mondiale dell’umanità*

*Tesi di Dottorato in Diritto ed economia dei sistemi produttivi
Università degli Studi di Sassari*

Annunziata', nonché di potenziare l'attrattiva turistica dell'intera area» (art. 1, co. 4). Il direttore generale è il rappresentante della realizzazione del Grande Progetto e del programma straordinario, assume la rappresentanza legale dell'Unità nella gestione ordinaria del sito, opera in stretto raccordo e nel pieno rispetto delle competenze della soprintendenza speciale per i beni archeologici di Pompei, Ercolano e Stabia. Il Comitato di gestione approva, invece, il Piano straordinario e «svolge "le funzioni di 'Conferenza di servizi permanente'" e al suo interno "sono assunte le determinazioni di ciascuno soggetto partecipante (...) ai sensi e agli effetti previsti dagli artt. 34 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 [in tema di accordi di programma], 14 e seguenti della legge 7 agosto 1990, n. 241 [in tema di conferenza di servizi], e 2, comma 203, della legge 23 dicembre 1996, n. 662 [in tema di programmazione negoziata]". Viene precisato che le determinazioni assunte nell'ambito del Comitato "sostituiscono ogni altro adempimento e ogni altro parere, nulla osta, autorizzazione o atto di assenso comunque denominato necessario per la realizzazione degli interventi approvati»²⁰⁰. La Legge infine stabilisce il "ripristino" dell'assetto della Soprintendenza speciale per i beni archeologici di Napoli e Pompei precedente al d.p.r. n. 233/2007,

²⁰⁰ G. Sciuillo, *Il decreto "Valore cultura". La retorica dell'organizzazione: il "Grande Progetto Pompei"*, in *Aedon*, n. 3, 2013

ovvero sa un lato affida la gestione del sito di Pompei (insieme a quelli di Ercolano e Stabia) alla Soprintendenza speciale per i beni archeologici di Pompei, Ercolano e Stabia, dall'altro istituisce e incarica la Soprintendenza - non speciale - per i beni archeologici di Napoli di gestire le aree napoletane.

La soluzione individuata per la gestione del sito archeologico pare sollevare alcuni dubbi circa l'effettiva efficacia delle misure ivi previste. L'alternanza di strutture organizzative diverse e il fatto che una di queste si costituisca ex novo, dunque bisognosa del tempo necessario per avviarsi, porta a pensare che il progetto possa subire un fisiologico rallentamento. Nel disegno pompeiano, inoltre, appare poco chiara la collocazione del Direttore generale all'interno del Ministero. In realtà sia il decreto legge che la legge di conversione non precisano quale sia l'amministrazione statale di riferimento. La legge oltre ad aver precisato che la nomina è di competenza del Presidente del Consiglio dei ministri (art. 1, co. 1), che con decreto dello stesso Presidente si provvede alla determinazione dell'indennità di carica e delle dotazioni di mezzi e personale (co. 1) nonché alla costituzione della struttura di supporto e alla specificazione dei compiti (co. 2), che il Direttore informa con cadenza semestrale il Parlamento sullo stato di avanzamento dei lavori e su eventuali aggiornamenti del crono-programma (co. 1, lett. f-bis), che, infine, la sua istituzione non determina un incremento della dotazione organica

Pierangela Tedde

*Il controllo della "performance" pubblica e dell'attività di gestione dei siti
Patrimonio mondiale dell'umanità*

*Tesi di Dottorato in Diritto ed economia dei sistemi produttivi
Università degli Studi di Sassari*

del personale dirigenziale del Ministero (co. 2), lascia filtrare una particolare "indipendenza" operativa, poiché ad una prima lettura il Direttore incontra un limite solo nei pareri (cfr. il "sentito", comma 1, lett. f) del Comitato di pilotaggio²⁰¹. L'impressione che si ricava, in questa struttura tridimensionale, è che manchi una linea di demarcazione che distingua in termini di competenze e poteri la figura del Direttore generale da quella del Sovrintendente, e su questo punto occorre sottolineare che benché nelle previsioni dell'art. 1 co. 2 del decreto legge, convertito dalla legge 7 ottobre 2013, n. 112 fosse stabilito che la specificazione dei compiti del primo fosse affidata ad un apposito d.p.c.m. (cfr. art. 1, comma 2) da approvare entro 60 giorni, il decreto in questione non contiene nessuna ulteriore informazione aggiuntiva rispetto ai poteri già elencati nell'articolo 1, i quali così come indicati, non consentono di dirimere eventuali conflitti di attribuzione tra queste due figure che si trovano ad operare nel medesimo sito.

²⁰¹ G. Sciullo, *Il decreto "Valore cultura". La retorica dell'organizzazione: il "Grande Progetto Pompei"*, in Aedon, cit.

Pierangela Tedde

*Il controllo della "performance" pubblica e dell'attività di gestione dei siti
Patrimonio mondiale dell'umanità*

*Tesi di Dottorato in Diritto ed economia dei sistemi produttivi
Università degli Studi di Sassari*

Riflessioni conclusive

Gli ultimi dieci anni hanno prodotto risultati poco soddisfacenti, per non dire deludenti, legati soprattutto alla capacità deficitaria delle amministrazioni, sia a livello organizzativo che individuale, di soddisfare le istanze e creare valore per la collettività, dunque, di adempiere al proprio mandato. L'incapacità di queste ultime di "automigliorarsi" e di "autocorreggersi" ha posto le basi della nuova struttura dei controlli interni delineati dalla riforma brunetta, ovvero ha dato vita ad un coacervo di disposizioni e indicazioni metodologiche, attraverso delibere prescrittive-chiarificatrici dell'ANAC che, da un lato, scandiscono le tappe per una corretta pianificazione, dall'altro, individuano i criteri e le misure guida per valutare l'attività amministrativa. Tale rigida formazione del processo avrebbe dovuto, finalmente, garantire l'efficacia ai sistemi di controllo interno. Tuttavia, ad un'attenta osservazione della realtà, parrebbe che la costante enumerazione degli adempimenti, generi tanta o troppa "forma" a discapito della "sostanza". Pur sottolineando la validità della metodologia che deve essere adottata per la pianificazione e la valenza interna ed esterna che assume il processo cognitivo (definizione della missione dell'amministrazione, enucleazione di obiettivi specifici e relativi indicatori utili alla rendicontazione dei

Pierangela Tedde

Il controllo della "performance" pubblica e dell'attività di gestione dei siti

Patrimonio mondiale dell'umanità

Tesi di Dottorato in Diritto ed economia dei sistemi produttivi

Università degli Studi di Sassari

risultati conseguiti), si deve rilevare che al controllo non giova poggiare su molteplici documenti di pianificazione con elevati livelli di strutturazione, in quanto per essere “di qualità” la pianificazione dovrebbe concentrarsi su alcuni obiettivi ritenuti prioritari, non puntualizzare nel dettaglio ogni singolo aspetto o attività. In questo senso è intervenuta anche l’ANAC, dando atto dell’esigenza di perseguire una «finalità di semplificazione del ciclo di gestione concentrando l’attenzione su alcuni elementi ritenuti prioritari.[....].Un elemento di semplificazione è anche costituito dall’obiettivo di differenziare le linee guida, nel rispetto dei vincoli normativi esistenti, in relazione alle peculiarità e caratteristiche proprie di ciascuna tipologia di amministrazione, anche in considerazione del livello di complessità in termini di personale e risorse gestite»²⁰². A tale considerazione si aggiunge il fatto che l’aumento esponenziale dei documenti di pianificazione e programmazione ha conseguentemente provocato la moltiplicazione di ruoli e dunque ha determinato attribuzioni di responsabilità associate, in particolare di quelle connesse alla predisposizione, all’adozione, all’implementazione e al monitoraggio delle iniziative strumentali all’attuazione dei piani stessi. Il riconoscimento diffuso di

²⁰² Commissione Indipendente per la Valutazione, la Trasparenza e l’integrità delle amministrazioni pubbliche, Delibera 17 gennaio 2013, n. 6, “Linee guida relative al ciclo di gestione della performance per l’annualità 2013”, cit., p. 4.

Pierangela Tedde

*Il controllo della “performance” pubblica e dell’attività di gestione dei siti
Patrimonio mondiale dell’umanità*

*Tesi di Dottorato in Diritto ed economia dei sistemi produttivi
Università degli Studi di Sassari*

responsabilità, benché da un lato risponda ai principi della trasparenza e *accountability*, in quanto consente di individuare i “referenti” in modo chiaro e agevole per il cittadino, dall’altro, produce un effetto opposto a quello auspicato, in quanto genera difficoltà di coordinamento e allontana da uno degli intenti previsionali della riforma, ovvero quello di implementare un sistema di controllo “a costo zero”.

Da ciò se è vero che per controllare efficacemente è necessario pianificare meglio, è altrettanto vero che c’è stata un’applicazione deviante a questa affermazione in quanto, attraverso il piano, si è costruito un sistema di controllo che finisce per assegnare, tra gli altri, obiettivi pleonastici, collegati ad attività routinarie e ad adempimenti che comunque sarebbero stati assicurati a prescindere dall’individuazione di intricati sistemi di misurazione e valutazione, ciò ha finito per determinare l’appiattimento dei risultati rispetto ad una misura prestabilita.

Tali riflessioni si applicano con maggiore evidenza, nell’ambito del sistema dei controlli dei siti patrimonio dell’umanità. La redazione del Piano di gestione, richiesta per i siti UNESCO, scaturisce più dall’obbligo previsto da norme internazionali che da quelle nazionali. L’immagine che si ha è quella di due binari paralleli che conducono ad una stessa destinazione. L’obbligatorietà del piano di gestione e l’art. 3 co. 2 della legge 77 del 20 febbraio 2006 in base al quale “i

Pierangela Tedde

*Il controllo della “performance” pubblica e dell’attività di gestione dei siti
Patrimonio mondiale dell’umanità*

*Tesi di Dottorato in Diritto ed economia dei sistemi produttivi
Università degli Studi di Sassari*

piani di gestione definiscono [...] le opportune forme di collegamento con programmi o strumenti normativi che perseguano finalità complementari” non sono sufficienti a garantire un inquadramento comune. È altrettanto vero che se il Piano della Performance rappresenta il “modello dei modelli” della pianificazione previsto dalla riforma del 2009 per le amministrazioni pubbliche e che, in quanto tale, deve essere duttile e flessibile, orientato a promuovere una efficacia sostanziale sul piano della creazione del valore, l’integrazione tra Piano di gestione e Piano della Performance deve essere automatica senza troppi o ulteriori duplicazioni documentali che portano ad inutili aggravii procedurali. Sovente si assiste al rinvio documentale da parte del piano della *performance* al piano di gestione dei siti UNESCO che altro non è che un ulteriore specificazione o declinazione di obiettivi, azioni e risultati contenuti nel primo documento.

Tutto da indagare, in questo ambito, è la congruenza tra il piano della performance e il piano di gestione, o l’eventuale contrasto di quest’ultimo con le previsioni del piano. In tal caso ci si troverebbe di fronte a quello che Gaetano Corsini²⁰³ definisce vizio di congruenza riferito al ciclo di gestione della performance. L’autore individua alcune figure sintomatiche del vizio quali la «contraddizione tra la

²⁰³ Sul punto G. Corsini, I controlli interni nella pubblica amministrazione dopo la riforma Brunetta, in *Rivista della Corte dei Conti*, n. 1, 2010, pp. 265-266

Pierangela Tedde

*Il controllo della “performance” pubblica e dell’attività di gestione dei siti
Patrimonio mondiale dell’umanità*

*Tesi di Dottorato in Diritto ed economia dei sistemi produttivi
Università degli Studi di Sassari*

volontà contenuta nella programmazione pluriennale e quella manifestata nei piani di azione; adozione di azioni sostanzialmente identiche per impegno e allocazione di risorse; impossibilità di ricostruire in termini di coerenza i motivi dei piani di azione e di vagliare e accertare la loro logica connessione con la programmazione; sviamento dei piani di azione, rispetto agli obiettivi indicati dalla programmazione triennale; travisamento dei fatti che si verifica quando nei piani di azione sono affermati come presupposto circostanze insussistenti o sono negati fatti che in realtà non sussistono; mancata definizione dei vari livelli di responsabilità in relazione ai piani di azione». Nel caso dei siti patrimonio dell'umanità la valutazione e l'analisi della violazione delle regole di programmazione è particolarmente nebbiosa in quanto per valutare l'atto è necessario che i principi pianificatori e programmatici richiesti dall'Unesco siano elevati al rango di legge, così che l'atto possa essere valutato sotto i profili di una eventuale illegittimità, come accadrebbe nei casi di violazione alle prescrizioni della Riforma Brunetta o di eccesso di potere quale espressione del vizio di congruenza.

Pierangela Tedde
Il controllo della "performance" pubblica e dell'attività di gestione dei siti
Patrimonio mondiale dell'umanità
Tesi di Dottorato in Diritto ed economia dei sistemi produttivi
Università degli Studi di Sassari

BIBLIOGRAFIA

1. Adinolfia R., Mele R. (a cura di), *Gestione e controllo delle pubbliche amministrazioni: dopo la riforma Brunetta*, Aracne, Roma, 2010;
2. Allegretti U., *I controlli amministrativi*, Bologna, Il Mulino, 1995;
3. Andreozzi P., *Misurazione della Performance e confronti per la “nuova” Pubblica Amministrazione*, in Riv. Amministrativa della Repubblica Italiana, n. 5-6, 2010, pp. 287-305;
4. Angeletti S., *Ascesa e declino della pianificazione strategica nelle amministrazioni pubbliche?*, in Rivista trim. di Scienza dell'Amministrazione, n. 3, 2013, pp. 37-54;
5. Anselmo A., *Il Patrimonio culturale e naturale - I siti Unesco: tutela e gestione dei paesaggi culturali*, in Gazzetta ambiente, n. 5, 2007, 143-156;
6. Ardolino R., *Pluralità di trattati internazionali e protezione del paesaggio*, in Rivista giuridica dell'ambiente, n. 6, 2008, pp. 1043-1054;
7. Ardolino R., *Due cancellazioni dalla Lista del patrimonio mondiale Unesco*, in Rivista giuridica dell'ambiente, n. 1, 2011, pp. 143-156;

Pierangela Tedde

*Il controllo della “performance” pubblica e dell’attività di gestione dei siti
Patrimonio mondiale dell’umanità
Tesi di Dottorato in Diritto ed economia dei sistemi produttivi
Università degli Studi di Sassari*

8. Argiolas B., Carotti B., Cirielli P., D'Alterio E., Di Seri C., Miceli M., *Osservatorio delle Autorità indipendenti*, in *Giornale di diritto amministrativo*, n 5, 2012, pp. 533-537;
9. Autieri T., *La Corte dei Conti e il controllo esterno sulla gestione. Novità alla luce della Legge finanziaria 23 dicembre 2005*, in *Associazione Romana di Studi Giuridici*, n. 266, 2005;
10. Azzone G., *Controllo di gestione nelle amministrazioni pubbliche: decisioni e accountability per ministeri, enti locali e università*, ETAS, Milano, 2008;
11. Badia F., *L'esigenza di elementi manageriali nei piani di gestione UNESCO. I risultati di uno studio condotto su due siti patrimonio mondiale dell'umanità in Italia e Spagna*, in *Quaderni del Dipartimento di Economia Istituzioni Territorio*, n. 29, Ferrara, 2007;
12. Badia F., *I piani di gestione Unesco. I risultati di una ricerca empirica sullo stato di attuazione di questi importanti strumenti di gestione*, *Siti*, Vol. 5, n. 4, 2009, pp. 28-33;
13. Badia F., *I piani di gestione Unesco. I risultati di una ricerca empirica sullo stato di attuazione di questi importanti strumenti di gestione*, in *I principi contabili internazionali per le amministrazioni pubbliche italiane*, L. Anselmi (a cura di), Milano, Giuffrè, 2009;

Pierangela Tedde
Il controllo della "performance" pubblica e dell'attività di gestione dei siti
Patrimonio mondiale dell'umanità
Tesi di Dottorato in Diritto ed economia dei sistemi produttivi
Università degli Studi di Sassari

14. Badia F., Gilli E., *Il piano di gestione come strumento di misurazione e valutazione delle performance per i siti UNESCO. Analisi dello stato dell'arte nazionale e prospettive di sviluppo*, in *Azienda Pubblica*, n 3, 2011, pp. 275-296;
15. Badia F., *Monitoraggio e controllo della gestione dei siti UNESCO. Il piano di gestione come opportunità mancata?*, in *Tafer Journal*, Vol. 6, No. 53, 2012;
16. Baldanza A., Schlitzer F. (a cura di), *Il sistema dei controlli interni nelle pubbliche amministrazioni*, Giuffrè, Milano, 2002;
17. Bandarin F., *I siti italiani del Patrimonio mondiale dell'UNESCO - La nozione di patrimonio universale dell'umanità, i principi della Convenzione del 1972 e il ruolo del Centro del Patrimonio mondiale*, in *Gazzetta ambiente*, n 1, 2005, pp. 142-155;
18. Barbati C., *L'impresa museale: la prospettiva giuridica*, in *Aedon*, n 1, 2010;
19. Battini F., *Il controllo gestionale in Italia*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, n.2, 1998, pp. 447 – 462;
20. Battini S., *Amministrazioni senza Stato. Profili di diritto amministrativo internazionale*, Milano, Giuffrè, 2003;
21. Battini S., *Amministrazioni nazionali e controversie globali*, Giuffrè, Milano, 2007;

Pierangela Tedde

*Il controllo della "performance" pubblica e dell'attività di gestione dei siti
Patrimonio mondiale dell'umanità
Tesi di Dottorato in Diritto ed economia dei sistemi produttivi
Università degli Studi di Sassari*

22. Battini S., *The procedural side of Legal Globalization: the case of the World Heritage Convention*, Jean Monnet Working Paper, n. 18, 2010;
23. Benvenuti F., *I controlli amministrativi dello Stato sulla Regione*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, n. 2, 1972, pp. 587-599;
24. Benvenuti F., *Ancora per un'amministrazione obiettivata*, in "Studi economico-giuridici", Vol. XLIX, Tomo III, Sez. V., 1978/1979, pp. 209 ss.;
25. Benvenuti F., *L'Amministrazione oggettiva: un nuovo modello*, in *Rivista trimestrale di scienza dell'amministrazione*, 1978, pp. 6 ss.;
26. Berti G., *La responsabilità pubblica (Costituzione e amministrazione)*, Cedam, Padova, 1994;
27. Berti G., Marzona N., *Controlli amministrativi*, in *Enc. Dir.*, vol. III, agg. III, Giuffrè, Milano, 1999, pp. 457 ss.;
28. Berti G., Tumati L., *Controlli amministrativi*, voce in *Enc. Dir.*, Giuffrè, Milano, 1968;
29. Bertolini C., *I musei nel nuovo quadro costituzionale: gli obiettivi comuni dei musei pubblici e privati e lo sviluppo dei sistemi museali nella normativa regionale*, Osservatorio sulle fonti, n 2, 2008;

Pierangela Tedde
Il controllo della "performance" pubblica e dell'attività di gestione dei siti
Patrimonio mondiale dell'umanità
Tesi di Dottorato in Diritto ed economia dei sistemi produttivi
Università degli Studi di Sassari

30. Bolognino D., *L'attuazione del sistema di valutazione delle performance nel Comparto Regioni ed Autonomie locali: profili giuridici*, in *Il Lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, n 6, 2010, pp. 1091-1116;
31. Bono N., *I siti italiani del Patrimonio mondiale dell'UNESCO - Il paese con il maggior numero di siti dell'UNESCO*, in *Gazzetta ambiente*, n. 1, 2005, pp. 133-134;
32. Borghi S., *Programmazione, valutazione e controllo strategico nella nuova disciplina dei controlli interni alla pubblica amministrazione*, in *Rivista della Corte dei Conti*, n.2, 2006, pp. 278 – 283;
33. Bruti Liberati E., *Consenso e funzione nei contratti di diritto pubblico*, Giuffrè, Milano, 1996;
34. Busco C., Giovannoni E. e Riccaboni A., *Il controllo di gestione: metodi, strumenti ed esperienze. I fondamenti e le novità - 2 ed. -*, Ipsoa, Milanofiori (Assago), 2011;
35. Carosi A., *Governance e sistemi di controllo interno nelle amministrazioni pubbliche dopo il d.l.vo n. 150/09*, in <http://www.amcorteconti.it/>;
36. Carosi A., *La nuova disciplina dei controlli interni introdotta dal s. 286/99*, in *Enti pubblici*, n 9, 2000, pp. 451-455;
37. Casetta E., *Attività e atto amministrativo*, in *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, 1957;

Pierangela Tedde
*Il controllo della "performance" pubblica e dell'attività di gestione dei siti
 Patrimonio mondiale dell'umanità
 Tesi di Dottorato in Diritto ed economia dei sistemi produttivi
 Università degli Studi di Sassari*

- 38.Casini L., *La globalizzazione dei beni culturali*, Il Mulino, Bologna, 2010;
- 39.Cassatella A., *Tutela e conservazione dei beni culturali nei Piani di gestione Unesco: i casi di Vicenza e Verona*, in *Aedon*, n 1, 2011;
- 40.Cassese S. (a cura di), *I Controlli nella Pubblica Amministrazione*, Bologna, Il Mulino, 1993;
- 41.Cassese S., *La crisi dello Stato*, Roma - Bari, Laterza, 2002;
- 42.Cassese S., *Lo spazio giuridico globale*, Roma - Bari, Laterza, 2003;
- 43.Cassese S., *Oltre lo Stato*, Roma - Bari, Laterza, 2006;
- 44.Cassese S., *Il diritto globale*, Torino, Einaudi, 2009;
- 45.Cavallini L., Cadeddu L., *Controlli interni nelle pubbliche amministrazioni e Decreto legislativo n. 286 del 1999*, Giappichelli, Torino, 2002;
- 46.Chiappinelli C., *Le innovazioni della Legge “Brunetta” al sistema dei controlli nel quadro delle altre recenti riforme*, in *Rivista delle Corti dei Conti*, n.4, 2010, pp. 179-198;
- 47.Cirillo G., *Il controllo tra accertamento e vigilanza*, in *Riv. Amm. della Repubblica Italiana*, Vol. 142, n. 12, 1991, pp. 2161-2177;

Pierangela Tedde
Il controllo della “performance” pubblica e dell’attività di gestione dei siti
Patrimonio mondiale dell’umanità
Tesi di Dottorato in Diritto ed economia dei sistemi produttivi
Università degli Studi di Sassari

48. Ciucci F., *Valutazione e pubblica amministrazione: il contributo della partecipazione alla decisione*, in Riv. Trim. di Scienza della Amministrazione, n.3, 2010, pp. 11-37;
49. Clarich M., Mattarella B. G., *La Commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle amministrazioni pubbliche nel panorama delle autorità indipendenti*, in AA. VV., *Il nuovo ordinamento del lavoro e il ciclo della performance*, Promo P.A. Fondazione, Lucca, 2010;
50. Cogliandro G., *Il controllo interno: problemi e (possibili) soluzioni*, in Riv. Trim. di Scienza dell'Amministrazione, n. 3-4, 1998, pp. 203-2017;
51. Cogliandro G., *Il controllo di gestione nelle pubbliche amministrazioni*, in Riv. Amministrativa della Repubblica Italiana, n. 9, 2000, pp. 929-936;
52. Cogliandro G., *Misurazione o valutazione? Divagazioni semantiche ed epistemologiche*, in Rivista trimestrale di Scienza della Amministrazione, Apr. Giu., n. 2, 2000, pp. 63-71;

Pierangela Tedde
Il controllo della "performance" pubblica e dell'attività di gestione dei siti
Patrimonio mondiale dell'umanità
Tesi di Dottorato in Diritto ed economia dei sistemi produttivi
Università degli Studi di Sassari

53. Commissione Indipendente per la Valutazione, la Trasparenza e l'integrità delle amministrazione pubbliche, Delibera 16 febbraio 2010, n. 4, *Definizione dei requisiti per la nomina dei componenti dell'Organismo indipendente di valutazione (artt. 13, comma 6, lett. g e 14 decreto legislativo n. 150/2009)*", in <http://www.anticorruzione.it>;
54. Commissione Indipendente per la Valutazione, la Trasparenza e l'integrità delle amministrazione pubbliche, Delibera 24 giugno 2010, n. 88, "*Linee guida per la definizione degli standard di qualità (articolo 1, comma 1, del decreto legislativo 20 dicembre 2009, n. 198)*" e *Tabelle esemplificative degli standard di qualità di alcuni servizi pubblici (gestione dei rifiuti ordinari, trasporto pubblico urbano, sportello-anagrafe)*, in <http://www.anticorruzione.it>;
55. Commissione Indipendente per la Valutazione, la Trasparenza e l'integrità delle amministrazione pubbliche, Delibera 29 luglio 2010, n. 89, *Indirizzi in materia di parametri e modelli di riferimento del Sistema di misurazione e valutazione della performance (articoli 13, comma 6, lett. d) e 30, del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150)*, in <http://www.anticorruzione.it>;

Pierangela Tedde
*Il controllo della "performance" pubblica e dell'attività di gestione dei siti
Patrimonio mondiale dell'umanità
Tesi di Dottorato in Diritto ed economia dei sistemi produttivi
Università degli Studi di Sassari*

- 56.104/2010 Commissione Indipendente per la Valutazione, la Trasparenza e l'integrità delle amministrazione pubbliche Delibera 2 settembre 2010, n. 104, *Definizione dei Sistemi di Misurazione e Valutazione della Performance entro Il 30 Settembre 2010*, in <http://www.anticorruzione.it>;
57. Commissione Indipendente per la Valutazione, la Trasparenza e l'integrità delle amministrazione pubbliche, Delibera 14 novembre 2010, n. 105, *Linee guida per la predisposizione del Programma triennale per la trasparenza e l'integrità (articolo 13, comma 6, lettera e, del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150)*, in <http://www.anticorruzione.it>;
58. Commissione Indipendente per la Valutazione, la Trasparenza e l'integrità delle amministrazione pubbliche, Delibera 29 settembre 2010, n. 107, *Possibilità di nomina della stessa persona a componente di più organismi indipendenti di valutazione presso enti di ridotte dimensioni e con problematiche affini – integrazione della delibera n. 4/10*, in <http://www.anticorruzione.it>;
59. Commissione Indipendente per la Valutazione, la Trasparenza e l'integrità delle amministrazione pubbliche, Delibera 28 ottobre 2010, n. 112, *“Struttura e modalità di redazione del Piano della performance”* (articolo 10, comma 1, lettera a), del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150), in <http://www.anticorruzione.it>;

Pierangela Tedde

*Il controllo della “performance” pubblica e dell’attività di gestione dei siti
Patrimonio mondiale dell’umanità
Tesi di Dottorato in Diritto ed economia dei sistemi produttivi
Università degli Studi di Sassari*

60. Commissione Indipendente per la Valutazione, la Trasparenza e l'integrità delle amministrazioni pubbliche Delibera 10 novembre 2010, n. 114, *Indicazioni applicative ai fini della adozione del Sistema di misurazione e valutazione della performance (articolo 30, comma 3, del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150)*, in <http://www.anticorruzione.it>;
61. Commissione Indipendente per la Valutazione la Trasparenza e l'Integrità delle Amministrazioni Pubbliche, *Analisi dei sistemi di misurazione e valutazione della performance*, Roma, 2011, in <http://www.anticorruzione.it>;
62. Commissione Indipendente per la Valutazione, la Trasparenza e l'integrità delle amministrazioni pubbliche, Delibera 5 gennaio 2012, n. 1, *“Linee guida relative al miglioramento dei Sistemi di misurazione e valutazione della performance e dei Piani della performance”*, in <http://www.anticorruzione.it>;

Pierangela Tedde
Il controllo della “performance” pubblica e dell’attività di gestione dei siti
Patrimonio mondiale dell’umanità
Tesi di Dottorato in Diritto ed economia dei sistemi produttivi
Università degli Studi di Sassari

63. Commissione Indipendente per la Valutazione, la Trasparenza e l'integrità delle amministrazione pubbliche, Delibera 7 marzo 2012, n. 4, *Linee guida relative alla redazione della Relazione degli OIV sul funzionamento complessivo del sistema di valutazione, trasparenza e integrità dei controlli interni e sull'Attestazione degli obblighi relativi alla trasparenza e all'integrità (art. 14, comma 4, lettera a e lettera g del D. Lgs. n. 150/2009)*, in <http://www.anticorruzione.it>;
64. Commissione Indipendente per la Valutazione, la Trasparenza e l'integrità delle amministrazione pubbliche, Delibera 7 marzo 2012, n. 5, "*Linee guida ai sensi dell'art. 13, comma 6, lettera b), del D. Lgs. n. 150/2009, relative alla struttura e alla modalità di redazione della Relazione sulla performance*", in <http://www.anticorruzione.it>;
65. Commissione Indipendente per la Valutazione, la Trasparenza e l'integrità delle amministrazione pubbliche, Delibera 7 marzo 2012, n. 6, *Linee guida per la validazione da parte degli OIV della Relazione sulla performance (art. 14, comma 4, lettera c, del D. Lgs. n. 150/2009)*, in <http://www.anticorruzione.it>;

Pierangela Tedde
Il controllo della "performance" pubblica e dell'attività di gestione dei siti
Patrimonio mondiale dell'umanità
Tesi di Dottorato in Diritto ed economia dei sistemi produttivi
Università degli Studi di Sassari

66. Commissione Indipendente per la Valutazione, la Trasparenza e l'integrità delle amministrazione pubbliche, Delibera 23 ottobre 2012, n. 21, *In tema di organo competente a nominare l'Organismo indipendente di valutazione nei Comuni*, in <http://www.anticorruzione.it>;
67. Commissione Indipendente per la Valutazione, la Trasparenza e l'integrità delle amministrazione pubbliche, Delibera 6 novembre 2012, n. 23, *In tema di nomina degli Organismi indipendenti di valutazione presso le regioni, gli enti regionali, le amministrazioni del servizio sanitario nazionale e gli enti locali*, in <http://www.anticorruzione.it>;
68. Commissione Indipendente per la Valutazione, la Trasparenza e l'integrità delle amministrazione pubbliche, Delibera 15 novembre 2012, n. 27, *Indicazione, nella richiesta di parere per la nomina a componente dell'Organismo indipendente di valutazione, del compenso previsto e dell'eventuale svolgimento delle funzioni presso altro Organismo indipendente di valutazione o Nucleo di valutazione – integrazione delle delibere n. 4/2010 e 107/2010*, in <http://www.anticorruzione.it>;
69. Commissione Indipendente per la Valutazione, la Trasparenza e l'integrità delle amministrazione pubbliche, Delibera 5 dicembre 2012, n. 29, *Sulla impossibilità di nominare quali componenti dell'OIV soggetti diversi dalle persone fisiche*, in <http://www.anticorruzione.it>;

Pierangela Tedde

*Il controllo della "performance" pubblica e dell'attività di gestione dei siti
Patrimonio mondiale dell'umanità
Tesi di Dottorato in Diritto ed economia dei sistemi produttivi
Università degli Studi di Sassari*

70. Commissione Indipendente per la Valutazione, la Trasparenza e l'integrità delle amministrazioni pubbliche, Delibera 17 gennaio 2013, n. 6, "*Linee guida relative al ciclo di gestione della performance per l'annualità 2013*", in <http://www.anticorruzione.it>;
71. Commissione Indipendente per la Valutazione, la Trasparenza e l'integrità delle amministrazioni pubbliche - Delibera 27 Febbraio 2013, n. 12, Requisiti¹ e procedimento per la nomina dei componenti degli Organismi indipendenti di valutazione (OIV), in <http://www.anticorruzione.it>;
72. Conforti B., Focarelli C., *Le Nazioni Unite*, Cedam, Padova, 2012;
73. Consiglio di Stato, sez. I, Parere, 22 marzo 2010, n. 1081, in www.giustizia-amministrativa.it;
74. Convention Concerning the Protection of the world Cultural and Natural Heritage, Parigi, 16 Novembre 1972;
75. Corsini G., I controlli interni nella pubblica amministrazione dopo la riforma Brunetta, in *Rivista della Corte dei Conti*, n. 1, 2010, pp. 250-270;
76. Corso G., *L'attività amministrativa*, Giappichelli, Torino, vol. III, 1999;

Pierangela Tedde
Il controllo della "performance" pubblica e dell'attività di gestione dei siti
Patrimonio mondiale dell'umanità
Tesi di Dottorato in Diritto ed economia dei sistemi produttivi
Università degli Studi di Sassari

77. Corso G., *Il risultato nella teoria dell'azione amministrativa, in Principio di legalità e Amministrazione di risultati, Atti del Convegno Palermo 27-28 Febbraio 2003*, M. Immordino e A. Police (a cura di), Giappichelli, Torino, 2004;
78. Corte costituzionale, 21 giugno 2006, n. 267, G.U. n. 28 del 12 luglio 2006;
79. Corte costituzionale, 27 gennaio 1995, n. 29, in G.U., serie speciale, 1 febbraio 1995;
80. Corte Costituzionale, 27 giugno 1995, n. 335, G.U. n. 33 del 9 agosto 1995;
81. Corte dei Conti, Delibera n. 14/2012/G, Indagine sulla riorganizzazione dei controlli interni ai sensi del d.lgs. 150/2009: ritardi applicativi e difficoltà operative, in <http://www.corteconti.it>;
82. Corteselli E., *Sistema di misurazione e valutazione della performance nelle P.A. secondo le delibere CIVIT: riflessi sugli enti locali*, in Nuova rassegna di legislazione, dottrina e giurisprudenza, n. 11, 2011, pp. 1267 – 1286;
83. Crosetti A., *Controlli amministrativi*, in Dig. Disc. Pubbl., vol. IV, Torino, 1989, pp. 67 ss.;
84. D'Alterio E., *La misurazione delle attività amministrative: un sistema di qualità?*, in Munus, n.2, 2012, pp. 381-415;

Pierangela Tedde
Il controllo della "performance" pubblica e dell'attività di gestione dei siti
Patrimonio mondiale dell'umanità
Tesi di Dottorato in Diritto ed economia dei sistemi produttivi
Università degli Studi di Sassari

- 85.D'Auria G., *I Controlli*, in *Trattato di Diritto Amministrativo*, a cura di Cassese S., Diritto amministrativo generale, II, Milano, 2000;
- 86.D'Auria G., *La valutazione dei dirigenti*, in *Il sistema dei controlli nelle pubbliche amministrazioni*, Giuffrè, Milano, 2002;
- 87.D'Auria G., *Appunti sui controlli amministrativi dopo il nuovo Titolo V (Parte II) della Costituzione*, in *Rivista della Corte dei Conti*, n. 2, 2002, pp. 331-347;
- 88.D'Auria G., *Principi di giurisprudenza costituzionale in materia di controlli (1958-2006)*, in *I controlli sulle autonomie nel nuovo quadro istituzionale*, 52° Convegno di Studi Amministrativi, Varenna, 21-23 settembre 2006;
- 89.D'Auria G., *Glossario dei controlli interni nelle pubbliche amministrazioni*, in *Rivista della Corte dei Conti*, n. 1, 2009, pp. 147-227;
- 90.D'Auria G., "Legge Brunetta", *Corte dei conti e riforma dei controlli*, in *Quaderni costituzionali*, n. 2, 2009, pp. 388 – 392;
- 91.D'Auria G., *I controlli e la Corte dei Conti alla fine del primo decennio del XXI secolo*, in *Rivista della Corte dei Conti*, n. 5, 2010, pp. 214 ss.;
- 92.D'Orsogna D., *Contributo allo studio dell'operazione amministrativa*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2005;

Pierangela Tedde

*Il controllo della "performance" pubblica e dell'attività di gestione dei siti
Patrimonio mondiale dell'umanità
Tesi di Dottorato in Diritto ed economia dei sistemi produttivi
Università degli Studi di Sassari*

- 93.D'Orsogna M., *I controlli di Efficienza, in Diritto Amministrativo*, (a cura di F.G. Scoca), Giappichelli, Torino, 2011;
- 94.D'Orsogna M., *Programmazione strategica e attività decisionale della pubblica amministrazione*, Giappichelli, Torino, 2004;
- 95.De Benedetti C., *Il controllo di gestione nella procedimentalizzazione della funzione amministrativa*, CEDAM, Padova, 2001;
- 96.De Martiis E.; R. Vugnali, *I sistemi di valutazione e controllo*, GLF editori Laterza, Roma, 1999;
- 97.Dente B., *L'evoluzione dei controlli negli anni '90*, in Banca d'Italia, *I controlli delle gestioni pubbliche*, Atti del convegno, Perugia, 2-3 dicembre 1999, Roma, 2000;
- 98.Dente B., *Analisi delle politiche pubbliche e valutazione*, in *Rassegna italiana di Valutazione*, vol. 34, n. 1, 2006, pp. 101-106;
- 99.Direttiva sulla formazione e la valorizzazione del personale delle pubbliche amministrazioni del Ministro per la Funzione pubblica e per il coordinamento dei servizi di informazione e sicurezza del 13 dicembre 2001, in <http://www.funzionepubblica.gov.it/TestoPDF.aspx?d=16892>

Pierangela Tedde
Il controllo della "performance" pubblica e dell'attività di gestione dei siti
Patrimonio mondiale dell'umanità
Tesi di Dottorato in Diritto ed economia dei sistemi produttivi
Università degli Studi di Sassari

100. Donato F., Gilli E, *Un approccio “multi-scala” per la gestione del patrimonio culturale italiano*, in *Il capitale culturale*, II, 2011, pp. 197-225;
101. Donato F., Sibilio Parri B., *Politiche e management del Patrimonio Culturale nelle diverse prospettive del valore: strumenti e metodi di misurazione e valutazione*, Franco Angeli, Milano, 2012;
102. Donno M., *Dal Controllo Preventivo di Legittimità al Controllo sulla gestione*, in *Rivista della Corte dei Conti*, n. 3, 2005, pp. 1245-1255;
103. Erboli T., *I soggetti del processo di misurazione e valutazione della performance*, in *Le nuove leggi civili commentate*, n. 5, 2011, pp. 1245-1255;
104. Fadda I., Pavan A., *I controlli interni per il buon andamento del settore pubblico italiano*, in *Azienda Pubblica*, n. 4, 2013, pp. 431 – 449;
105. Fava P., *I controlli: teoria generale e tecniche di impugnazione*, in *Rivista della Corte dei Conti*, n. 4, 2009, pp. 224-282;
106. Ferrari G., *Il proliferare delle autorità amministrative indipendenti: verifica in ordine alla possibilità di riconoscere in via interpretativa tale qualificazione ad organismi di nuova istituzione*, in *Foro amministrativo - CdS*, n. 9 2011, pp. 2935-2956;

Pierangela Tedde

*Il controllo della “performance” pubblica e dell’attività di gestione dei siti
Patrimonio mondiale dell’umanità
Tesi di Dottorato in Diritto ed economia dei sistemi produttivi
Università degli Studi di Sassari*

107. Fidone G., *Efficacia ed efficienza nella riforma della pubblica amministrazione. Dalle misure per l'ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico all'azione per l'efficienza*", in *Il Foro amministrativo T.A.R.*, n. 6, 2011, pp. 2180 – 2197;
108. Fois S., *Principio di Legalità*, Enc. del Diritto, vol. XXIII, Giuffrè, Milano, 1973;
109. Forte P., *I Musei Statali In Italia: Prove Di Autonomia*, in *Aedon*, n. 1, 2011;
110. Forti U., *I controlli dell'Amministrazione comunale*, in *Primo Trattato completo di Diritto Amministrativo italiano*, V.E. Orlando (a cura di), II, 2°, Milano, 1915;
111. Fracchia F., *L'accordo sostitutivo*, Cedam, Padova, 1998;
112. Galilei F., *I controlli. Evoluzione storico-amministrativa. Controlli interni. Controlli e Corte dei Conti. Prospettive - Premessa. Il nuovo sistema dei controlli: problematiche e prospettive*, in *Nuova rassegna di legislazione, dottrina e giurisprudenza*, n. 10, 2003, pp. 1107-1108;
113. Garri F., *Controlli sulla gestione delle amministrazioni pubbliche nel duemilanove*, in *Rivista della Corte dei Conti*, n. 4, 2010, pp. 20 ss.;
114. Garri F., *I Controlli nell'ordinamento italiano*, Giuffrè, Milano, 1998;

Pierangela Tedde
*Il controllo della "performance" pubblica e dell'attività di gestione dei siti
 Patrimonio mondiale dell'umanità*
 Tesi di Dottorato in Diritto ed economia dei sistemi produttivi
 Università degli Studi di Sassari

115. Garzia G., *Tutela e valorizzazione dei beni culturali nel sistema dei piani di gestione dei siti Unesco*, in *Aedon*, n. 2, 2014;
116. Gentili A., *La salvaguardia dei beni culturali nel diritto internazionale, Atti del Convegno dodicesima giornata gentiliana, San Ginesio, 22-23 settembre 2006*, Milano, Giuffrè, 2008;
117. Giannini M. S., *Lezioni di diritto amministrativo*, Milano, Vol. 1, 1950;
118. Giannini M. S., *Recensione a Salvi*, in *Rivista Trimestrale di Diritto pubblico*, 1958;
119. Giannini M. S., *Controllo: nozioni e problemi*, in *Riv. trim. dir. pubb.*, 1974, pp. 1263 ss.;
120. Giannini M. S., *Rapporto sui principali problemi dell'Amministrazione dello Stato*, trasmesso alle Camere il 16 novembre 1979, in <http://www.tecnichenormative.it/RapportoGiannini.pdf>.;
121. Giusepponi K., *Gestione e controllo delle amministrazioni pubbliche: strumenti operativi e percorsi d'innovazione*, Giuffrè, Milano, 2009;
122. Golinelli C. M. (a cura di), *La valorizzazione del Patrimonio culturale. Verso la definizione di un modello di governance*, Giuffrè, Milano, 2008;

Pierangela Tedde
*Il controllo della "performance" pubblica e dell'attività di gestione dei siti
Patrimonio mondiale dell'umanità
Tesi di Dottorato in Diritto ed economia dei sistemi produttivi
Università degli Studi di Sassari*

123. Grassi S., *Tutela e fruizione del patrimonio culturale*, in Rassegna dell'avvocatura dello stato, n. 4, 2012, pp. 307-317;
124. Guido M. R., *I siti italiani del Patrimonio mondiale dell'UNESCO - L'attuazione in Italia della Convenzione per il Patrimonio mondiale*, in Gazzetta ambiente, n. 1, 2005, pp. 135-141;
125. Guzzo P. G., *Pompei 1998-2003. L'esperimento dell'autonomia*, Electa, Milano, 2003;
126. Hinna L., *L'evoluzione dei controlli interni nella Pubblica Amministrazione con particolare riferimento al D. Lgs. 286/99*, in Pubbliche amministrazioni: cambiamenti e strumenti di controllo interno, Cedam, Padova, 2002;
127. Hinna L., *Pubbliche amministrazioni: cambiamenti di scenario e strumenti di controllo interno*, CEDAM, Padova, 2002;
128. Iannotta L., *Merito, discrezionalità e risultato nelle decisioni amministrative (l'arte di amministrare)*, in Il diritto processuale amministrativo, Vol. 23, n. 1, 2005, pp. 1-51;
129. Iannotta L., *Principio di legalità e Amministrazione di Risultato*, in Scritti in onore di Casetta E., Jovene, Napoli, 2001;
130. Ippolito A., *Indicatori di performance secondo il Decreto "Brunetta"*, Torino, Edizioni Cortina, 2010;

Pierangela Tedde
*Il controllo della "performance" pubblica e dell'attività di gestione dei siti
Patrimonio mondiale dell'umanità*
Tesi di Dottorato in Diritto ed economia dei sistemi produttivi
Università degli Studi di Sassari

131. Jones L. R., Thompson F., *L'implementazione strategica del New Public Management*, in *Azienda Pubblica*, n.6, 1997;
132. Kaplan R.S. Norton D.P., *L'impresa orientata alla strategia, Balanced Scorecard in azione*, traduzione italiana a cura di A. Bubbio, Isedi, Torino, 2000;
133. La Monica D., *Il degrado dei siti archeologici in Italia: il caso Pompei*, in *Gazzetta ambiente: rivista giuridica sull'ambiente e il territorio*, 1, 2011, pp. 119-132;
134. Ladu G., *Gli indicatori di efficienza*, in *Rassegna parlamentare*, n. 4, 1997, pp. 891 ss.;
135. Landriani L., *Modelli di gestione per le aziende di beni culturali. L'esperienza delle Soprintendenze "speciali"*, Franco Angeli, Milano, 2012;
136. Landriani L., *Modelli di gestione per le aziende dei beni culturali. L'esperienza delle Soprintendenze "speciali"*, Franco Angeli, Milano, 2012;
137. Ledda F., *Appunti per uno studio sugli accordi preparatori di provvedimenti amministrativi*, in *Dir. Amm.*, 1996, pp. 391 ss.;
138. Ledda F., *Dal principio di legalità al principio di infallibilità dell'amministrazione*, in *Foro Amministrativo*, 1997, pp. 3302 ss.;

Pierangela Tedde
Il controllo della "performance" pubblica e dell'attività di gestione dei siti
Patrimonio mondiale dell'umanità
Tesi di Dottorato in Diritto ed economia dei sistemi produttivi
Università degli Studi di Sassari

139. Lippi A., *Valutazione e controlli di gestione nei governi italiani. Una teoria, molte pratiche*, Giappichelli, Torino, 2001;
140. Lizza P., *Lineamenti del controllo di gestione fra tradizione ed innovazione*, Giuffrè, Milano, 2000;
141. Lombardi R., *Contributo allo studio della funzione di controllo, Controlli interni e attività amministrativa*, Giuffrè, Milano, 2003;
142. Lombardi R., *Sistema dei controlli: questioni vecchie e nuove*, in *Nuove Autonomia*, n. 2, 2010, pp. 341-356;
143. Manzo R., Pellegrino F., *I controlli di legittimità e quelle sulla performance delle Pubbliche Amministrazioni. Peculiarità ed integrazione. Un caso di sovrapposizione nei Servizi contabilità e gestione finanziarie delle Prefetture*, in *L'Amministrazione italiana*, n. 11, 2010, pp. 1458 – 1479;
144. Marra M., *Alcuni aspetti e problemi della valutazione nella PA*, in *Rassegna italiana di valutazione*, n. 29, 2004, pp. 41-58;
145. Martone A., *Il ruolo della Commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle amministrazioni pubbliche*, in *Giurisprudenza italiana*, n. 12, 2010, pp. 2703 ss.;

Pierangela Tedde
Il controllo della "performance" pubblica e dell'attività di gestione dei siti
Patrimonio mondiale dell'umanità
Tesi di Dottorato in Diritto ed economia dei sistemi produttivi
Università degli Studi di Sassari

146. Mastropasqua N., *La nuova frontiera dei controlli: il controllo collaborativo*, in Nuova rassegna di legislazione, dottrina e giurisprudenza, n. 3, 2008, pp. 339 – 347;
147. McGuire M., *Collaborative Public Management: New Strategies for Local Governments*, Washington: Georgetown University Press, 2003;
148. Mercurio R., Martinez M., *Modelli di governance e processi di cambiamento nelle public utilities*, Franco Angeli, Milano, 2010;
149. Merloni F., Pioggia A., Segatori R., *L'Amministrazione sta cambiando? Una verifica dell'effettività dell'innovazione nella pubblica amministrazione*, Milano, Giuffrè, 2007;
150. Mezzera A., Turri M., *Il controllo successivo sulla gestione promosso dalla Corte dei Conti*, in Azienda Pubblica, n 1, 2010, pp. 39-79;
151. Ministero per i beni e le Attività Culturali - Commissione nazionale siti Unesco e sistemi turistici locali, *Il modello del piano di gestione dei beni culturali iscritti alla lista del patrimonio dell'umanità*, Linee Guida, Paestum 25 e 26 maggio 2004;
152. Ministero per i Beni e le Attività Culturali, *Progetto di definizione di un modello per la realizzazione dei Piani di Gestione dei siti UNESCO (VERSIONE Finale)* Ernst & Young Financial Business Advisor S.p.A., Gennaio 2005;

Pierangela Tedde
Il controllo della "performance" pubblica e dell'attività di gestione dei siti
Patrimonio mondiale dell'umanità
Tesi di Dottorato in Diritto ed economia dei sistemi produttivi
Università degli Studi di Sassari

153. Nappa M., *Il controllo interno di gestione: definizione ed utilità di uno strumento atto alla verifica della realizzazione degli obiettivi della Pubblica Amministrazione*, Bologna, Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione, 1994;
154. Nardulli P., *L'evoluzione della P.A. nei sistema dei controlli: dal controllo sull'atto al controllo sull'attività. Riflessi negli ambiti organizzativi*, in Nuova Rassegna di legislazione, dottrina e giurisprudenza, Vol. 79, n. 13, 2005, pp. 1367-1398;
155. Olivieri Sangiacomi V., *Cenni sulla nozione di controllo nelle amministrazioni dello Stato*, in Foro italiano, IV, 1956;
156. Oricchio M., *I controlli. Evoluzione storico-amministrativa. Controlli interni. Controlli e Corte dei Conti. Prospettive - l'attività di controllo della Corte dei Conti alla luce della riforma del titolo v della costituzione*, in Nuova rassegna di legislazione, dottrina e giurisprudenza, n. 10, 2003, pp. 1204-1212;
157. Palumbo C., *Il controllo di gestione nelle amministrazioni pubbliche: problemi di misurazione della produttività*, Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione, Bologna, 1994;
158. Persiani N., *Modelli di programmazione e sistemi di controllo interno nella Pubblica Amministrazione*, Franco Angeli, Milano, 2002;

Pierangela Tedde
*Il controllo della "performance" pubblica e dell'attività di gestione dei siti
 Patrimonio mondiale dell'umanità*
 Tesi di Dottorato in Diritto ed economia dei sistemi produttivi
 Università degli Studi di Sassari

159. Police A., *Annullabilità e annullamento (dir. amm.)*, in Enciclopedia del diritto, Annali, Milano, Giuffrè, I, 2007;
160. Ponti B., *I primi sei mesi di attività della CIVIT*, in Giornale di diritto amministrativo, n 9, 2010, pp. 986 ss.;
161. Presidenza del Consiglio dei Ministri, Direttiva del 12 dicembre 2000 "*Linee guida per la redazione della direttiva annuale sull'azione amministrativa*", in http://www.rgs.mef.gov.it/_Documenti/VERSIONE-I/Attivit-i/Bilancio_di_previsione/Note_integrative/Direttive-/Direttiva-del-12-dicembre-2000.pdf;
162. Provenzano M., *La valutazione delle risorse umane*, in *Manuale di Scienza dell'Amministrazione*, in La Valutazione, Morisi M. e Lippi A. (a cura di), Giappichelli, Torino, 2001;
163. Re A., *Valutare la gestione dei siti UNESCO. Monitoraggio dei piani di gestione dei siti italiani iscritti alla lista del patrimonio mondiale*, Torino, Celid, 2012;
164. Relazione illustrativa al Decreto legislativo di attuazione della L. 4 marzo 2009, n. 15, in materia di ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e di efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni, in <http://portale.unipa.it/>;
165. Ricci G., *Gestione e controllo delle amministrazioni pubbliche. Strumenti operativi e percorsi di innovazione*, Giusepponi K. (a cura di), Giuffrè, Milano, 2009;

Pierangela Tedde
*Il controllo della "performance" pubblica e dell'attività di gestione dei siti
Patrimonio mondiale dell'umanità*
Tesi di Dottorato in Diritto ed economia dei sistemi produttivi
Università degli Studi di Sassari

166. Riva A., *Miglioramento e innovazione nel settore pubblico: Strumenti e strategie, decisioni e risultati*, Roma, Aracne, 2010;
167. Rivello P. (a cura di), *Soluzione italiana nell'attuazione delle regole*, in Guida al Diritto, n. 22, 2009;
168. Rivello P. (a cura di), *Soluzione italiana nell'attuazione delle regole*, in Guida al Diritto, n. 22, 2009;
169. Romolini A., *Il sistema generale dei controlli interni nelle Pubbliche amministrazioni*, in Ragiusan, n 311-312, 2010, pp. 9-16;
170. Ruffini R., *L'evoluzione dei sistemi di controllo nella pubblica amministrazione: linee operative per lo sviluppo dell'audit e della gestione delle performance nelle pubbliche amministrazioni*, Unioncamere, camere di commercio d'Italia, Franco Angeli, Milano, 2010;
171. Salvi L., *“Premessa ad uno studio sui controlli giuridici”*, Giuffrè, Milano, 1957;
172. Sartori A., *La Pubblica Amministrazione alla prova della Valutazione della performance: una sfida con molte incognite*, in Le nuove leggi civili commentate, n 5, 2011, pp. 1203-1231;
173. Sartori A., *La Pubblica Amministrazione: da castello inespugnabile a casa di vetro?*, in Le nuove leggi civili commentate, n. 5, 2011, pp.1232-1240;

Pierangela Tedde

*Il controllo della “performance” pubblica e dell’attività di gestione dei siti
Patrimonio mondiale dell’umanità
Tesi di Dottorato in Diritto ed economia dei sistemi produttivi
Università degli Studi di Sassari*

174. Sartori A., *Misurare e valutare i servizi per l'impiego - L'esperienza internazionale*, Roma, Ediesse, 2009;
175. Scalia R., *I controlli di performance: strutture e metodi per valutare la produttività della Pubblica Amministrazione*, Roma, Istituto "Max Weber", 2007;
176. Sciullo G., *Il decreto "Valore cultura". La retorica dell'organizzazione: il "Grande Progetto Pompei"*, in *Aedon*, n. 3, 2013;
177. Scoca F. G., *Attività amministrativa (ad vocem)*, in *Enciclopedia del diritto*, Milano, Giuffrè, agg. VI, 2002;
178. Scovazzi T., *I beni italiani alle riunioni del 2006 e 2007 del comitato del patrimonio mondiale*, in *Rivista giuridica dell'ambiente*, vol. 23, n. 2, 2008. Pp. 471 ss.;
179. Scovazzi T., *La strada per la rimozione dalla Lista del patrimonio mondiale UNESCO*, in *Rivista giuridica dell'ambiente*, vol. 19, n. 6, 2004, pp. 961-965;
180. Sepe O., *Lineamenti generali dell'attività di controllo nel diritto pubblico*, in *Nuova Rassegna di legislazione, dottrina e giurisprudenza*, 1954, pp. 1795 ss.;
181. Sepe O., *voce Controlli (profili generali)*, in *Enc. Giur.* Treccani, vol. IX, Roma, 1988 (aggiornamento 1993);
182. Sibilio Parri B., *Uno strumento di gestione del patrimonio culturale: il caso dei siti UNESCO*, in *Economia e diritto del terziario*, n. 2, 2011, pp. 307-333;

Pierangela Tedde

*Il controllo della "performance" pubblica e dell'attività di gestione dei siti
Patrimonio mondiale dell'umanità*

*Tesi di Dottorato in Diritto ed economia dei sistemi produttivi
Università degli Studi di Sassari*

183. Sirianni G., *Inerzia amministrativa e poteri sostitutivi*, Giuffrè, Milano, 1991;
184. Sorace D., *Nuovi assetti e prospettive sui controlli esterni, in Banca d'Italia, I controlli delle gestioni pubbliche*, Banca d'Italia, Roma, 2000;
185. Staderini F., *La Riforma dei controlli nella pubblica amministrazione*, Padova, Cedam, 1985;
186. Stame N., *Valutazione, controlli e pubblica amministrazione*, in *Rassegna italiana di valutazione*, n. 40, 2008, pp. 45-55;
187. Sticchi Damiani E., *Attività amministrativa consensuali e accordi di programma*, Giuffrè, Milano, 1992;
188. Tanda P., *Controlli amministrativi e modelli di governance della Pubblica Amministrazione*, Giappichelli, Torino, 2012;
189. Tanda P., *Gli Organismi Indipendenti di Valutazione nelle Pubbliche Amministrazioni: disciplina ed aspetti critici*, in *Nuove Autonomie*, n. 1, 2014, pp. 117 – 156;
190. Tarasco A. L., *Amministrazione di qualità e controlli efficaci: un'endiadi possibile nella nuova "azione di efficienza"?*, in *Rivista Corte dei Conti*, n. 1, 2010, pp. 271-304;

Pierangela Tedde
Il controllo della "performance" pubblica e dell'attività di gestione dei siti
Patrimonio mondiale dell'umanità
Tesi di Dottorato in Diritto ed economia dei sistemi produttivi
Università degli Studi di Sassari

191. Tarasco A. L., *La formazione alla gestione del patrimonio culturale: pregiudizi e nuovi orizzonti*, in *Aedon*, n 1, 2011;
192. Tassone A. R., *Sulla formula “amministrazione per risultati”*, in AA.VV. *Scritti in onore di E. Casetta (a cura di V. Molaschi e C. Videtta)*, Napoli, Jovene, 2001;
193. Tiraboschi M., Verbaro F. (a cura di), *La nuova riforma del lavoro pubblico: commento alla legge 4 marzo 2009 n. 15 e al decreto legislativo 27 ottobre 2009 n. 150*, Giuffrè, Torino, 2010;
194. Torchia L., *Il sistema amministrativo italiano*, Bologna, Il Mulino, 2009;
195. Ubertazzi B., *Su alcuni aspetti problematici della Convenzione per la salvaguardia del patrimonio culturale intangibile*, in *Rivista di diritto internazionale*, n 3, 2011, pp. 777 ss.;
196. Ubertazzi B., *Una nuova condizione per l'iscrizione nelle liste del patrimonio culturale intangibile*, in *Rivista di diritto internazionale*, n 2, 2012, pp. 469-474;
197. UNESCO, *Operational Guidelines for the Implementation of the World Heritage Convention*, World Heritage Centre, Paris, 2013;

Pierangela Tedde
Il controllo della “performance” pubblica e dell’attività di gestione dei siti
Patrimonio mondiale dell’umanità
Tesi di Dottorato in Diritto ed economia dei sistemi produttivi
Università degli Studi di Sassari

198. Valentini E., *Nucleo di valutazione e controllo di gestione*, in Riv. Trim. di Scienza della Amministrazioni, n.3, 2000, pp. 21-44;
199. Varriale G., *L'evoluzione della programmazione strategica nello Stato*, Rivista trim. di Scienza dell'Amministrazione, n. 2, 2004, pp. 62 ss.;
200. Vecchio G., *La nozione di controllo*, in Controllo interno di gestione dei ministeri, Bologna, CLUEB, 2006, pp. 10 ss.;
201. Vecchio G., *Le informazioni per il controllo*, in Controllo interno di gestione dei ministeri, Bologna, CLUEB, 2006, pp. 83 ss.;
202. Vignini S., *Il Controllo di gestione delle ODV: alcuni strumenti per il controllo dell'efficacia*, CLUEB, Bologna, 2003, pp. 120 ss.;
203. Villa A., *Il controllo di gestione nella Pubblica Amministrazione*, in Riv. Corte dei conti, n. 1, 2001, pp. 310-324;

Pierangela Tedde
Il controllo della "performance" pubblica e dell'attività di gestione dei siti
Patrimonio mondiale dell'umanità
Tesi di Dottorato in Diritto ed economia dei sistemi produttivi
Università degli Studi di Sassari