CORTE DEI CONTI - CCC - CCC - 0001399 - Interno - 19/12/2024 - 09:35

CORTE DEI CONTI

COLLEGIO DEL CONTROLLO CONCOMITANTE

PRESSO LA SEZIONE CENTRALE DI CONTROLLO

SULLA GESTIONE DELLE AMMINISTRAZIONI DELLO STATO

LINEE GUIDA METODOLOGICHE DEL CONTROLLO CONCOMITANTE NELL'AMBITO DEGLI STANDARD INTERNAZIONALI

Deliberazione n. 50/2024/CCC



Deliberazione n. 50/2024/CCC

REPUBBLICA ITALIANA

la Corte dei conti

Collegio del controllo concomitante

presso la Sezione centrale di controllo

sulla gestione delle amministrazioni dello Stato

Massimiliano Minerva	Presidente (relatore)
Rosa Francaviglia	Consigliere
Paola Briguori	Consigliere
Alessandro Forlani	Consigliere
Adriano Gribaudo	Consigliere
Maria Cristina Razzano	Consigliere
Giuseppina Veccia	Consigliere (relatore)
Anna Peta	Primo Referendario
Gaspare Rappa	Primo Referendario
Raimondo Nocerino	Primo Referendario
Daniela D'Amaro	Primo Referendario

Nell'Adunanza plenaria del 17 dicembre 2024

VISTO l'art. 100, secondo comma, della Costituzione;

VISTA la legge 14 gennaio 1994, n. 20;

VISTO il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214, e le successive modificazioni e integrazioni;

VISTO l'art.11 della legge 4 marzo 2009, n.15;

VISTO l'art. 22 del decreto-legge 16 luglio 2020, n. 76, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 settembre 2020, n. 120, come modificato dall'art. 1, co. 12-quinquies, del decreto-legge 22 aprile 2023, n. 44, convertito, con modificazioni, nella legge 21 giugno 2023, n. 74;

VISTO il Regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, approvato con deliberazione delle Sezioni riunite 16 giugno 2000, n. 14, e successive modifiche e integrazioni;

VISTA la deliberazione del Consiglio di Presidenza della Corte dei conti 10 novembre 2021, n. 272;

VISTE le Linee generali per l'azione amministrativa 2024 emanate dal Presidente della Corte dei conti, il quale espressamente ha ritenuto "auspicabile che le funzioni di controllo, come già avvenuto per le funzioni giurisdizionali, ricevano un assetto procedurale in linea con gli standard internazionali in materia di audit del settore pubblico";

VISTO il decreto n.1/2024/CCC dell'11 gennaio 2024, e s.m.i., con il quale il Presidente del Collegio del controllo concomitante ha istituito un gruppo di lavoro interno con "il compito di approfondire il tema dell'analisi e dell'utilizzabilità di principi e delle metodologie del c.d. "Audit non Audit", già adottati a livello internazionale, nonché di eventuali standard ed ulteriori metodologie in materia di *real time audit* (RTA), al fine di valutarne l'adozione, previo adattamento, nell'ambito di apposite *Linee guida metodologiche per il controllo concomitante* ";

VISTA la bozza di "Linee guida" elaborata all'esito delle relative attività e trasmessa al Presidente dal coordinatore Cons. G. Veccia in data 6 novembre 2024;

CONSIDERATA l'opportunità di fornire indicazioni metodologiche di carattere generale ed in tema di utilizzo degli indicatori (in particolare, di efficacia), contribuendo a definire un quadro di riferimento metodologico orientativo, in linea con gli standard internazionali, da rendere pubblico;

VISTA l'ordinanza n. 18 dell'11 dicembre 2024, con la quale il Presidente del Collegio del controllo concomitante ha convocato il Collegio per l'adunanza del 17 dicembre 2024, in composizione plenaria, in presenza e via teams;

APPROVA

il documento relativo alle "Linee guida metodologiche del controllo concomitante nell'ambito degli standard internazionali", nel testo allegato, che costituisce parte integrante della presente deliberazione;

ORDINA

La trasmissione della presente deliberazione alle seguenti Autorità:

- Commissioni parlamentari;

- Presidenza del Consiglio dei Ministri;

- Ministeri

- ANAC

Le presenti Linee guida, adottate dal Collegio in adunanza plenaria, sono pubblicate sul sito istituzionale e sono immediatamente applicabili.

Il Magistrato relatore	Il Presidente relatore
Giuseppina Veccia	Massimiliano Minerva
(f.to digitalmente)	(f.to digitalmente)

Depositata in segreteria in data 18 dicembre 2024

La funzionaria preposta

Luigina Santoprete

(f.to digitalmente)

CORTE DEI CONTI

COLLEGIO DEL CONTROLLO CONCOMITANTE
PRESSO LA SEZIONE CENTRALE DI CONTROLLO SULLA GESTIONE
DELLE AMMINISTRAZIONI DELLO STATO

LINEE GUIDA METODOLOGICHE DEL CONTROLLO CONCOMITANTE

NEL QUADRO DEGLI STANDARD INTERNAZIONALI

Premessa

I) Parte generale: principi e ambiti
1. **Principi generali del controllo concomitante di derivazione internazionale**
2. **Ambiti del controllo concomitante:**
   a) **Controllo della performance e sana gestione finanziaria**
   b) **Controllo di conformità *(compliance)***
   c) **Controllo finanziario**

II) Parte speciale: indicatori
1. **Utilizzo degli indicatori nella Pubblica Amministrazione**
2. **Sintesi del quadro normativo**
3. **Criteri del performance audit**
4. **Tipologie di indicatori**
5. **Indicatori principali e indicatori di impatto**
6. **Indicatori di efficienza economica**
7. **Ruolo degli *stakeholders***

Premessa

Nello svolgimento dei compiti loro assegnati, le Istituzioni Superiori di Controllo (d'ora in avanti ISC) organizzano e conducono le attività di controllo utilizzando metodologie e *standard* adeguati a garantire oggettività e trasparenza, adempiendo al loro mandato in modo verificabile ed oggettivo, oltre che efficace ed efficiente.

Nel perseguimento delle predette finalità, le presenti Linee guida intendono fornire alcune indicazioni metodologiche di carattere generale ed in tema di utilizzo degli indicatori (in particolare, di efficacia), contribuendo a definire un quadro di riferimento orientativo, in linea con gli standard internazionali in materia di audit, da rendere pubblico, onde consentire al Collegio di svolgere l'attività istruttoria con ragionevole uniformità e trasparenza.

Le presenti Linee guida metodologiche si collocano nell'ambito di una riflessione avviata originariamente con la deliberazione n. 1 del 22 febbraio 2022 di questo Collegio, proseguita, a livello soltanto procedurale, con l'adozione di apposite "Indicazioni operative" da parte del Presidente (ad uso interno). Ciò nella consapevolezza che la formalizzazione delle modalità e dei criteri, oltre che delle procedure di esercizio delle attività del controllo concomitante sia un presupposto imprescindibile ai fini dell'adozione di decisioni adeguatamente motivate, metodologicamente corrette e trasparenti, anche a beneficio degli stessi soggetti controllati.

Il presente documento intende, in particolare, perseguire i seguenti obiettivi:

- esplicitare i principi generali ai quali si informano le attività del Collegio;

- indicare l'approccio metodologico da seguire per un efficace esercizio delle funzioni proprie del controllo concomitante, anche ai fini dell'utile informazione per i destinatari dei risultati di tale attività;

- offrire a tutti i soggetti interessati un quadro generale dei principi e delle migliori prassi metodologiche già consolidate a livello internazionale (in particolare, in materia di indicatori);

- individuare un insieme autonomo e coerente di indicazioni metodologiche, quale presupposto per un confronto – già in atto - con le ISC di altri Paesi che svolgono analoghe forme di controllo concomitante (*real time audit*).

Il raggiungimento di tali obiettivi conferisce valore aggiunto alle decisioni del Collegio a beneficio delle amministrazioni pubbliche, delle istituzioni democratiche e della società civile.

I) Parte generale: principi e ambiti

1. Principi generali del controllo concomitante di derivazione internazionale

Nell'ambito dei principi generali che informano il controllo concomitante, il Collegio, nel presente documento, individua quelli tratti dal novero dei principi elaborati dall'Organizzazione internazionale delle ISC (INTOSAI) come parte del suo *framework of*

professional pronouncements[1], ai quali dichiara di ispirarsi, in quanto compatibili con le specifiche funzioni del controllo concomitante e con l'ordinamento nazionale (cfr. ISSAI 100, "*Fundamental principles of public sector auditing*", par. 8 e 9).

In proposito, appare di primario rilievo il principio contenuto nell'ISSAI 100 secondo cui il controllo del settore pubblico contribuisce a creare condizioni idonee a soddisfare l'aspettativa che gli enti pubblici svolgano le loro funzioni in modo efficace, efficiente e in conformità con le norme vigenti ed i regolamenti applicabili.

In particolare, il controllo sulla gestione, nel cui ambito si inserisce il controllo concomitante, si concentra maggiormente, sin dalla fase della programmazione, sugli ambiti e sui profili delle attività pubbliche che presentano un più elevato potenziale di miglioramento e per i quali l'esercizio del controllo offre un valore aggiunto per i cittadini. In tal senso, fornisce indicazioni costruttive, anche in termini acceleratori, ai responsabili delle attività pubbliche affinché intraprendano tempestivamente azioni appropriate per apportare correttivi o introdurre miglioramenti alle loro azioni.

Il controllo concomitante si ispira, tra gli altri, ai **Principi INTOSAI P-20**, nel seguente adattamento:

- **Principio 2 (trasparenza**). Il Collegio rende pubblico il suo mandato, le finalità, l'organizzazione, gli ambiti, le procedure ed i suoi rapporti con le varie parti interessate, compresi gli organi legislativi e le autorità esecutive (v., in particolare, la deliberazione n. 1 del 22 febbraio 2022 e le varie programmazioni annuali). L'esercizio del controllo concomitante prevede, in prospettiva, una comunicazione efficace e adeguata con gli *stakeholders* rilevanti durante l'intero processo di controllo.

- **Principio 3 (standard e processi di controllo**). Il Collegio individua standard e metodologie del controllo che osserva in linea generale, salva la facoltà di discostarsene in relazione alle specificità del caso concreto. Il Collegio, in particolare:
  - rende noto ai soggetti sottoposti al controllo l'ambito dell'attività di audit come definito in sede di programmazione ed i criteri sui quali fonderà le sue decisioni (a partire dalle presenti linee guida metodologiche);
  - adotta meccanismi di *follow-up* efficaci, atti a garantire che i soggetti sottoposti a controllo rispondano adeguatamente alle osservazioni ed alle raccomandazioni contenute nelle sue decisioni e forniscano informazioni sulle misure autocorrettive adottate o sui motivi per cui queste non sono state intraprese.

- Principio 7 (pubblicità). Il Collegio, tramite la pubblicazione (sul sito istituzionale) di tutte le proprie deliberazioni, rende noti gli esiti delle proprie attività e la misura

[1] Come noto, i princìpi e gli standard internazionali di audit (ISSAI) sono emanati dall'organizzazione internazionale delle istituzioni superiori di controllo (INTOSAI). La Corte dei conti Europea (ECA) attualmente presiede il Comitato delle norme professionali dell'INTOSAI e svolge un ruolo di primo piano nell'elaborazione di tali norme. Il set di principi INTOSAI maggiormente rilevanti ai fini della stesura del presente documento è il P-20, mentre in relazione agli standard ISSAI, nelle presenti linee guida si fa riferimento in via prevalente agli ISSAI 100, 300 e 400.

dell'adeguamento, da parte dei soggetti sottoposti al controllo, alle raccomandazioni impartite (ISSAI 100, par. 51). In particolare, ai sensi dell'art. 22, co. 1, secondo periodo, del d.l. 16 luglio 2020, n. 76, conv. dalla legge 11 settembre 2020, n. 120, il Collegio, quando accerta gravi irregolarità gestionali o rilevanti ed ingiustificati ritardi, trasmette la deliberazione all'amministrazione ai fini dell'attivazione del procedimento di cui all'art. 21, co. 1, del d. lgs. n. 165 del 2001, per la valutazione della responsabilità dirigenziale. Inoltre, il Collegio, nel caso di irregolarità gestionali o ritardi non gravi, indirizza alle amministrazioni specifiche raccomandazioni volte a sollecitare l'adozione delle opportune misure correttive (verificandone, infine, con apposita deliberazione, il grado di *follow-up*) .

Il Collegio osserva, inoltre, il **principio del contradditorio,** anche in attuazione dei principi internazionali in materia (ISSAI 100, par. 45[2]).

L'applicazione del principio del contraddittorio nell'attività di controllo sulla gestione assicura, in generale, il corretto esercizio di tale pubblica funzione e, in particolare, a garanzia dei sopra menzionati principi di imparzialità, trasparenza e pubblicità.

Nell'esercizio del controllo concomitante, come anche nelle attività di controllo successivo sulla gestione[3], il principio del contraddittorio, in una portata trasversale, costituisce un "principio giuridico generale di carattere costituzionale", trovando applicazione con modalità e fini del tutto diversi ed autonomi rispetto all'ambito giurisdizionale.

Il contraddittorio, in senso più ampio e a garanzia dell'imparzialità, è da intendersi come forma di dialogo con le amministrazioni e, eventualmente, con i portatori di interessi qualificati e assicura una completa rappresentazione dei fenomeni valutati, delle alternative prese in considerazione nello svolgimento dell'azione amministrativa e dei possibili rimedi autocorrettivi rispetto alle disfunzioni accertate.

Nel corso dell'attività istruttoria il principio del contraddittorio si esplica attraverso una sequenza di atti a cura del magistrato istruttore, mentre al termine dell'istruttoria ed in vista della deliberazione da adottare, si realizza attraverso la previa contestazione delle eventuali disfunzioni riscontrate, corredata dalla elencazione delle possibili cause. Ogni decisione del Collegio che evidenzia criticità (irregolarità, ritardi, ecc.) nelle attività di gestione delle risorse pubbliche ha, pertanto, quale presupposto, la contestazione, puntuale ed analitica, di tali criticità alle amministrazioni responsabili degli interventi, alle quali è assegnato un congruo termine per le deduzioni. La decisione dà conto delle contestazioni, delle

---

[2] *"Auditors should establish effective communication throughout the audit process. It is essential that the audited entity be kept informed of all matters relating to the audit. This is key to developing a constructive working relationship. Communication should include obtaining information relevant to the audit and providing management and those charged with governance with timely observations and findings throughout the engagement".*

[3] Nelle Linee guida per l'esercizio del controllo sulla gestione, adottate con Deliberazione 11 luglio 2018, n. 12/2018/G della Sezione centrale di controllo sulla gestione delle amministrazioni dello Stato, il par. 17 del Cap. III, così recita "*Nel corso dell'istruttoria viene applicato, nei confronti delle amministrazioni, il principio del contraddittorio, in modo imparziale e trasparente, sollecitando formali risposte dei controllati a richieste istruttorie pertinenti all'oggetto dell'indagine*".

deduzioni, delle rispettive argomentazioni e delle ragioni che non hanno consentito di accoglierle.

L'attuazione del principio del contraddittorio nel concreto esercizio delle funzioni del controllo concomitante risponde ad una struttura relazionale fondata sul modello controllore-controllato e consente il reale confronto tra l'azione amministrativa e la valutazione che di quella stessa azione fa il Collegio.



2. Ambiti del controllo concomitante

Il controllo concomitante svolto dal Collegio consiste nell'accertare in modo indipendente ed obiettivo se i principali piani, programmi e progetti di sostegno e rilancio dell'economia nazionale siano condotti conformemente a principi di economicità, efficienza ed efficacia. Nel valutare la performance del singolo intervento pubblico nell'economia (*performance audit*), accerta altresì il rispetto del quadro giuridico e normativo applicabile, verificando la conformità normativa (*compliance audit*) nonché la correttezza finanziaria.

a) Controllo della performance e sana gestione finanziaria

Ai fini del controllo di performance trova in primo luogo applicazione il principio ISSAI 300 "*Performance Audit Principles*" secondo il quale questa tipologia di controllo non mette in discussione le intenzioni e le decisioni del legislatore, bensì esamina se le eventuali carenze nelle previsioni delle leggi e dei regolamenti o, soprattutto, nelle modalità con le quali questi vengono applicati, impedisca il raggiungimento degli obiettivi specifici che l'amministrazione si è data.

Il controllo di performance richiede, pertanto, una verifica sulla qualità degli obiettivi e dei relativi indicatori: i primi devono essere specifici, misurabili, attuabili, pertinenti e temporalmente definiti; i secondi devono essere pertinenti, condivisi e di immediata e concreta applicazione (sul punto confronta l'art. 33, commi 2 e 3, del Regolamento del Parlamento Europeo e del Consiglio della Comunità Europea 23 settembre 2024, n. 2024/2509/UE).

Con riferimento alle modalità con cui il dettato normativo viene applicato, assume rilievo fondamentale anche il principio della sana gestione finanziaria[4], secondo il quale l'impiego delle risorse deve avvenire nel rispetto dei principi di economicità, efficienza ed efficacia[5].

Conformemente al principio della sana gestione finanziaria, l'attuazione del dettato normativo è orientata alla *performance* e a tale scopo: a) gli obiettivi dei programmi e delle attività sono stabiliti *ex ante*; b) i progressi compiuti verso il conseguimento degli obiettivi sono verificati mediante indicatori di *performance;* c) il controllo sulla gestione, in particolare quello concomitante, verifica i progressi compiuti e le eventuali criticità riscontrate, segnalandole tempestivamente all'amministrazione ai fini correttivi e, nei casi più gravi, ai fini della eventuale responsabilità dirigenziale.

Sotto tale profilo, ulteriore principio di interesse diretto per il controllo concomitante è quello della correlazione tra performance e responsabilità dirigenziale stessa[6], in particolare con riferimento all'esito principale, costituito dalla segnalazione ai fini della responsabilità dirigenziale prevista dall'art. 22 del d.l. n. 76 del 2020. Ciò in quanto le gravi irregolarità gestionali e l'insufficiente performance organizzativa rilevano anche ai fini della performance individuale e dunque della responsabilità dirigenziale, considerato che nel nostro ordinamento esse sono collegate, oltre che al raggiungimento degli specifici obiettivi individuali assegnati, anche, in particolare, alla valutazione "degli indicatori di performance relativi all'ambito organizzativo di diretta responsabilità, ai quali è attribuito un peso prevalente nella valutazione complessiva", nonché alla "qualità del contributo

[4] Nel Regolamento del Parlamento Europeo e del Consiglio della Comunità Europea 23 settembre 2024, n. 2024/2509/UE, Euratom, che stabilisce le regole finanziarie applicabili al bilancio generale dell'Unione (in G.U.U.E. 26 settembre 2024, Serie L.), il considerando (23) così chiarisce il concetto di performance in relazione al bilancio: "*La performance dovrebbe essere collegata all'applicazione diretta del principio della sana gestione finanziaria. Si dovrebbe definire anche il principio della sana gestione finanziaria e dovrebbe essere stabilito un nesso tra obiettivi fissati e indicatori di performance, tra risultati ed economia, nonché tra efficienza ed efficacia dell'utilizzazione degli stanziamenti. Ai fini della certezza del diritto dovrebbe essere definita la terminologia della performance, in particolare per quanto riguarda le realizzazioni e i risultati, evitando nel contempo conflitti con i quadri della performance esistenti dei diversi programmi*.".

[5] Con riferimento specifico a questi concetti sempre il Regolamento 2024/2509 cit. precisa che:*"Gli stanziamenti sono utilizzati in conformità del principio della sana gestione finanziaria e sono pertanto eseguiti nel rispetto dei seguenti principi: a) il principio dell'economia, in base al quale le risorse impiegate dall' istituzione dell'Unione interessata nella realizzazione delle proprie attività sono messe a disposizione in tempo utile, nella quantità e qualità appropriate e al prezzo migliore; b) il principio dell'efficienza, in base al quale deve essere ricercato il miglior rapporto tra le risorse impiegate, le attività intraprese e il conseguimento degli obiettivi; c) il principio dell'efficacia, che determina in quale misura gli obiettivi perseguiti sono raggiunti mediante le attività intraprese."* (art. 33, comma 1).

[6] Per una applicazione di questo principio in sede europea si veda il considerando (150) del Regolamento 2024/2509 cit. in base al quale "*La remunerazione delle persone e delle entità che eseguono il bilancio dovrebbe, ove pertinente e per quanto possibile, basarsi sulla performance*".

assicurato alla performance generale della struttura" (art. 9 del d. l.gs. 27 ottobre 2009, n. 150).

b) Controllo di conformità (*compliance*)

L'esercizio del controllo concomitante presenta, altresì, una componente di *compliance audit,* per la quale il riferimento a livello internazionale è rinvenibile principalmente nel principio ISSAI 400 "*Compliance Audit Principles*".

Il *compliance audit* riguarda:

i) la legittimità, nel senso della conformità delle attività controllate alle leggi e ai regolamenti (al di fuori dei casi e degli atti per i quali tale controllo è esercitato in via preventiva dalla competente Sezione della Corte dei conti);
ii) la regolarità, intesa come conformità alla disciplina interna e agli *standard* di natura formale e procedurale[7];
iii) nonché la correttezza della condotta degli agenti pubblici (rispetto dei principi di buona fede, di leale collaborazione, dei precetti comportamentali e deontologici).

Quanto all'oggetto, il controllo di conformità svolto nell'esercizio del controllo concomitante può afferire ad attività, flussi finanziari, dati ed informazioni. Alcune valutazioni sono di tipo quantitativo e specifico e, per questo più facilmente misurabili (ad esempio, i pagamenti che non soddisfano determinate condizioni previste dalla normativa, la corretta alimentazione delle banche-dati in quanto obbligatoria per legge, ecc.), mentre altre sono qualitative e di natura più soggettiva (ad esempio, la presenza di determinate condizioni per le condotte vincolate, il rispetto dei criteri che devono guidare le scelte discrezionali, la presenza dei presupposti di legge per le attività in deroga). In questo ultimo caso, il criterio-guida delle valutazioni è orientato dal principio di risultato (come individuato dal quadro normativo di riferimento dell'intervento), principio ora codificato nell'ordinamento, da ultimo nell'art. 1 del d.lgs. 31 marzo 2023, n. 36 (Codice dei contratti), con il quale assume la valenza di criterio di legittimità.

Quali parametri di valutazione vengono in considerazione norme, leggi e regolamenti (sovranazionali, statali e regionali) e in senso più ampio (cfr. ISSAI 400) regolamenti, atti di indirizzo politico e di programmazione, delibere di bilancio, accordi o clausole contrattuali e i principi generali che regolano la sana gestione finanziaria del settore pubblico. Ulteriori criteri idonei per una verifica di conformità della regolarità possono essere le *best practice* nazionali o internazionali, nonché le prassi delle singole autorità, purché non *contra legem*.

[7] In un diverso ambito si collocano i controlli di regolarità amministrativo-contabile (per i quali si veda principalmente il d. lgs. 30 giugno 2011, n. 123, Riforma dei controlli di regolarità amministrativa e contabile e potenziamento dell'attività di analisi e valutazione della spesa, a norma dell'articolo 49 della Legge 31 dicembre 2009, n. 196).

Il controllo di conformità nell'ambito delle istruttorie di competenza del Collegio può essere condotto sulla base di ulteriori criteri volti a verificare la regolarità della gestione, tra i quali risultano imprescindibili i seguenti:

- criterio relativo al principio generale della trasparenza e pubblicità dell'azione amministrativa, con particolare riferimento alla corretta alimentazione delle banche dati normativamente previste per il monitoraggio degli interventi ed alla adeguata pubblicità sui siti istituzionali delle Amministrazioni titolari;
- criterio relativo al principio della parità di trattamento dei destinatari (in particolare, nel settore delle contribuzioni e degli incentivi);
- criterio relativo alla regolarità amministrativa in ordine ai procedimenti di spesa ed alla tracciabilità dei flussi finanziari;
- criterio relativo alla regolarità amministrativa in ordine alle procedure di gara, con particolare riferimento al rispetto del principio di rotazione ed al divieto di artificioso frazionamento dell'appalto;
- criterio relativo alla corretta tenuta e tempestiva presentazione dei documenti di rendicontazione;
- criterio relativo alla regolarità amministrativa in ordine al rispetto dei tempi del procedimento.

L'individuazione del quadro complessivo della conformità (*compliance*) è essenziale per valutare o misurare l'oggetto della verifica in modo coerente e ragionevole. Esso deve essere il più esaustivo possibile e composto da riferimenti rilevanti, pertinenti, oggettivi e disponibili. Senza una cornice di riferimento completa e puntuale – da rendere esplicita in sede di deliberazione - l'esercizio del controllo non è uniforme e trasparente ed il suo esito è suscettibile di interpretazione variabile e non oggettiva.

Il *performance audit* ed il *compliance audit* presentano punti di contatto, in quanto la non conformità dell'azione pubblica alle norme, ai regolamenti e alle discipline può essere la causa o la conseguenza di una performance negativa[8].

c) Controllo finanziario

[8] In maniera del tutto analoga, se pure come detto in un ambito diverso, la correlazione indicata nel testo è esplicitata dal disposto di cui all'art. 2, co. 2, del d.lgs. n. 123/2011, il quale prevede espressamente che la finalità del controllo di regolarità amministrativa e contabile è quella *di "assicurare la legittimità e proficuità della spesa"*. In tal senso si esprime anche l'allegato 17 al D.P.R. 27 febbraio 2003, n. 97, il quale nelle premesse evidenzia che "per quanto riguarda la natura del controllo, va sottolineato che si tratta di un controllo di "legalità sostanziale" (e non meramente formale) esteso all'osservanza delle norme tecniche di "corretta amministrazione" che comporta anche una valutazione della proficuità economica finanziaria degli atti di gestione.

Per quanto riguarda il controllo finanziario, fermo restando l'assetto ordinamentale in materia di controlli di finanza pubblica rimessi alla Corte dei conti, il controllo concomitante si concentra sulla valutazione della gestione finanziaria del piano/programma/progetto, con particolare riferimento ai seguenti aspetti:

1. verifica della conformità al quadro normativo finanziario che, secondo i criteri del controllo di *compliance* finanziaria propri degli ISSAI 200 (punto 7) consiste nel determinare, in base ad evidenze documentali, se le informazioni finanziarie fornite dall'ente sono presentate in conformità al quadro normativo di riferimento;
2. verifica della correttezza delle procedure contabili, con particolare riferimento alla fase dell'assegnazione e ripartizione delle risorse, dell'impegno, dei pagamenti e della gestione dei residui;
3. verifica della coerenza e della tempestività dell'assegnazione e ripartizione delle risorse rispetto agli obiettivi generali e specifici del piano/programma/progetto (anche in caso di durata pluriennale); in caso di co-finanziamento o compartecipazione da parte di privati, verifica della coerenza e tempestività della disponibilità delle risorse di provenienza non pubblica;
4. quanto agli impegni, verifica della capacità di impegno, nel rispetto degli stanziamenti e del cronoprogramma finanziario;
5. verifica della correttezza e tempestività della rendicontazione finanziaria (ISSAI 200);
6. verifica del corretto dimensionamento dei pagamenti (ivi comprese le erogazioni dei contributi) rispetto agli obiettivi intermedi, nonché la relativa tempestività[9]; ciò anche con riguardo ai pagamenti o trasferimenti correnti ad imprese pubbliche controllate o *in house*;
7. verifica della capacità di riaccertamento e smaltimento dei residui passivi.

Per quanto riguarda gli indicatori di avanzamento finanziario si rinvia alla parte II, par. 5.

II) Parte speciale: indicatori

1. Utilizzo degli indicatori nella Pubblica Amministrazione

Un Paese competitivo ha bisogno di una pubblica amministrazione "capace", il cui approccio operativo non sia basato solo sull'imprescindibile adempimento di procedure e regole, ma sia sempre più orientato alla definizione di obiettivi e al raggiungimento dei risultati (cfr., nella stessa prospettiva anche la recente sentenza della Corte costituzionale n. 132 del 2024), nell'ottica di creare valore pubblico in contesti sempre più condizionati dai vincoli di finanza pubblica.

[9] Al riguardo rileva, sotto diverso profilo - legato tuttavia all'esito principale costituito dalla segnalazione ai fini della responsabilità dirigenziale prevista dall'art. 22 del d.l. 76/2020 – l'art. 4 bis, co. 2 del d.l. 13 del 2023, conv. con legge n. 41 del 2023, ai sensi del quale ai dirigenti sono assegnati obiettivi specifici proprio con riferimento al rispetto dei tempi dei pagamenti.

Il principio del risultato, previsto all'articolo 1 del decreto legislativo del 31 marzo 2023, n. 36, ma già immanente nell'ordinamento, costituisce attuazione del principio di rilevanza costituzionale del buon andamento e dei correlati criteri, ormai cristallizzati, di efficacia, efficienza ed economicità[10].

Il "risultato" in questa sede rileva nelle sue diverse accezioni: come risultato legale correlato alle fasi ed agli step dei cronoprogrammi, ma anche come misurazione prospettica – nel corso dell'iter realizzativo - dell'utilità dell'intervento per la collettività o per la comunità interessata, in omaggio ad una visione in senso sostanziale, dunque, del risultato stesso, quale concreto assetto degli interessi considerati dal legislatore[11], valutato tuttavia, nella prospettiva del controllo concomitante, nel suo realizzarsi progressivo e sequenziale.

L'orientamento al risultato, da un lato, implica la definizione di obiettivi chiari e misurabili nonché la conseguente attuazione di azioni concrete per il loro raggiungimento, dall'altro, richiede altresì che si misuri e valuti la performance dell'amministrazione in modo (il più possibile) obiettivo. A tale scopo, alle pubbliche amministrazioni è richiesto di fare ricorso ai cosiddetti "indicatori" per valutare se e come gli obiettivi siano stati raggiunti. Si tratta di strumenti di misurazione sintetica, in genere espressi in forma quantitativa, in grado di riassumere, in maniera il più possibile oggettiva, l'andamento dei fenomeni oggetto di indagine, nonché di fornire elementi di valutazione dell'efficienza, efficacia ed economicità della gestione di una amministrazione pubblica.

In siffatto macro-contesto, lo scopo principale del controllo sulla gestione – e dunque del controllo concomitante - è assicurare che le risorse, di natura umana, strumentale ed economico-finanziaria, siano impiegate in modo ottimale per raggiungere gli obiettivi prefissati. Una chiara e corretta misurazione degli obiettivi raggiunti appare fondamentale per lo svolgimento di tale controllo e, dunque, per garantire il perseguimento delle finalità istituzionali, nonché il miglioramento dei servizi resi e dell'*accountability* dell'amministrazione stessa; in particolare, nel caso del controllo concomitante, tale misurazione riguarda sia il grado di raggiungimento degli obiettivi intermedi, sia, in una visione prospettica, l'idoneità delle azioni poste in essere in vista del raggiungimento degli obiettivi finali.

Anzitutto, occorre verificare che i programmi e le attività siano oggetto di una valutazione *ex ante* da parte dell'amministrazione e di una valutazione retrospettiva, entrambe idonee a mettere in relazione gli obiettivi e la spesa. Le valutazioni retrospettive analizzano, partendo dai dati della valutazione anteriore, la performance del programma o

[10] Da ultimo, in tal senso, Cons. Stato, sent. 13 settembre 2024, n. 7571, 1 luglio 2024, n. 5789.

[11] Peraltro, nella terminologia del legislatore comunitario, il concetto di "risultato" è utilizzato in due diverse accezioni: nell'"indicatore di output", per "misurare risultati tangibili, specifici dell'intervento" (art. 2, n. 13, del Reg. 1060/2021) e nell'"indicatore di risultato" per "misurare gli effetti degli interventi finanziati, particolarmente in riferimento ai destinatari diretti, alla popolazione mirata o agli utenti dell'infrastruttura" (art. 2, n. 14, del Reg. 1060/2021); ad esempio, nell'ambito di una misura che prevede incentivi alle imprese, il risultato come output da valutare sarà costituito dalla pubblicazione di un bando, dal numero di domande presentate, dall'importo degli incentivi erogati, mentre il risultato come impatto consisterà nella concreta realizzazione degli obiettivi sostanziali del progetto finanziato.

dell'attività, anche per quanto riguarda aspetti quali l'efficacia, l'efficienza, la coerenza, la pertinenza e il valore aggiunto.

Dette valutazioni retrospettive si basano sulle informazioni generate dalle modalità di verifica e monitoraggio previste per l'azione interessata. Esse, soprattutto nei piani, programmi e progetti di durata pluriennale, devono essere effettuate in tempo utile affinché si possa tenere conto dei relativi esiti nelle valutazioni *ex ante* o nelle valutazioni d'impatto che sostengono la preparazione dei programmi e delle attività previste in continuità o correlate.

Per i principali piani, programmi e progetti che si prevede abbiano effetti di tipo economico, ambientale o sociale significativo (specifico oggetto del controllo concomitante) le valutazioni preventive e retrospettive possono assumere anche la forma di valutazioni d'impatto (o *outcome*, vedi par. 5).

Per quanto sopra, il controllo concomitante trova nel *set* di indicatori, come predisposti ed utilizzati dalle amministrazioni, uno strumento utile ai fini dell'esercizio del controllo stesso, proprio in quanto la tempestiva disponibilità di informazioni su quantità e qualità delle risorse usate, sulle tempistiche, sugli *output* prodotti e sull'impatto, tramite l'utilizzo di indicatori, è determinante sia per valutare l'azione amministrativa specificamente posta in essere, sia al fine di stabilire se vi siano margini di miglioramento e di accelerazione in corso d'opera. Ciò rappresenta la ragion d'essere stessa del controllo concomitante ("controllo concomitante della Corte dei conti per *accelerare* gli interventi di sostegno e rilancio dell'economia nazionale", art. 22 del d.l. n. 76 del 2020).

Infatti, la peculiare natura di questo controllo - che, oltre alle valutazioni della performance organizzativa, comprende anche elementi del controllo di conformità/regolarità normativa e contabile, seguendo *in itinere* gli investimenti pubblici attraverso un monitoraggio indipendente in corso d'esercizio - consente una verifica delle modalità attuative di ciascun piano/programma/progetto mediante il ricorso a parametri di efficacia ed efficienza volti a ricostruire e verificare le scelte gestionali della pubblica amministrazione e ad attivare tempestivamente – nel perdurare della fase esecutiva - eventuali interventi autocorrettivi da parte dell'amministrazione stessa per far fronte a criticità e carenze rilevate.

Gli indicatori di performance costituiscono, dunque, uno degli strumenti con cui il Collegio monitora e valuta sia l'efficienza (uso ottimale delle risorse) che l'efficacia dei singoli interventi (raggiungimento degli obiettivi intermedi e idoneità delle azioni rispetto a quelli finali). In sede di controllo concomitante, difatti, l'uso degli indicatori può permettere di rilevare criticità o potenziali aree di inefficienza in una fase precoce, consentendo di intervenire prima che le stesse si trasformino in problemi strutturali. In questo modo, il monitoraggio continuo tramite gli indicatori può incoraggiare le amministrazioni controllate a mantenere un atteggiamento proattivo e ad avviare processi autocorrettivi, ove necessari.

Ciò presuppone, in primo luogo, la costruzione di "buoni indicatori", non standardizzati, ma armonizzati con la funzione amministrativa specifica, in grado di consentire la puntuale misurazione e valutazione delle linee di attività principali attraverso le quali si devono realizzare in concreto gli obiettivi del piano/programma/progetto.

In tale prospettiva, la programmazione strategica, quella economico-finanziaria e i piani delle performance devono porsi tra loro in maniera coordinata e coerente, anche mediante l'identificazione certa degli obiettivi strategici a lungo termine ed operativi a medio e breve termine nonché dei relativi indicatori[12]; questi ultimi devono essere specifici, attuabili, pertinenti e temporalmente definiti, in modo da essere monitorati e valutati concretamente.

La parte speciale del presente documento, pertanto, contiene l'indicazione operativa di standard e criteri da seguire per addivenire efficacemente a tali misurazioni, rimanendo ferma la possibilità di discostarsene in relazione alle specificità del caso concreto.

Da ultimo, è bene precisare che, da un lato, l'attività di controllo del Collegio non si limita a trarre informazioni dagli indicatori predisposti ed utilizzati dalla P.A., ma ne verifica, in contraddittorio con l'amministrazione, l'idoneità e l'attendibilità rispetto al fenomeno da monitorare.

Dall'altro, appare evidente l'insufficienza dei soli indicatori ai fini dell'esercizio dei compiti intestati al Collegio: si tratta di un utile strumento di misurazione - e non di valutazione - a disposizione dell'Ufficio, che si affianca ai criteri valutativi ed alle metodologie tipiche del controllo sulla gestione, adattati alla diversa struttura ed ai differenti ambiti ed esiti propri del controllo concomitante.

Approccio, quello multidimensionale, che in un ordinamento come il nostro appare l'unico in grado di misurare efficacemente la complessità fenomenica e gestionale dell'attività amministrativa.

2. Sintesi del quadro normativo

- **Normativa nazionale**

Nel nostro Paese il tema della *performance* della P.A. si è sviluppato a partire dalla seconda metà degli anni '80 del secolo scorso, quando le legittime esigenze di razionalizzazione e di responsabilizzazione nella gestione delle risorse pubbliche ispirano una nuova concezione di *management* pubblico, caratterizzata da una maggiore attenzione ai risultati dell'azione amministrativa piuttosto che al mero rispetto di regole formali e procedurali.

[12] Presidenza del Consiglio dei Ministri-Dipartimento della Funzione Pubblica, Linee Guida per il Piano della Performance, giugno 2017, in attuazione dell'articolo 3, comma 1, del dPR 105/2016. V. anche l'art. 7, co. 2-bis, del d. l.vo 150 del 2009 e s.m.i.

Tale nuovo orientamento è stato recepito dal legislatore nazionale con il d.lgs. 30 luglio 1999 n. 286 recante il "riordino e potenziamento dei meccanismi e strumenti di monitoraggio e valutazione dei costi, dei rendimenti e dei risultati dell'attività svolta dalle amministrazioni pubbliche". Tale disciplina disegna un ciclo di gestione per obiettivi che parte dalla direttiva del Ministro che individua i principali obiettivi - in relazione anche agli indicatori stabiliti dalla documentazione di bilancio per centri di responsabilità e per funzioni obiettivo - e si conclude con il controllo di gestione basato sugli indicatori specifici per misurare efficacia, efficienza ed economicità e con il controllo strategico.

Il successivo d.lgs. 27 ottobre 2009 n. 150 (c.d. "Riforma Brunetta") introduce per ogni P.A. un sistema obbligatorio di misurazione e valutazione delle performance basato su obiettivi strategici e operativi, ciascuno dei quali misurato da specifici indicatori. L'obiettivo principale della riforma è stato quello di creare un sistema basato su indicatori chiari, misurabili e trasparenti, che possa supportare l'efficienza, l'efficacia e la qualità dei servizi pubblici.

A tale riforma è seguita la legge 31 dicembre 2009 n. 196 (Legge di contabilità e finanza pubblica) che, all'art. 21, co. 11, ha introdotto disposizioni specifiche riguardanti la correlazione degli indicatori di misurazione delle performance con le risorse finanziarie stanziate nell'ambito delle politiche di bilancio, prevedendo, in particolare, l'obbligo, per tutte le amministrazioni, di indicare nelle note integrative "il piano degli obiettivi, intesi come risultati che le amministrazioni intendono conseguire, correlati a ciascun programma e formulati con riferimento a ciascuna azione, e i relativi indicatori di risultato in termini di livello dei servizi e di interventi".

Il successivo d. lgs. 31 maggio 2011 n. 91 disciplina più compiutamente (al titolo V, artt. 19-23) un "Sistema di indicatori di risultato semplici, misurabili e riferiti ai programmi di bilancio", successivamente individuati con le "Le 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" (DPCM 18 settembre 2012), che, tra l'altro, definisce le diverse tipologie di indicatori (realizzazione fisica, di risultato, di impatto, realizzazione finanziaria) che le amministrazioni pubbliche devono adottare per monitorare e valutare le proprie attività (art. 6).

Il d.lgs. 25 maggio 2017 n. 74, in attuazione della delega di cui all'art. 17, lettera r), della legge 7 agosto 2015 n. 124, ha previsto una maggiore integrazione tra il ciclo della performance e quello della programmazione strategica ed economico finanziaria. Questo processo di integrazione di tutti gli strumenti di programmazione e organizzazione è, infine, culminato con l'istituzione del Piano integrato delle Attività e Organizzazione (PIAO), in forza dell'art. 6 del d.l. 9 giugno 2021 n. 80, conv. con legge 6 agosto 2021, n. 113) (e più

compiutamene disciplinato dal DPR 24 giugno 2022 n. 81 e dal Decreto del Dipartimento della Funzione Pubblica 30 giugno 2022, n. 132)[13].

- **Normativa (UE)**

L'Unione Europea promuove da tempo l'uso di indicatori di *performance* attraverso raccomandazioni, strumenti di gestione (es. CAF - *Common Assessment Framework*) e meccanismi di finanziamento (RRF).

Relativamente alla gestione dei fondi europei, la normativa comunitaria in materia di indicatori di *performance* si basa su un quadro articolato di regolamenti che richiede agli Stati membri di monitorare e rendicontare i risultati degli investimenti finanziati dall'UE utilizzando indicatori di *output* e indicatori di risultato.

Tra i principali regolamenti si possono menzionare il Regolamento (UE) n. 1303/2013 (CPR - *Common Provisions Regulation*) e il Regolamento (UE) 2021/1060 (Nuovo regolamento sulle disposizioni comuni per il periodo 2021-2027). Il primo reca le disposizioni comuni applicabili al Fondo europeo di sviluppo regionale, al Fondo sociale europeo *Plus*, al Fondo di coesione e le regole finanziarie applicabili a tali fondi (Fondi SIE), prevedendo una struttura di monitoraggio e valutazione basata su indicatori di *output* e di risultato e richiedendo a ciascun programma operativo di definire obiettivi e traguardi misurabili; il secondo, che segue il Regolamento (UE) n. 1303/2013 e copre il periodo 2021-2027, mantiene l'obbligo di utilizzare indicatori di performance per monitorare i risultati delle operazioni finanziate con i Fondi SIE, con una maggiore enfasi sulla semplificazione e sul monitoraggio continuo.

3. I criteri del performance audit

Nel controllo concomitante le verifiche di *performance* sono condotte anche sulla base dei criteri e degli indicatori previsti e definiti dalle amministrazioni nell'ambito del ciclo di programmazione finanziaria e del bilancio (l. n. 196 del 2009, art. 23 del d.lgs. n. 91 del 2011 e DPCM 18 settembre 2012) e nell'ambito del ciclo della performance (d.lgs. n. 150 del 2009 e s.m.i.).

In particolare, per il controllo concomitante assume rilievo il sistema di misurazione e valutazione della performance organizzativa, il quale, con riferimento a piani e programmi, ne prevede "la misurazione dell'effettivo grado di attuazione, nel rispetto delle fasi e dei

[13] Questa breve sintesi della normativa nazionale mostra come nel tempo si sia passati da un'iniziale concezione (anni '80) di performance come mero rispetto degli adempimenti normativi (in ciò sovrapponendosi alla compliance), ad una visione intermedia di tipo aziendalistico (anni '90), come efficienza in senso manageriale (sintesi di efficienza, economicità e qualità dei servizi), per approdare ad un concetto più moderno che, nell'ambito di un rapporto tra un'amministrazione sempre più reticolare e il cittadino-utente, contestualizza meglio la performance nel più ampio contesto dei cicli programmatori (strategico-finanziari), finalizzandola, in ultima istanza, alla creazione (ed alla misurazione) del valore pubblico.

tempi previsti, degli standard qualitativi e quantitativi definiti, del livello previsto di assorbimento delle risorse", nonché la relativa "capacità di attuazione" (art. 8. d.lgs. n. 150 del 2009).

Il controllo concomitante deve tener conto che l'attuale sistema della performance organizzativa prevede che per ogni piano/programma/progetto, l'Amministrazione fornisca:

i) una descrizione sintetica dei singoli interventi che consente di comprendere anche le modalità con le quali ciascun di esso concorre al raggiungimento delle finalità del programma, nonché le attività che l'amministrazione intende porre in essere per il relativo conseguimento ed i potenziali destinatari o beneficiari del servizio o dell'intervento[14];

ii) il periodo di riferimento previsto per la sua realizzazione;

iii) la tipologia ed il numero di indicatori[15] con i quali l'Amministrazione misura la realizzazione di ciascun obiettivo e monitora l'andamento in relazione alla complessità ed articolazione del piano/programma/progetto.

4. Tipologie di indicatori

Gli indicatori di performance si distinguono in indicatori di efficacia, indicatori di efficienza e indicatori di economicità, i quali tuttavia, nel caso del controllo concomitante devono essere applicati periodicamente (al tempo T1, T2, ecc.) e non, come nel caso del controllo ex post, alla fine del progetto. Ciò vale, in particolare, nel caso di piani o interventi ad esecuzione frazionata, cioè per i quali l'attuazione della misura consente la misurazione di target intermedi.

In particolare, nel presente documento, il focus è posto sugli indicatori di efficacia.

- Indicatori di efficacia

Gli **indicatori di efficacia** esprimono l'adeguatezza dell'*output* e dell'*outcome* erogati rispetto alle aspettative e necessità degli utenti (interni ed esterni)[16], come definiti negli obiettivi specifici, e possono essere misurati sia in termini quantitativi che qualitativi.

Esistono dei **prerequisiti** per la stima dell'efficacia, dovuti al fatto che la definizione di efficacia nasce da un confronto fra obiettivi attesi e risultati raggiunti; pertanto, il

[14] Assume, inoltre, importanza la Relazione annuale sulla performance, che è approvata entro il 30 giugno dell'anno successivo dall'organo di indirizzo politico-amministrativo e validata dall'Organismo di valutazione e che "evidenzia, a consuntivo, con riferimento all'anno precedente, i risultati organizzativi e individuali raggiunti rispetto ai singoli obiettivi programmati ed alle risorse, con rilevazione degli eventuali scostamenti, e il bilancio di genere realizzato" (art. 10, co. 1, lettera b), del d.lgs. 150 del 2009).

[15] Linee guida Presidenza del Consiglio dei Ministri Dipartimento della Funzione Pubblica - Ufficio per la valutazione della performance per il Sistema di Misurazione e Valutazione della performance Ministeri n. 2, Dicembre 2017.

[16] Linee guida PCM-DFP, cit., n. 2, Dicembre 2017.

prerequisito per la relativa valutazione risiede nella corretta individuazione *ex ante* degli obiettivi e dei cambiamenti attesi.

Al fine di attribuire il risultato alla specifica attività amministrativa esaminata secondo una relazione di causa-effetto, è necessario distinguere fra risultati grezzi e risultati netti:

- risultato **grezzo**: rappresenta la variazione del parametro oggetto di indagine, indipendentemente dalle cause;

- risultato **netto**: è quella parte di variazione del parametro che è conseguenza diretta dell'intervento.

A questi fini, è necessario provare che le modifiche nei risultati ottenuti sono diretta derivazione dell'intervento, escludendo ad esempio quelle che emergono a seguito di misurazioni poco precise e attendibili, oppure derivano da fattori esterni o meramente casuali (validità interna). In altri termini, il raffronto tra i risultati registrati al T0 e al T1, T2, ecc. deve presupporre l'invarianza delle altre condizioni di contesto.

Peraltro, nel controllo concomitante la valutazione dell'efficacia è parametrata soprattutto alle variazioni di *output/outcome* espresse dai **target intermedi** e agli intervalli temporali presi in considerazione.

La valutazione si basa sul confronto dei valori degli indicatori prima dell'intervento (*pre-test*) con quelli rilevati agli intervalli di tempo prefissati (*ongoing-test*) nella realizzazione dell'intervento, nonché a seguito di eventuali azioni auto-correttive dell'Amministrazione nel corso dell'attuazione, in vista del raggiungimento del risultato finale**.**

È possibile declinare l'efficacia in:

Efficacia quantitativa:

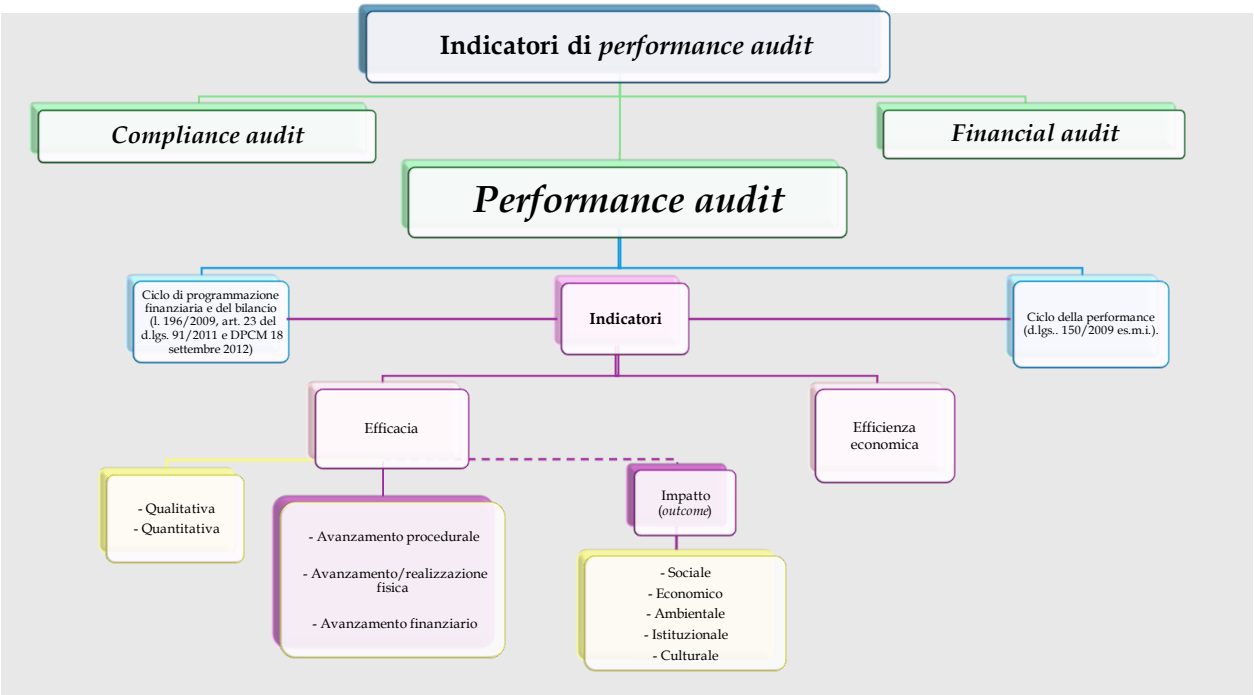
• efficacia quantitativa come erogazione: esprime la quantità erogata di output (n. servizi o prodotti) ad ogni intervallo di tempo e aumenta con iniziative che incrementano i servizi offerti (ad esempio, la disponibilità di certificazioni online);

• efficacia quantitativa come fruizione: esprime la quantità dei destinatari diretti degli *output* (n. fruitori) e aumenta con iniziative che ampliano il numero dei beneficiari dei servizi. Un altro indicatore in tal senso può mettere in rapporto il numero dei fruitori effettivi con il numero dei fruitori potenziali (ad esempio, il numero di bambini iscritti al nido rispetto al numero di bambini in età da nido).

Efficacia qualitativa:

• qualità erogata: esprime la qualità degli *output*, attraverso parametri oggettivi definiti dall'amministrazione (ad esempio, il tempo di erogazione ai beneficiari) e può essere migliorata tramite iniziative d'innalzamento della qualità e di presidio degli standard dei servizi;

• qualità percepita: esprime la qualità degli *output*, secondo la prospettiva dei fruitori (livello di soddisfazione dei fruitori); misurabile, in particolare, con la somministrazione di questionari all'esito delle fasi di erogazione del servizio (ad esempio, la soddisfazione rispetto alla connessione intermodale per i trasporti locali). Anche in tal caso la qualità può essere accresciuta tramite iniziative d'innalzamento e di presidio degli standard dei servizi. L'efficacia qualitativa percepita *ongoing* è un parametro molto importante nei piani/programmi/progetti ad esecuzione frazionata in quanto implica un'analisi delle prestazioni rilevanti per l'utente. Tale analisi consente di **individuare tempestivamente eventuali criticità** legate non solo al tipo di prodotto/servizio finale progettato, ma anche al processo di erogazione (ad esempio il processo/sistema/piattaforma per farne richiesta); nonché di rilevare per tempo eventuali carenze nella pianificazione che abbia omesso di considerare la necessità di azioni connesse e complementari per la valorizzazione completa degli obiettivi (es. implementazione piattaforme informatiche senza valutare il grado di alfabetizzazione digitale dei potenziali utenti).



5. Indicatori principali e indicatori di impatto

5.a) Nell'ambito degli indicatori è possibile individuarne alcuni più rilevanti rispetto a ciascun progetto complessivamente inteso, in quanto consentono di restituire una visione chiara riguardo al raggiungimento degli obiettivi prefissati, anche in relazione alle risorse associate. In particolare, i KPI (***Key Performance Indicator***) – come vengono denominati in ambito internazionale - risultano indispensabili ai fini della verifica dell'efficacia di una strategia di gestione di un progetto e dell'eventuale necessità di apportare delle modifiche per assicurare il tempestivo e corretto raggiungimento degli obiettivi prefissati.

Tra gli indicatori chiave, ai fini della misurazione *in itinere* degli obiettivi dei progetti, sicuramente si collocano gli indicatori di **avanzamento**, che possono distinguersi in:

i) **indicatori di avanzamento procedurale:** misurano l'avanzamento nelle diverse fasi della procedura. Servono ad evidenziare lo scostamento temporale, anche in termini percentuali, tra il cronoprogramma procedurale approvato e lo stato effettivo di avanzamento, ove possibile rapportato alla durata complessiva dell'iniziativa[17] (es. nell'erogazione degli incentivi: adozione disciplina regolamentare di dettaglio, pubblicazione del bando, valutazione dell'ammissibilità delle domande, valutazione delle proposte progettuali, adozione e pubblicazione della graduatoria, erogazione degli incentivi, realizzazione degli interventi/attività da parte del beneficiario, numero di proposte decadute/proposte ammesse);

ii) **indicatore di avanzamento/realizzazione fisica**: misura la quantità dei prodotti e dei servizi erogati al tempo T1, T2 (ove previsti), ovvero tenendo conto della durata/quantità complessiva dell'intervento, ecc. (es. numero destinatari, percentuale realizzazione fisica – numero studi o progettazioni – superficie realizzata – numero persone o imprese beneficiate – unità di beni acquistati - capacità della rete idrica oggetto di intervento – lunghezza impianto)[18].

iii) **Indicatori di avanzamento finanziario:** misura l'avanzamento dell'intervento dal punto di vista finanziario, sulla base di un cronoprogramma finanziario (es. la capacità di impegno/spesa dell'amministrazione rispetto alla dotazione finanziaria nel periodo T1, T2; rapporto tra fondi assegnati/erogati e fondi stanziati, ecc.).

Ai sensi dell'art. 6, co. 1, lett. d), del DPCM 18 settembre 2012), gli indicatori di tipo finanziario devono essere incrociati con altre tipologie di indicatori, in particolare con gli indicatori di tipo procedurale/fisico, al fine di formulare valutazioni sull'efficienza economica dell'amministrazione (v. par. 6).

5.b) Una specifica trattazione deve essere riservata agli **indicatori di impatto (*outcome*)**: essi, in via generale, esprimono l'impatto che il programma di spesa, insieme ad altri fattori esterni, produce sulla collettività e sugli ambiti di azione degli interventi.

Gli indicatori d'impatto possono esprimere il rapporto tra l'effetto generato al tempo T1, T2, ecc., sui potenziali utenti e l'effetto atteso dell'intervento, per quello stesso periodo (es., incremento visitatori disabili di strutture museali a seguito di eliminazione di

[17] Per gli indicatori di avanzamento procedurale, si possono anche utilizzare rappresentazioni grafiche quali, tra le altre, il diagramma di Gantt che rappresenta graficamente il calendario di un progetto, nonché le attività e gli eventi correlati al ciclo di vita del progetto stesso.

[18] In particolare, per i progetti/interventi che richiedono il caricamento su MOP web ai sensi del D.lgs. n. 229/2011, è stata inserita una apposita sezione ("Valori fisici di realizzazione") da compilare a cura dei soggetti responsabili che si compone di una serie di indicatori classificati come "CORE".

barriere architettoniche; numero nuove imprese femminili create a seguito di incentivi/numero imprese femminili al tempo T0). Così definito, l'indicatore esprime anche il grado di "successo" di una politica o di un servizio sui destinatari diretti o indiretti rispetto alla prospettiva di creazione di valore pubblico, ovvero di miglioramento del livello di benessere economico-sociale rispetto alle condizioni di partenza della politica o del servizio.

Il concetto di "impatto" è centrale in tutti i progetti che per loro natura sono chiamati a produrre dei cambiamenti di contesto: a livello di attività istituzionale posta in essere (esito/obiettivo specifico) e più in generale a livello sistemico e sociale (miglioramento della condizione/qualità della vita della collettività rispetto all'obiettivo generale (impatto/obiettivo generale).

Gli indicatori in argomento possono riferirsi a diversi ambiti di incidenza degli obiettivi specifici perseguiti e raggiunti dall'amministrazione e possono essere misurati sia in valori assoluti che in termini di variazione percentuale rispetto alla condizione di partenza. Tali indicatori, peraltro, sono caratterizzati da forti interdipendenze con fattori esogeni all'azione dell'amministrazione.

In particolare, nel controllo concomitante, si terrà conto dell'impatto misurato dall'amministrazione nel corso dell'iter di attuazione dell'intervento, che si atteggerà **diversamente a seconda della natura dell'intervento stesso**: ove si tratti della realizzazione di un'opera pubblica (es., costruzione di un ponte) l'impatto atteso, sempre in **una visione previsionale e prospettica** (vedi sopra, parte II, par. 1), dovrà essere valutato da parte dell'amministrazione monitorando periodicamente le condizioni del contesto ai fini della persistenza dell'attualità dell'interesse pubblico perseguito. Mentre, in ipotesi di interventi ad esecuzione frazionata o progressiva (ad es., incentivi, digitalizzazione di servizi, ecc.) l'impatto potrà essere **misurato** dall'amministrazione in corrispondenza di ogni frazione o step quantitativo di realizzazione.

Nella logica del controllo concomitante è importante verificare come l'Amministrazione abbia inteso misurare l'impatto socio-economico dell'intervento *ex ante* e nel corso dell'attuazione, ad esempio in base ai seguenti criteri:

- quali effetti (anche negativi), direttamente legati al raggiungimento dei risultati (avanzamento procedurale/fisico) potranno derivare dal progetto al contesto e al territorio di riferimento (es. rifunzionalizzazione di un edificio pubblico collocato in un habitat naturale, oppure costi aggiuntivi per la necessaria mitigazione degli effetti di opere infrastrutturali);
- quali miglioramenti nella vita delle persone e per il territorio deriveranno, già in corso di realizzazione in caso di interventi ad esecuzione frazionata/progressiva, dai cambiamenti attesi, tenendo conto del contesto in cui la proposta progettuale viene realizzata.

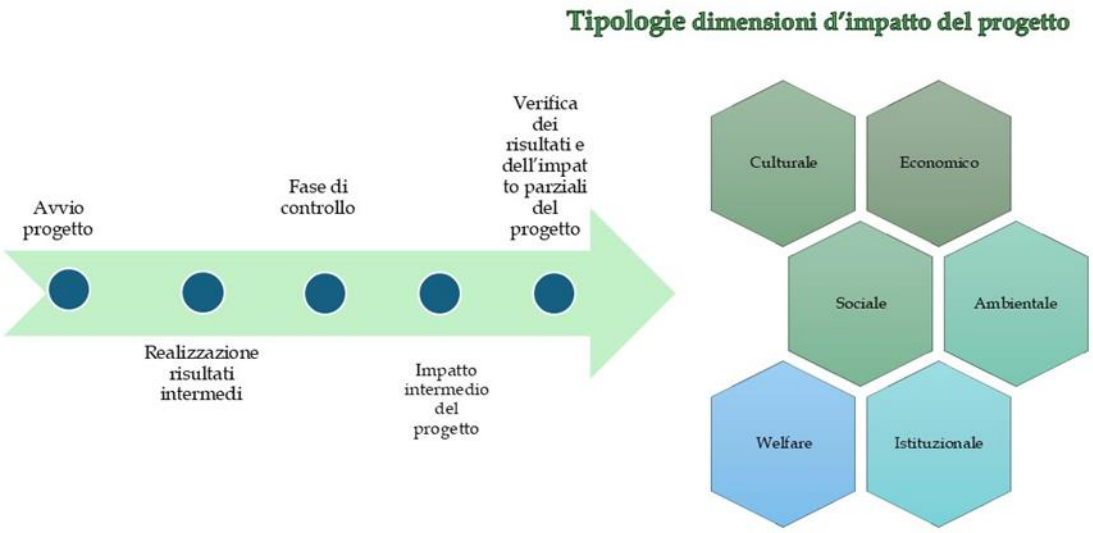
Gli indicatori di *outcome* possono diversificarsi in ragione della **tipologia di soggetto destinatario/beneficiario** delle attività progettuali, ad esempio:

- cittadini/utenti (nella misura in cui il progetto potrà modificare gli stili di vita, le abitudini e la propensione alla spesa); in questi casi occorre valutare l'eventuale coinvolgimento di tutti gli *stakeholders*, già nella fase di progettazione/programmazione;
- PA (nella misura in cui il progetto debba essere corredato da interventi connessi e complementari, ad esempio interventi manutentivi o attività di formazione);
- enti/aziende (nella misura in cui la creazione di una "rete" consente un migliore sviluppo del progetto e il rafforzamento del territorio).

Essi possono diversificarsi anche rispetto all'**ambito di incidenza**:

- impatto **sociale**: esprime l'impatto prodotto sulle varie componenti della società (giovani, anziani, turisti, categorie vulnerabili) e sulle relative condizioni sociali;
- impatto **economico**: esprime l'impatto generato sulle varie componenti del tessuto economico (altre istituzioni, imprese, enti del terzo settore) e sulle relative condizioni;
- impatto **ambientale**: esprime l'impatto indotto sulle varie componenti del contesto geo-morfologico in cui opera l'amministrazione e sulle relative condizioni.

In ogni caso, tali tipologie di impatto non possono essere considerate ciascuna indipendentemente dall'altra, in quanto l'impatto è sempre da intendersi multi-dimensionale.



6. Indicatori di efficienza economica

Il Collegio valuta l'eventuale adozione da parte dell'Amministrazione di indicatori di efficienza, in particolare di "efficienza economica", intesa come il rapporto spesa/risultati, nonché, in un'ottica di contabilità economico/patrimoniale, come rapporto costi/risultati.

In senso più ampio, l'efficienza economica va intesa come ottimizzazione delle risorse finanziarie nell'ambito del progetto, risolvendosi in tal modo la valutazione dell'economicità dell'attuazione del piano/programma/progetto nell'analisi del relativo grado di efficienza economica.

L'indicatore di efficienza economica consente di valutare anche la corretta finalizzazione della spesa mettendo in relazione l'avanzamento finanziario con l'avanzamento procedurale/fisico ed evidenziando se con le risorse stanziate per una determinata sezione del cronoprogramma finanziario sia stato raggiunto l'obiettivo intermedio previsto nella corrispondente sezione del cronoprogramma procedurale.

In questo senso, è ravvisabile una correlazione tra indicatori di efficacia e indicatori di efficienza, posto che il disallineamento tra cronoprogramma finanziario e cronoprogramma procedurale/fisico (entrambi monitorati tramite indicatori di efficacia) costituisce un possibile indice di inefficienza economica.

Infatti, ove si sia verificato lo scostamento tra le due linee di cronoprogramma – utilizzo delle risorse stanziate per raggiungere un obiettivo quantitativamente inferiore - l'Amministrazione dovrebbe, anzitutto, dare conto di un aumento dei costi delle materie prime, dell'energia, della mano d'opera, delle consulenze (con costi standardizzati, es. ore/uomo, ecc.), che sia imputabile a circostanze impreviste e che sia giustificato tramite una valutazione comparativa con tabelle ufficiali di riferimento, prezzari regionali, aumento dei relativi valori negli indici ISTAT del settore ovvero mediante comparazioni con affidamenti in settori analoghi. Qualora tale giustificazione sia omessa ovvero qualora la comparazione restituisca un risultato non coerente o comunque non giustificato, ciò varrebbe a costituire un indice del mancato rispetto dei criteri di economicità nell'attuazione dell'intervento. Pertanto, dato un tale scostamento, diviene necessario misurare, mediante opportuni indicatori, l'eccedenza della spesa (*surplus*) rispetto ai risultati raggiunti in itinere (inferiori a quelli previsti) - non imputabile a cause legittime - rappresentativa della minore efficienza delle risorse stanziate ed utilizzate.

7. Il ruolo degli *stakeholders*

Nella valutazione e misurazione dell'impatto (*outcome*) di un determinato intervento o programma di spesa, di sicuro rilievo è la consultazione di cittadini, imprese e loro organizzazioni, quale strumento di partecipazione che consente alle amministrazioni di

raccogliere il punto di vista di tutti i soggetti interessati nell'elaborazione delle politiche pubbliche.[19]

Ciò in adesione alle raccomandazioni elaborate a livello internazionale, in particolare in ambito INTOSAI (ISSAI 300, par. 29; ISSAI 100, par. 44, 46 e 52), nonché, più in generale, dall'OCSE per il miglioramento della qualità della regolazione e agli orientamenti e alle indicazioni adottate dalla Commissione Europea.

Per assicurare l'efficacia delle attività di consultazione e valorizzare il ruolo dei soggetti interessati, è necessario procedere a una valutazione sistematica, tanto delle singole iniziative, quanto della strategia complessiva realizzata dall'amministrazione.

La consultazione non deve essere intesa come un processo unidirezionale bensì come un flusso informativo continuo, uno scambio comunicativo tra l'amministrazione e i cittadini su una determinata questione o proposta.

Così intesa la consultazione persegue tre obiettivi:

- in fase di programmazione, favorisce il miglioramento della qualità delle decisioni pubbliche, consentendo di includere le istanze di tutti i potenziali destinatari di una decisione e di meglio valutare e bilanciare gli interessi in gioco;
- in fase attuativa di un intervento o misura, supporta le Amministrazioni nella verifica delle decisioni già prese, consentendo di individuare criticità, inefficienze, adempimenti burocratici eccessivi o inutili ecc.;
- per l'intera durata dell'operazione amministrativa favorisce la trasparenza del processo decisionale attraverso la condivisione di obiettivi, modelli, studi, analisi e basi informative, ma anche dei risultati della consultazione e delle decisioni assunte a valle dei contributi ricevuti.

La sistematicità e la pubblicazione dei risultati delle consultazioni sono imprescindibili[20].

Anche l'attività di consultazione condotta dall'Amministrazione può essere oggetto di valutazione da parte del Collegio mediante l'uso di appositi indicatori (per esempio, numero di partecipanti, numero di contributi per tipologia di partecipante, numero di contributi che hanno avuto impatto sulla decisione ecc.). In prospettiva e dal punto di vista delle attività del controllo concomitante il coinvolgimento degli stakeholder costituirà un momento importante nello stesso percorso metodologico di controllo, eventualmente prevedendo anche forme di consultazione pubblica sia nella fase della programmazione sia

[19] A tal fine, v. art. 19-bis del d.lgs. n.150 del 2009, che al comma 2 prevede: "ciascuna amministrazione adotta sistemi di rilevazione del grado di soddisfazione degli utenti e dei cittadini in relazione alle attività ed ai servizi erogati, favorendo ogni più ampia forma di partecipazione e collaborazione dei destinatari dei servizi…". V. anche l'art. 9 del decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82 in materia di "Partecipazione democratica elettronica" e le Linee guida alla consultazione pubblica, disponibili su ParteciPA, la piattaforma del Governo italiano dedicata ai processi di consultazione e partecipazione pubblica.

[20] "I risultati della rilevazione del grado di soddisfazione dei soggetti di cui ai commi da 1 a 3 sono pubblicati, con cadenza annuale, sul sito dell'amministrazione" (art. 19-bis del d. lgs. n. 150 del 2009, comma 4).

nello svolgimento delle funzioni di controllo su uno specifico intervento (es. audizione delle associazioni maggiormente rappresentative degli interessi collettivi coinvolti nel progetto).

È da evidenziarsi, infine, la stretta correlazione tra consultazione pubblica e performance sia individuale che organizzativa, dovendo includere, nel relativo sistema di misurazione e valutazione, anche la rilevazione del grado di soddisfazione dei destinatari delle attività e dei servizi [21].

[21] V. artt. 7, co. 2, lett. c) e 8, co. 1, lett. c), del d.lgs. n.150 del 2009.