



REGIONE AUTONOMA DELLA SARDEGNA

ASSESSORATO DEGLI AFFARI GENERALI, PERSONALE E RIFORMA
DELLA REGIONE

Ufficio del Controllo Interno di Gestione

RAPPORTO DI GESTIONE ANNO 2006

SINTESI

Il presente documento è stato redatto dall'Ufficio del Controllo Interno di Gestione della Regione Autonoma della Sardegna nel mese di luglio 2007.

www.regione.sardegna.it

Commissari:

Graziano Boi

Enrico Rinaldi

Componenti:

Simone Deplano

Ombretta Fanni

Fabrizio Frongia

Maria Donata Incani

Marinella Locci

Antonella Podda

Anna Assunta Turella

Hanno collaborato alla stesura del rapporto:

Direzione Generale Ragioneria Generale

Direzione Generale degli Affari Generali e Riforma della Regione

Direzione Generale dell'Organizzazione e Metodo e del Personale

Direzione Generale della Programmazione, Bilancio, Credito e Assetto del Territorio

Referenti dell'Ufficio del Controllo Interno di Gestione presso le Direzioni Generali

Si ringrazia per la collaborazione Alice Capra tirocinante presso l'Ufficio del Controllo Interno di Gestione

INDICE

INTRODUZIONE	5
1. IL CONTROLLO INTERNO NELLA REGIONE SARDEGNA	9
1.1. L'evoluzione del quadro normativo ed organizzativo	9
1.2. L'implementazione del sistema di controllo interno	9
1.3. SIBAR SCI – Sistema di Contabilità Integrato	10
2. GLI STRUMENTI PER IL CONTROLLO NELLA REGIONE SARDEGNA	12
2.1. Il sistema della Contabilità finanziaria	12
2.2. Le fonti di risorse finanziarie	13
2.3. Gli impieghi di risorse finanziarie	21
2.4. La situazione finanziaria	44
2.5. Il sistema della Contabilità direzionale	45
2.6. Il monitoraggio dei costi di funzionamento	45
2.7. La misurazione del costo lavoro	46
2.8. La contrattazione integrativa	51
2.9. La gestione dei Programmi Operativi Annuali: dall'applicazione sperimentale del modello di controllo al primo monitoraggio	53
2.10. I rapporti di autovalutazione delle Direzioni Generali	59

INTRODUZIONE

Il presente documento rappresenta l'estrema sintesi del Rapporto di gestione redatto per l'anno 2006 dall'Ufficio del Controllo Interno di Gestione, nell'ambito delle funzioni proprie disciplinate dagli artt. 9 e 10 della L.R. n. 31/1998.

Il Rapporto di gestione focalizza la complessa tematica del sistema del controllo di gestione, con la definizione delle implicazioni organizzative e delle difficoltà attuative ad esso connesse, e delinea un quadro esplicativo delle tendenze evolutive originate dalla formulazione di politiche che si prefiggono di far assumere dall'Amministrazione regionale quel ruolo di programmazione e di gestione dei processi e delle attività che, strutturalmente ed operativamente più complesso rispetto al modello del passato, rappresenta la logica risposta alle nuove esigenze imposte dalla società in generale.

Le funzioni del controllo interno di gestione, inserite nel più ampio contesto politico-istituzionale, direzionale ed operativo esistente, risultano caratterizzate fin dalla fase di impianto, da una certa gradualità e scontano le persistenti difficoltà di un'organizzazione complessa, quale la Regione Sardegna, ad impostare i propri meccanismi di funzionamento verso la concreta attuazione di una gestione per obiettivi finalizzata alla misurazione e al controllo dei risultati.

In risposta alle esigenze dei centri decisionali coinvolti nell'attività dell'Amministrazione regionale - sia a livello politico che a livello direzionale - nel 2007 è stato realizzato il nuovo sistema informativo di base (SIBAR), progetto in cui si concretizzano la gestione elettronica degli atti amministrativi, il protocollo informatico, la firma digitale, l'erogazione di servizi a cittadini, imprese, enti pubblici ed un sistema di front office unificato, con la conseguente reingegnerizzazione dei processi amministrativi. Innovativo è l'impatto che scaturisce dall'attuazione di quei progetti che contengono l'elaborazione di un sistema informativo contabile integrato e di un sistema di gestione dei programmi operativi annuali, all'interno dei quali la funzione del controllo interno assume un ruolo di significativa rilevanza.

L'attività di implementazione del sistema di controllo della Regione Sardegna ha, pertanto, comportato, sin dal suo inizio, la ricerca di soluzioni ottimali caratterizzate da:

- una corretta impostazione metodologica in grado di assicurare la progettazione di un sistema coerente con i fini e gli obiettivi prefissati;
- un'elevata capacità di armonizzazione con le linee evolutive in atto a livello nazionale ed internazionale e da un tempestivo adeguamento alle mutevoli esigenze dell'Amministrazione regionale;
- un'adeguata aderenza alla struttura organizzativa che caratterizza l'apparato amministrativo regionale (complessità, specializzazione per settori d'attività, ecc.);

- un'elevata specializzazione dei *controller*, che ha portato al decentramento delle relative attività all'interno di ciascuna Direzione Generale al fine di fornire un sistematico supporto ai centri decisionali e di gestione;
- un'analisi delle informazioni ottenute nell'ottica della gestione per processi;
- un'applicazione graduale basata su sperimentazioni utili ad individuare le migliori scelte di volta in volta attuabili.

Il Rapporto di gestione origina dalle analisi finanziarie ed economiche condotte al fine di monitorare il funzionamento della "macchina amministrativa". Il documento è concepito per rendere maggiormente espressivi i dati contabili del Rendiconto Generale, in modo da delineare un quadro dei fatti gestionali concretamente realizzati nell'esercizio 2006 e da consentire la formulazione di attendibili giudizi sull'utilizzo delle risorse finanziarie e monetarie - in vista del conseguimento dei risultati programmati - da parte dei centri di responsabilità.

Destinatari del Rapporto di gestione sono, innanzitutto, il Presidente della Regione, la Giunta regionale, gli Assessori ed il Consiglio Regionale. Tuttavia, in considerazione della potenzialità delle informazioni in esso contenute, si ritiene che il documento possa fornire utilità ad ulteriori destinatari non solo interni all'Amministrazione ma anche esterni, quali imprenditori, associazioni, professionisti e, non ultimi, privati cittadini.

La Sintesi del Rapporto di gestione - Anno 2006 è così articolata.

Capitolo I – IL CONTROLLO INTERNO NELLA REGIONE SARDEGNA

Nel capitolo si affronta il tema del sistema del controllo interno nel panorama generale di cambiamento che interessa la Regione Sardegna e si evidenziano i principali riflessi derivanti dalla relativa attività di implementazione e dall'attivazione del Sistema Informativo di Base dell'Amministrazione Regionale (SIBAR).

Capitolo II – GLI STRUMENTI PER IL CONTROLLO NELLA REGIONE SARDEGNA

Le analisi sotto il "profilo finanziario" considerano dapprima le risultanze globali e si scompongono poi nelle due sezioni dedicate rispettivamente alle fonti delle risorse finanziarie (entrate) ed ai correlati impieghi (spese); di seguito si elaborano informazioni patrimoniali e finanziarie sulla base delle tecniche gestionali di derivazione privatistica.

Nell'ambito, invece, del sistema di contabilità direzionale le indagini condotte sotto il "profilo economico" interessano le risorse umane, unico elemento dei costi di funzionamento compiutamente analizzabile sulla base degli strumenti disponibili nell'anno 2006.

Nel capitolo vengono, inoltre, illustrati gli scenari e le criticità emerse durante l'attività di verifica della compatibilità degli oneri finanziari derivanti dalla contrattazione integrativa rispetto ai vincoli di bilancio, affidata all'Ufficio dall'art. 65, co. 4, della L.R. n. 31/98.

Infine, si riporta in sintesi un quadro dell'applicazione del modello del controllo di gestione applicato al sistema di misurazione degli obiettivi (oggetto dell'Allegato A del Rapporto di gestione) e si rinvia ai rapporti di autovalutazione delle Direzioni Generali contenuti nell'Allegato B.

1. IL CONTROLLO INTERNO NELLA REGIONE SARDEGNA

1.1. L'evoluzione del quadro normativo ed organizzativo

La Regione Sardegna ha raccolto la sfida verso l'innovazione ed il cambiamento prefiggendosi di migliorare l'efficacia e l'efficienza dell'apparato amministrativo regionale e di creare nel territorio condizioni di sviluppo permanenti nel tempo.

Nell'ambito delle profonde riforme istituzionali, amministrative e contabili in larga misura già attuate (ai fini del controllo interno assume rilevanza la L.R. n. 11/2006 – Norme in materia di programmazione, di bilancio e di contabilità della Regione), i numerosi progetti realizzati per la modernizzazione dell'Amministrazione recepiscono le necessità d'informazione provenienti dagli organi preposti ad assumere decisioni in tutte le fasi del ciclo di pianificazione, programmazione e budgeting, organizzazione, gestione e controllo. L'integrazione dei processi amministrativi contabili e non contabili all'interno di un sistema informativo integrato e modulare che opera per processi, organizzato in aree gestionali con una base comune, costituisce, infatti, una chiave di successo nella gestione per obiettivi.

1.2. L'implementazione del sistema di controllo interno

Fin dalla costituzione dell'Ufficio, sono emerse esigenze informative legate al necessario ed indifferibile adeguamento del sistema informativo regionale, con riferimento alle *misurazioni di performance* ed alle *misurazioni contabili*¹.

Sotto il profilo delle *misurazioni di performance* è stata pertanto individuata la tecnica denominata "*Balanced Scorecard*", i cui indicatori permettono di definire in modo misurabile sia gli obiettivi operativi a breve termine che gli obiettivi strategici a medio/lungo termine, in vista del confronto tra risultati previsti e risultati conseguiti dalla concreta gestione.

Le analisi di spesa finalizzate invece alla formulazione di obiettivi-risorse-responsabilità per Assessorato/Direzione Generale, per centro di responsabilità, per centro di costo e ove possibile, per missione e per funzione obiettivo, scontano la mancanza di idonei strumenti per le *misurazioni contabili*, così come le indagini condotte nell'intento di esporre la struttura del patrimonio dell'Amministrazione regionale.

Nell'esercizio 2006 l'Ufficio ha perfezionato gli strumenti già sperimentati nel passato estendendo la gestione dei Programmi Operativi Annuali (POA) a tutte le aree dirigenziali. Inoltre, ha fornito un rilevante supporto alla predisposizione del progetto Sibar, con

¹ Nel Progetto per il Controllo Interno di Gestione approvato con delibera di G.R. n. 22/18 del 21/07/2003 sono state definite linee guida e metodologie che consentiranno di dare piena attuazione al nuovo sistema dei controlli interni, considerando gli attuali indirizzi di legge, le tendenze evolutive in campo nazionale ed internazionale e le esperienze maturate da altre pubbliche amministrazioni similari. Nel Progetto sono state evidenziate le esigenze di aggiornamento del sistema informativo.

particolare riferimento al modulo SCI (Sistema di Contabilità Integrato), ed alla sua realizzazione.

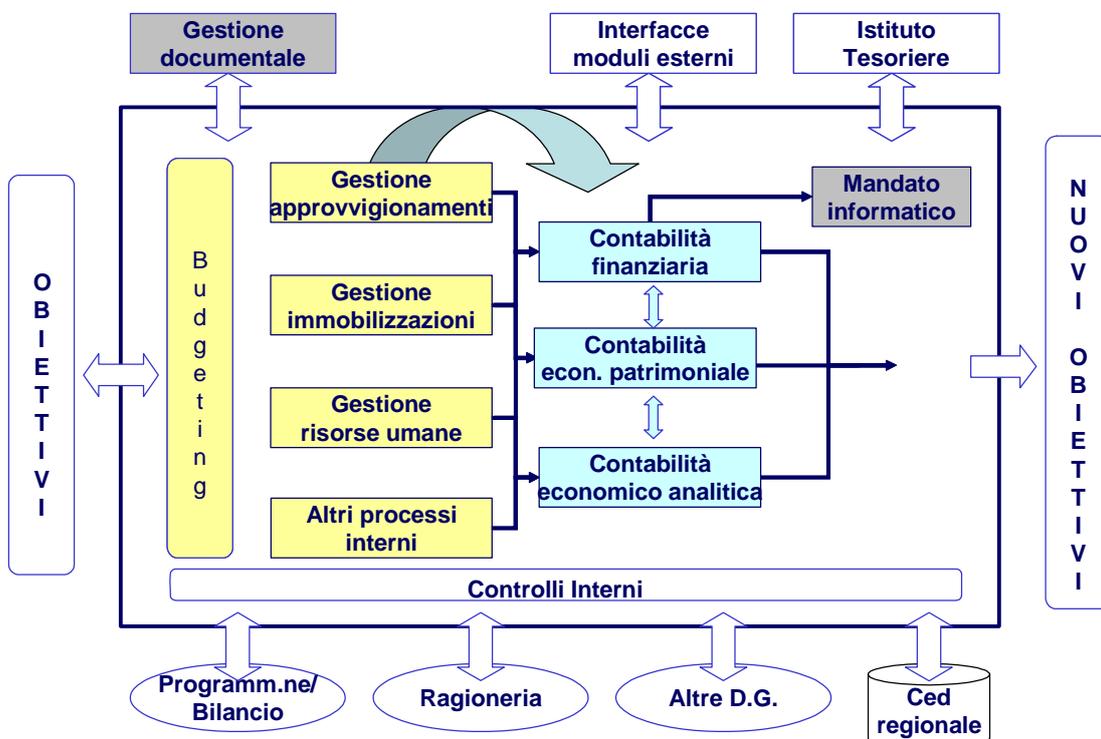
1.3. SIBAR SCI – Sistema di Contabilità Integrato

Il sistema contabile in uso fino al 2006, basato sulla contabilità finanziaria, non si presta a fornire informazioni idonee a supportare il sistema dei controlli che si intende attuare sulla base delle indicazioni normative (artt. 9 e 10, L.R. n. 31/98) e della prassi aziendale in genere.

Il progetto di Sistema di Contabilità Integrata (SCI), sviluppato da un gruppo di lavoro a cui ha partecipato una vasta rappresentanza delle strutture direttamente interessate, si è concluso con l'aggiudicazione della gara d'appalto SIBAR alla società Accenture Spa e l'adozione del sistema SAP. Il sistema è entrato in funzione dal 1.1.2006 e l'intero impianto verrà terminato entro l'anno 2007.

Il diagramma di flusso riporta lo schema di sintesi del funzionamento del Sistema di Contabilità Integrato (SCI), con l'intento di individuare i moduli che lo compongono ed i principali fattori che ne caratterizzano l'operatività.

Diagramma di flusso del sistema informativo contabile integrato



Il Sistema di Contabilità Integrato risulta composto dai sottosistemi contabili denominati:

- Contabilità finanziaria;
- Contabilità economico patrimoniale;

- Contabilità economico analitica.

Il modello, così strutturato, raggiunge l'obiettivo dell'integrazione e assicura la flessibilità dello strumento tecnologico nell'adeguarsi all'evolversi dell'organizzazione amministrativa, considerando anche la specificità dell'autonomia statutaria e normativa della Regione Sardegna. Il progetto garantisce la standardizzazione dei flussi informativi e ridisegna l'architettura del sistema contabile, definendo le procedure telematiche di trasferimento delle informazioni a partire dall'interfaccia contabile dei provvedimenti che implicano operazioni economico finanziarie (deliberazioni, decreti, determinazioni, ecc.).

L'operatività dei tre moduli di sottosistema, opportunamente integrati dai moduli settoriali sopra indicati, permette di osservare i fenomeni gestionali sotto diverse angolazioni e di produrre informazioni di preventivo e di consuntivo, sintetiche ed analitiche.

Il sistema informativo contabile progettato costituisce pertanto un adeguato supporto:

- alle attività di governo;
- al controllo di gestione;
- alla valutazione dei dirigenti;
- al controllo ed alla valutazione strategica;

configurandosi come un sistema informativo dedicato al supporto decisionale nel più ampio contesto del ciclo di governo.

2. GLI STRUMENTI PER IL CONTROLLO NELLA REGIONE SARDEGNA

I dati contabili trattati nel presente documento derivano dal "vecchio" sistema contabile in uso all'amministrazione regionale fino al 31.12.06; il nuovo sistema SIBAR ha iniziato ad operare il 1.1.2007 e costituirà la fonte informativa per la determinazione dei risultati gestionali dell'esercizio in corso.

2.1. Il sistema della contabilità finanziaria

Le risultanze complessive della gestione finanziaria riportate nel quadro di sintesi esprimono soltanto in parte importanti e positivi fenomeni finanziari riconducibili ai flussi di entrata e di spesa che verranno descritti con maggior dettaglio nelle pagine successive.

ENTRATE E SPESE 2006

Importi in euro

GESTIONE COMPETENZA					
Entrate accertate			Spese impegnate		
TITOLO 1 - Tributi propri e quote di tributi devoluti dallo Stato	5.752.136.853	69,8%	TITOLO 1 - Spese correnti	4.482.188.702	64,7%
TITOLO 2 - Contributi ed assegnazioni statali anche per competenze delegate	1.963.148.047	23,8%	TITOLO 2 - Spese in c/capitale	2.160.132.488	31,2%
TITOLO 3 - Rendite patrimoniali - Utili di Enti o Aziende regionali	420.143.506	5,1%	TITOLO 3 - Spese per rimborso mutui e prestiti	260.603.178	3,8%
TITOLO 4 - Alienazione beni patrimoniali - Trasferimenti capitali - Rimborsi crediti	82.861.923	1,0%			
TITOLO 5 - Mutui, prestiti od altre operazioni creditizie	925.000	0,0%			
TITOLO 6 - Partite di giro	20.053.934	0,2%	TITOLO 4 - Spese partite di giro	24.073.892	0,3%
TITOLO 7 - Avanzo di amministrazione	-	0,0%	TITOLO 5 - Copertura disavanzo	-	0,0%
TOTALE	8.239.269.262	100,0%	TOTALE	6.926.998.260	100,0%
Risultato gestione di competenza			1.312.271.001		

GESTIONE RESIDUI			
Entrate		Spese	
Residui attivi al 01.01	7.289.520.735	Residui passivi al 01.01	8.156.616.996
Riaccertamenti residui attivi al 31.12	7.093.997.520	Riaccertamenti residui passivi al 31.12	7.445.799.232
Maggiori o minori accertamenti	-195.523.215	Maggiori o minori accertamenti	710.817.763
Risultato gestione residui		515.294.549	
Risultato finanziario 2006		1.827.565.550	
Disavanzo finanziario 2005		-2.822.559.676	
Disavanzo finanziario complessivo		-994.994.126	

Come è facilmente rilevabile dal quadro generale riportato, il risultato della gestione di competenza, che già nell'esercizio precedente ha registrato un importante segnale di cambiamento, risulta fortemente migliorato passando da +14 milioni di Euro nel 2005 a +1.312 milioni di Euro nel 2006. Parimenti, il risultato finanziario che aveva segnato un +276 milioni di Euro nel 2005 si attesta al valore di +1.827 milioni di Euro nel 2006.

Tali risultati, se confermati, non solo rafforzano il segnale dell'inversione di tendenza riscontrabile contabilmente rispetto al trend del passato, ma hanno reso concreta la possibilità di risanamento finanziario dell'Amministrazione regionale in tempi più brevi rispetto alle previsioni.

2.2. Le fonti di risorse finanziarie

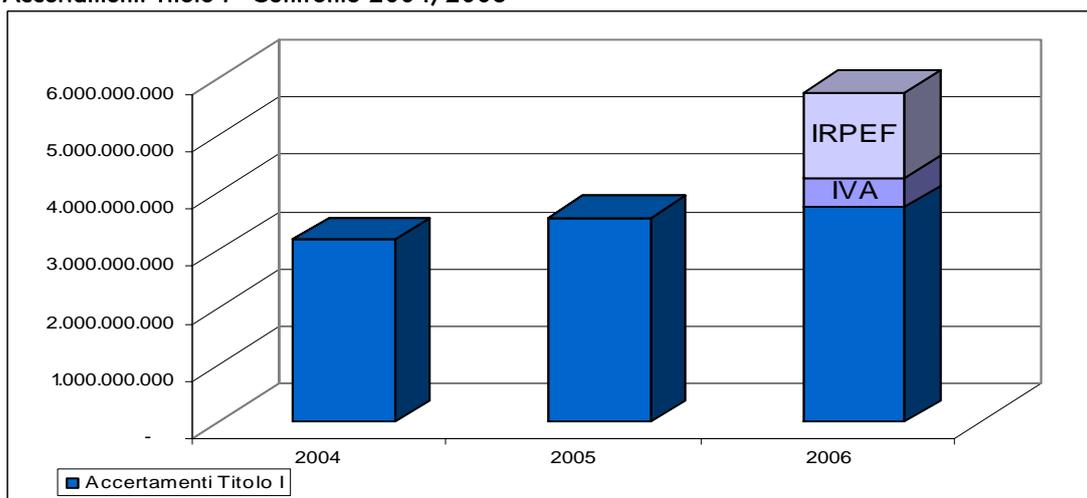
Dall'esame dei risultati gestionali dell'esercizio 2006, le principali novità derivano da cambiamenti normativi e gestionali che influenzano positivamente il rendiconto dell'esercizio 2006:

- l'accertamento di maggiori entrate a seguito della chiusura della Vertenza Entrate (€ 2 Mld);
- il mancato ricorso all'assunzione di mutui passivi per il rifinanziamento delle esigenze di cassa (€ 500 Mln per il 2005);
- l'azzeramento dei sospesi di entrata.

Durante tutta la trattazione che segue, sarà facile osservare gli effetti prodotti dalla liberazione di risorse determinata anche dalla revisione delle quote di gettito Irpef e Iva come parte di una più ampia ridefinizione della compartecipazione al gettito fiscale nazionale.

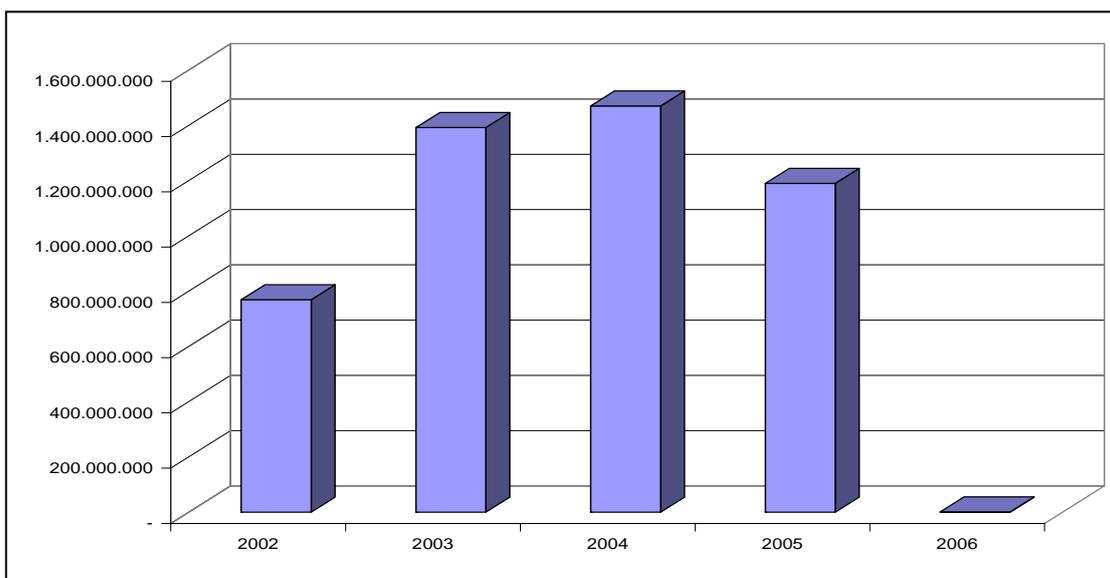
In questa sede, allo scopo di rendere una più immediata manifestazione visiva dei risultati ottenuti, con la tavola di seguito riportata, si rende il confronto degli accertamenti del Titolo I riferito all'arco temporale 2004-2006, evidenziando le poste riferite all'Imposta sul valore aggiunto (IVA) e alle Anticipazioni di quota parte del gettito delle compartecipazioni tributarie spettanti alla Regione a copertura del disavanzo di amministrazione (Irpef).

Accertamenti Titolo I - Confronto 2004/2006



La tavola che segue raffigura l'assunzione di nuovi mutui registrati nella fase dell'accertamento, con riferimento all'arco temporale 2002-2006.

Riepilogo totale accertamenti mutui

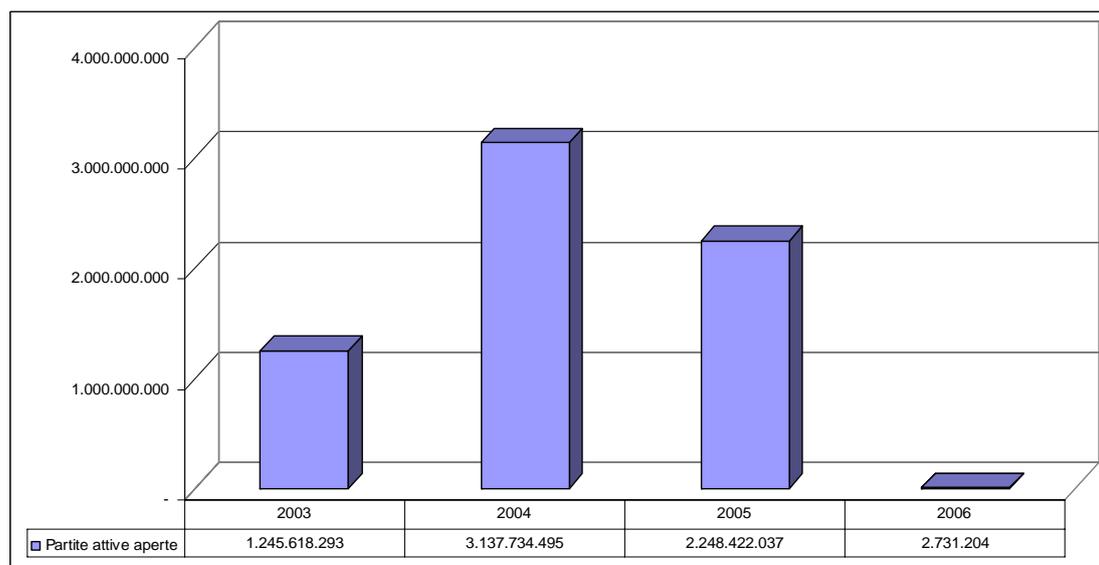


L'entità dei sospesi all'1.1.2006 ammontava alla consistente cifra di € 2.248.422.036,84.

L'esigenza di eliminare una tale mole di sospesi, alcuni risalenti addirittura agli anni '90, è stata considerata una priorità assoluta, anche al fine di ottemperare ai principi generali di contabilità e alle regole dettate dal SIOPE, secondo i quali tutti i sospesi devono essere regolarizzati nell'anno.

La complessa serie di attività messe in campo ha portato la giacenza dei sospesi al 31.12.2006 a € 2.731.203,52, pari ad appena lo 0,12% dell'ammontare iniziale, delineando l'andamento del fenomeno nell'arco temporale 2003-2006 che risulta dalla tavola seguente.

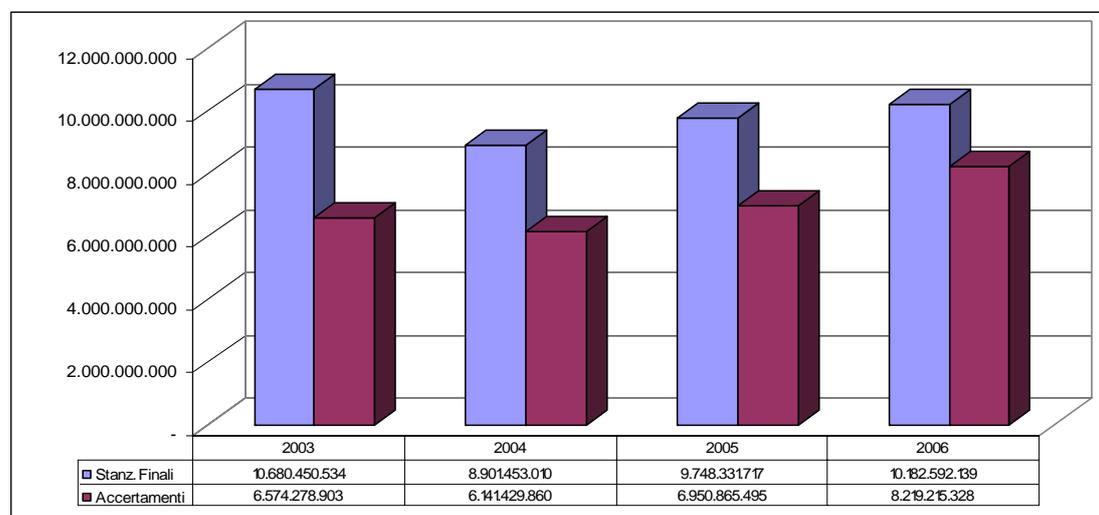
Partite attive aperte



A consuntivo, lo svolgimento della gestione nell'esercizio finanziario 2006 ha attivato il procedimento di acquisizione delle entrate per un totale di € 8.219.215.328, posizionandosi ad un valore inferiore di € 1.963.376.811 rispetto allo stanziamento finale (-19,3%).

L'andamento degli accertamenti rispetto agli stanziamenti finali, nel periodo 2003-2006, è illustrato nella tavola sottostante.

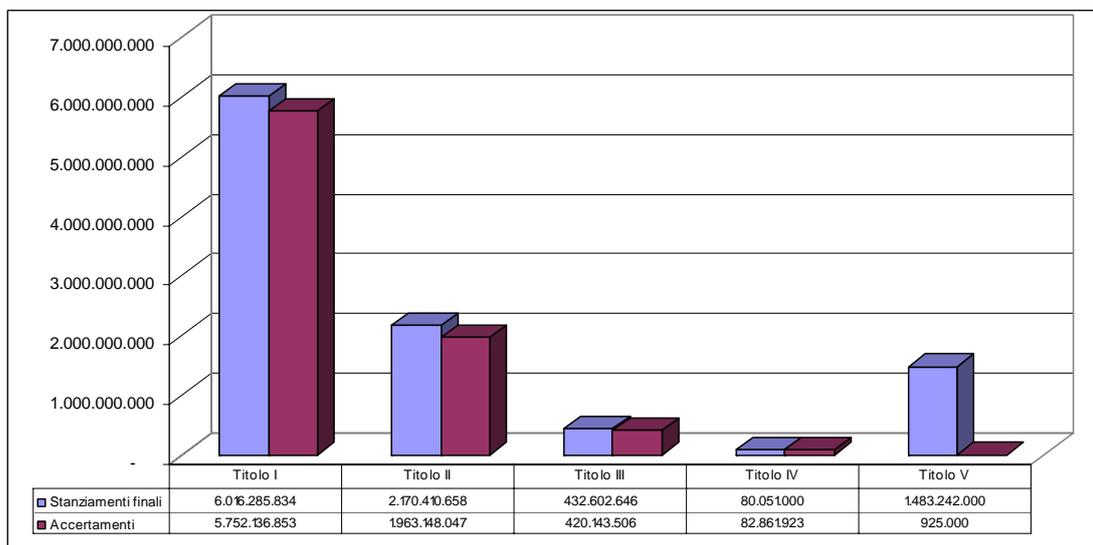
Stanziamenti e accertamenti



Le entrate accertate nel 2006 aumentano in misura marcata rispetto all'esercizio precedente (+18,2%), accelerando il ritmo di crescita mediamente riscontrato – in termini di valori assoluti – nel triennio precedente.

A questo punto dell'analisi, si ritiene utile articolare i dati attinenti gli stanziamenti finali e gli accertamenti a livello di aggregazione per Titoli, così come mostrato dal grafico seguente.

Stanziamenti e accertamenti per Titoli - Esercizio 2006

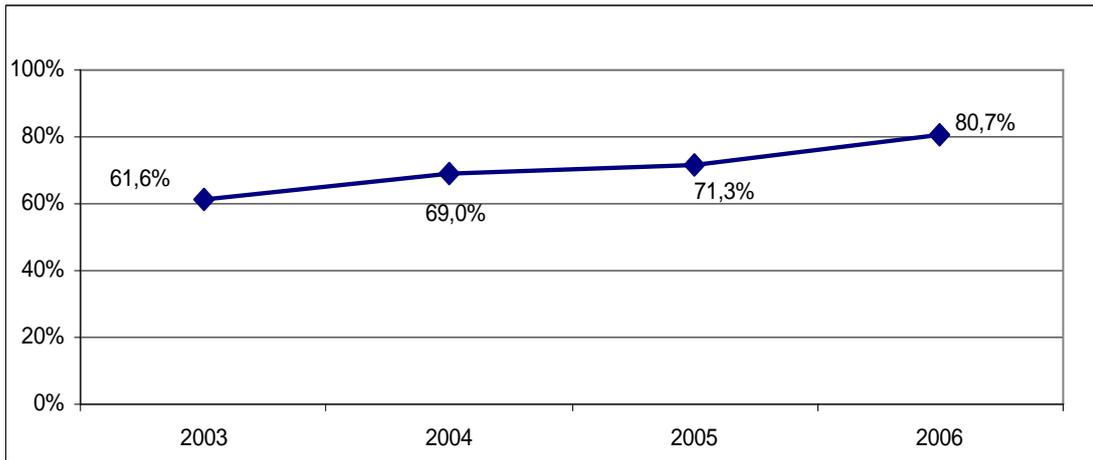


I minori accertamenti operati rispetto agli stanziamenti finali sono riconducibili in misura marcata al Titolo V (-99,9%), Ricavo dei mutui contratti per la copertura del disavanzo di amministrazione allocata.

La capacità di accertamento globale dell'Amministrazione regionale nell'esercizio 2006 risulta pari al 80,7%; dall'andamento dell'indicatore nel quadriennio in esame si può dedurre che tale valore, attestandosi al di sopra dei livelli raggiunti negli esercizi precedenti (+9,4% rispetto al 2005 e, in particolare, +19,2% in raffronto al 2003) contribuisce ad innalzare il dato medio del periodo di riferimento¹.

¹ L'indicatore considerato segnerebbe un miglioramento rispetto al 2005, e quindi - visto l'andamento del periodo considerato - rispetto all'intero quadriennio, anche se non si considerassero, negli accertamenti, le maggiori entrate derivanti dalla vertenza entrate e, negli stanziamenti finali, i mutui autorizzati a copertura del disavanzo.

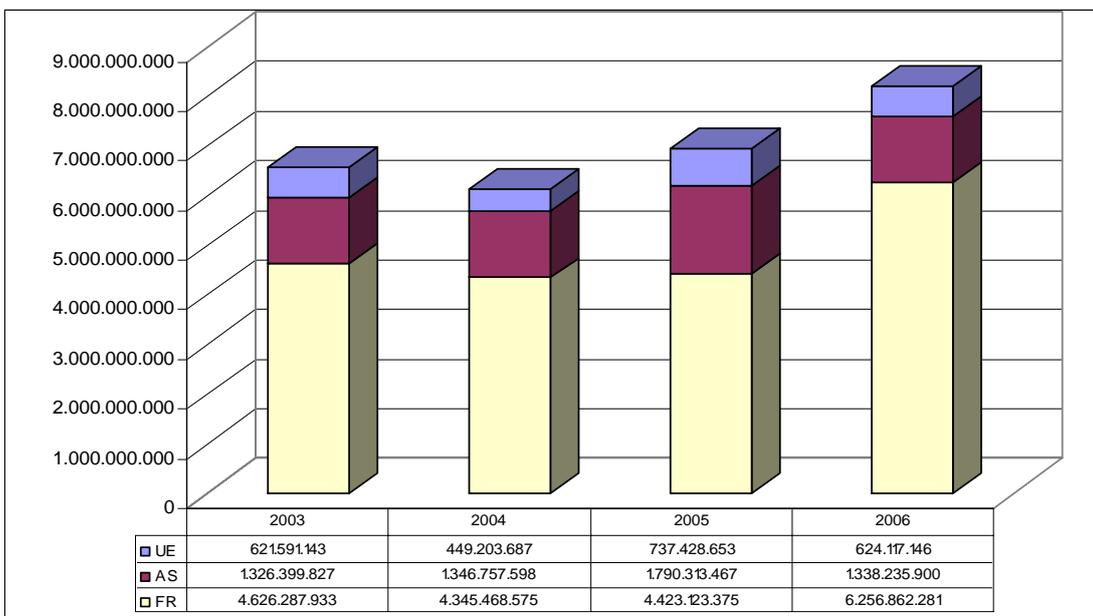
Capacità di accertamento



Al termine dell'esercizio 2006, il valore della capacità di accertamento che traduce più degli altri, in termini di risultati decisamente apprezzabili, la forte spinta decisionale ad accelerare il ritmo dei procedimenti gestori atti a generare inflow finanziari avviata nel corso dell'anno è riferito al Titolo IV.

L'analisi prosegue con il consueto raffronto tra gli accertamenti delle risorse finanziarie codificate sulla base della diversa fonte di provenienza, nel periodo temporale oggetto d'esame, con la precisazione che le entrate comunitarie (UE) sono comprensive anche degli eventuali trasferimenti da parte dello Stato nelle ipotesi di compartecipazione ai programmi comunitari.

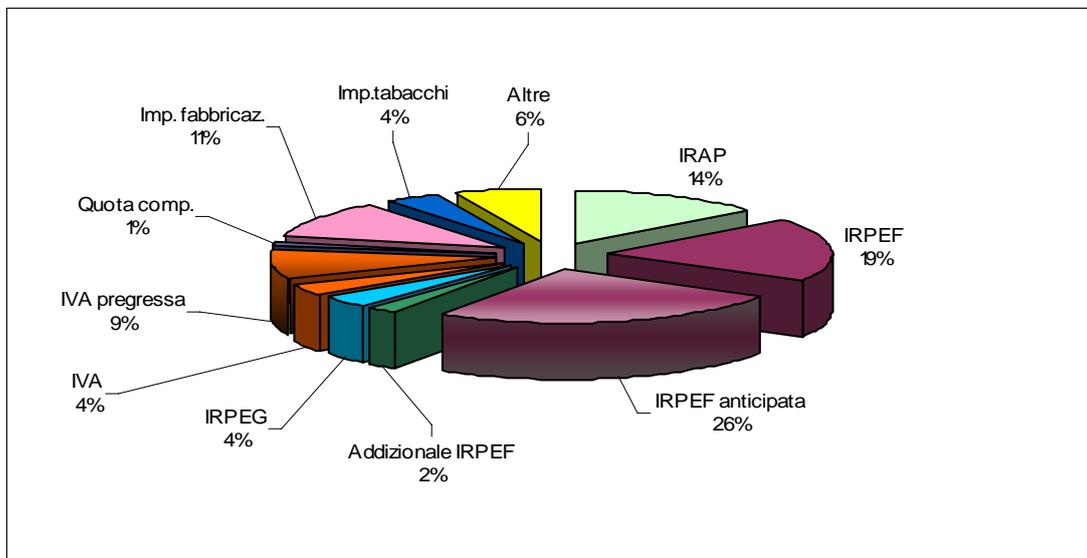
Accertamenti per fonte di provenienza - UE - AS - FR



L'autonomia finanziaria di cui gode la Regione Sardegna attribuisce al ricorso alle entrate di natura tributaria un progressivo ruolo di centralità. I tributi che assicurano le maggiori quote del gettito regionale sono, nell'ordine, l'Irpef, l'Irap e l'IVA, con un apporto complessivo del 71,6% sul totale delle fonti tributarie regionali.

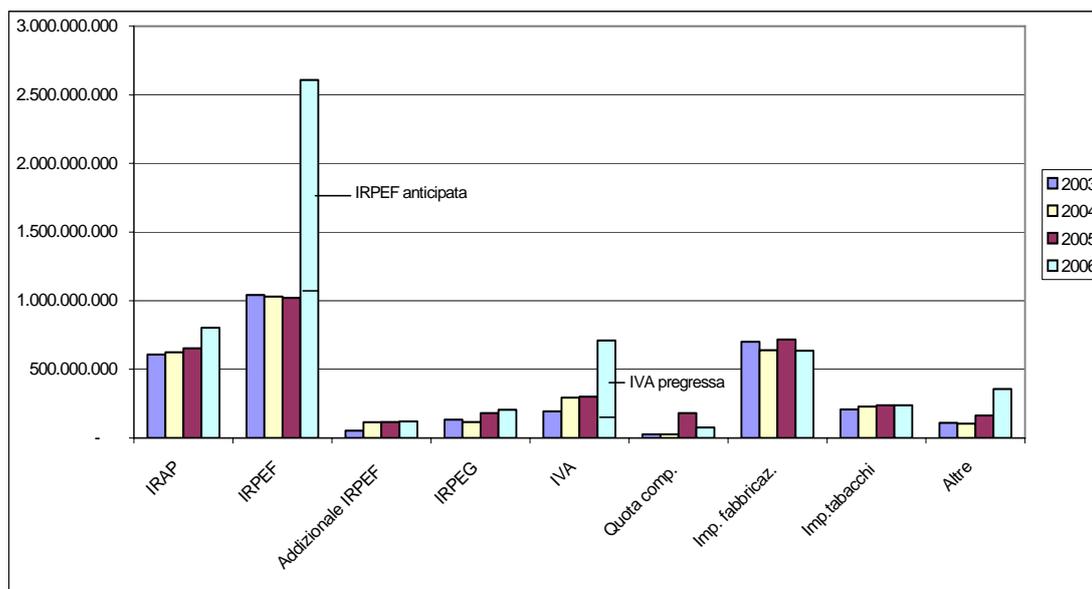
Il quadro sulla composizione delle principali fonti di entrata di natura tributaria, classificate in base alla codifica SIOPE, è delineato dal grafico di seguito riportato².

Composizione delle entrate tributarie - Esercizio 2006



Il grafico seguente visualizza l'andamento delle entrate tributarie accertate nel periodo 2003-2006 e ordinate per tipologia di imposta.

Entrate tributarie per tipologia di imposta

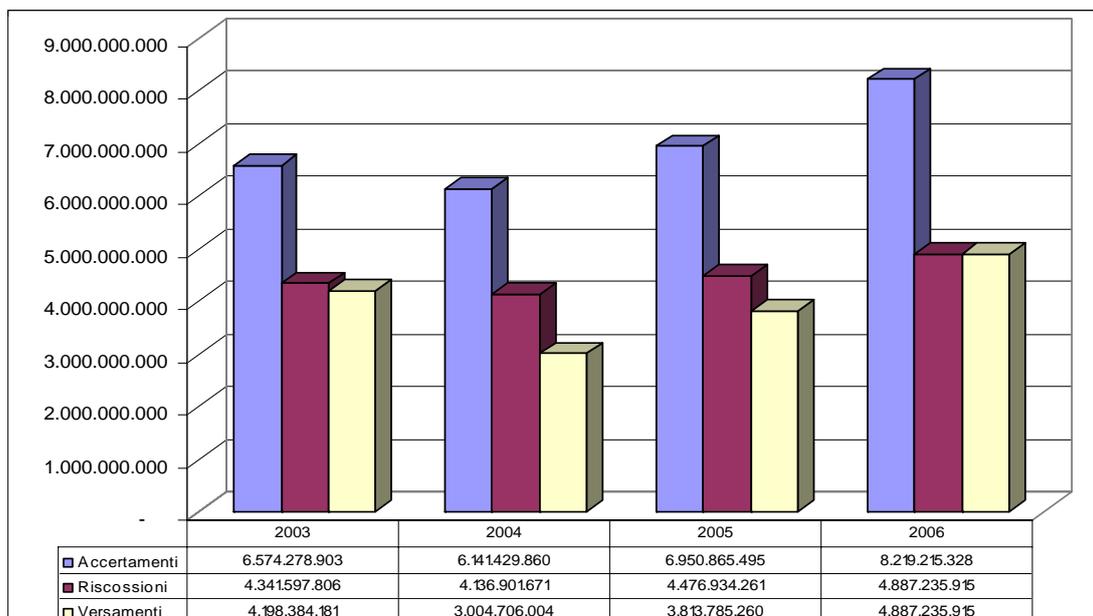


² Alla formazione della voce "Altre" concorrono principalmente gli accertamenti ascrivibili ai tributi di seguito elencati: Imposta per il deposito in discarica (1,8%), Imposta di bollo (41,6%), Imposta di registro (19,7), Imposta sul consumo dell'energia elettrica e del gas (3,2%), Tassa sulle concessioni governative (5%), Altre Imposte e Altre Tasse (28,7).

Come mostra il grafico, in base alla sopra menzionata codifica SIOPE, il risultato riferito all'Irpef e all'I.V.A. è dovuto all'effetto della "Vertenza Entrate", rispettivamente per € 1.500 Mln e € 500 Mln.

Il quadro di sintesi della fase conclusiva del ciclo di gestione delle entrate è visualizzato nel successivo grafico.

Gestione entrate in conto competenza

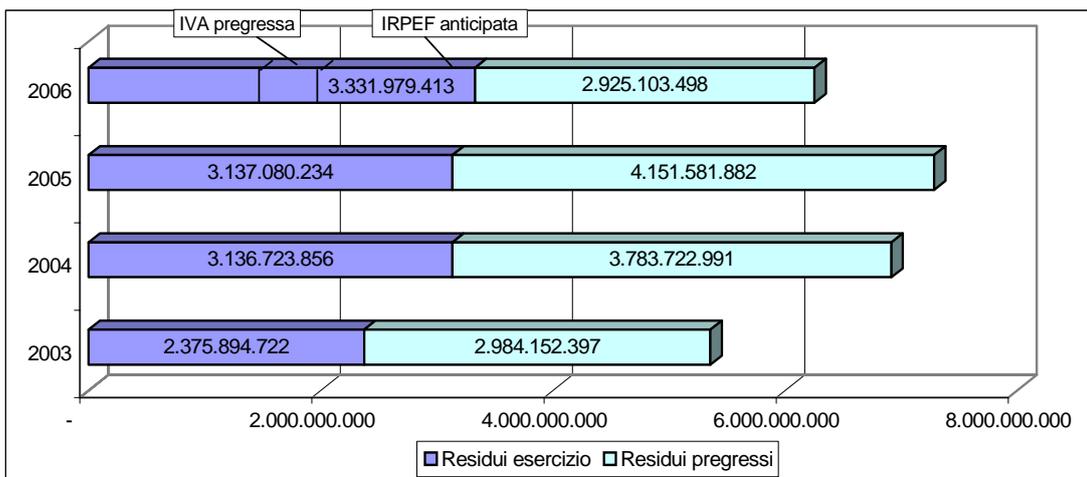


Nel 2006 il trend negativo dello scostamento tra versamenti e riscossioni risulta azzerato: l'intero ammontare delle entrate riscosse risulta versato.

I residui attivi

L'ammontare dei residui attivi al 31/12/2006 si attesta, nel suo valore globale, a € 6.257.082.911 con un ribasso di 14,2 punti percentuali rispetto all'esercizio precedente (€ 7.288.662.116); il dato risulta formato per il 53,3% dai residui di nuova formazione (Residui esercizio) e per il 46,7% dai residui provenienti dagli esercizi precedenti (Residui pregressi).

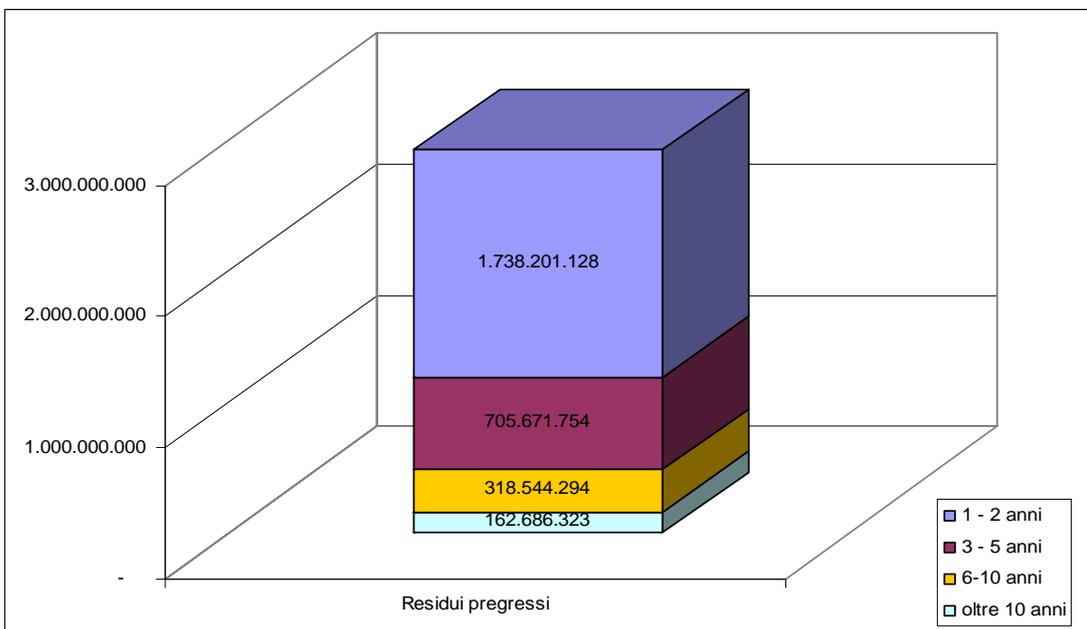
Residui attivi totali



Nel confronto con l'anno precedente la gestione realizzata nel 2006 ha sortito, in riferimento ai residui generati in corso d'esercizio, un modesto rialzo (non riuscendo pertanto ad invertire il trend di crescita riscontrato nel triennio precedente), associato, nondimeno ad una rilevante riduzione dei residui pregressi che vanno, infatti, a collocarsi, sempre in termini di valori assoluti, al livello minimo del quadriennio di riferimento.

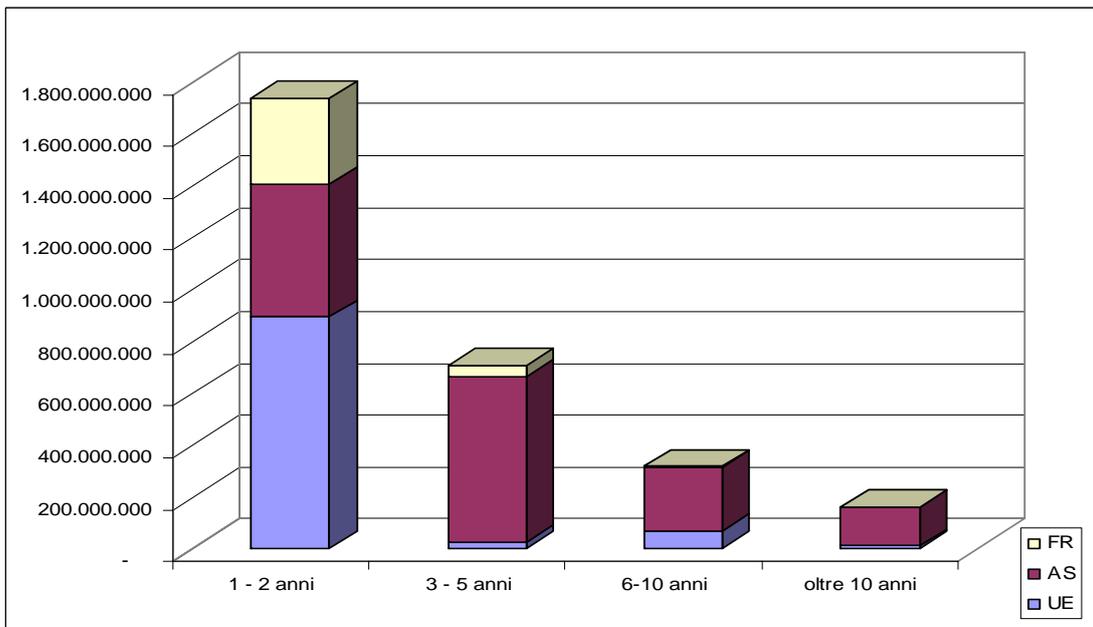
Il grafico successivo sintetizza la disamina dei residui attivi pregressi, vale a dire i residui generati dalle gestioni anteriori al 2006, con l'impiego dei dati sopraesposti opportunamente rielaborati per fasce temporali e mostra come la maggior parte (59,4%) dei residui pregressi risulti - al termine dell'esercizio 2006 - concentrata nella fascia temporale più recente (2005-2004), mentre il restante 40,6% sia così distribuito: 24,1% nella fascia temporale 2003-2001, 10,9% nella fascia temporale 2000-1996 e 5,6% nella fascia temporale comprendente il 1995 e gli anni precedenti.

Stratificazione dei residui attivi pregressi



Valido strumento di riscontro dell'andamento della gestione residui attivi pregressi è, infine, la rappresentazione della stratificazione temporale dei valori al 31/12/2006, disaggregati per fonte di provenienza delle entrate regionali (fondi regionali, assegnazioni statali e assegnazioni comunitarie).

Stratificazione dei residui attivi per fasce temporali e per fonte di provenienza

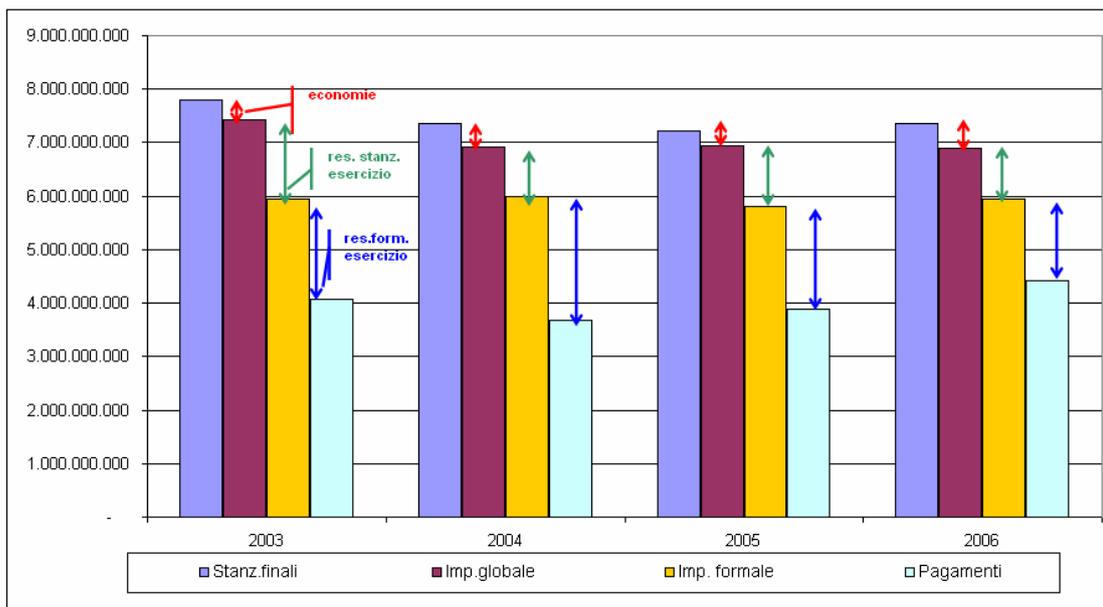


2.3. Gli impieghi di risorse finanziarie

Un primo quadro generale dell'entità delle risorse finanziarie complessivamente gestite in conto competenza nel quadriennio 2003-2006, può essere desunto dalla tavola sotto riportata, che fornisce anche un utile confronto delle singole fasi dei processi di spesa: stanziamenti, impegni e pagamenti.

Dalla tavola è, inoltre, possibile rilevare, in prima approssimazione, l'andamento delle economie, dei residui formali e dei residui di stanziamento, fenomeni specifici della contabilità finanziaria, che saranno ampiamente trattati nei successivi paragrafi.

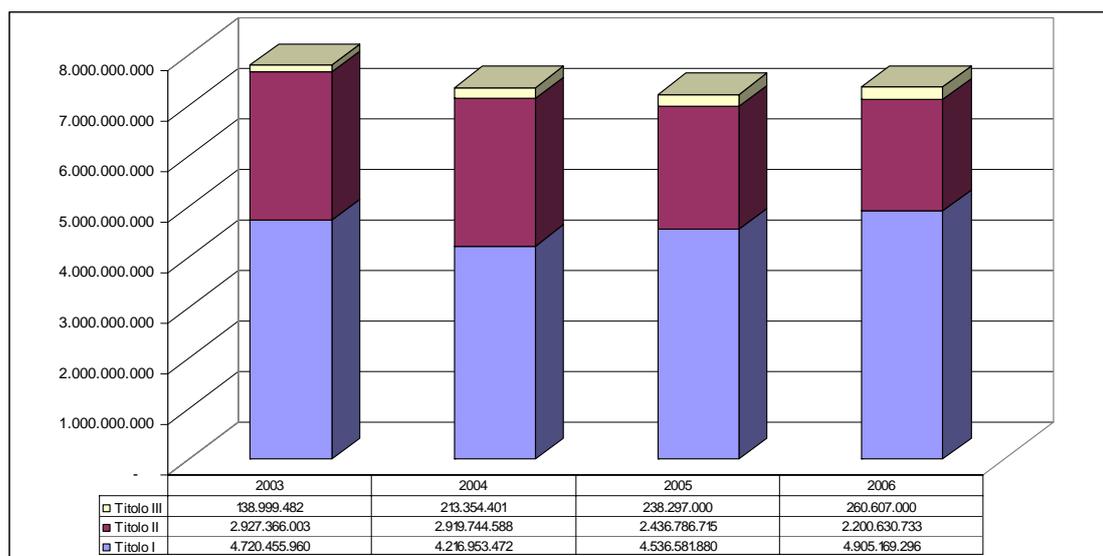
Stanzamenti finali, impegni e pagamenti di competenza



Il Bilancio di previsione per l'anno 2006, approvato con Legge Regionale n. 2 del 24 febbraio 2006, ha autorizzato uno stanziamento iniziale della spesa pari a € 6.324.167.000, che per effetto delle variazioni di bilancio intervenute in corso d'anno si è attestato a € 7.366.407.028.

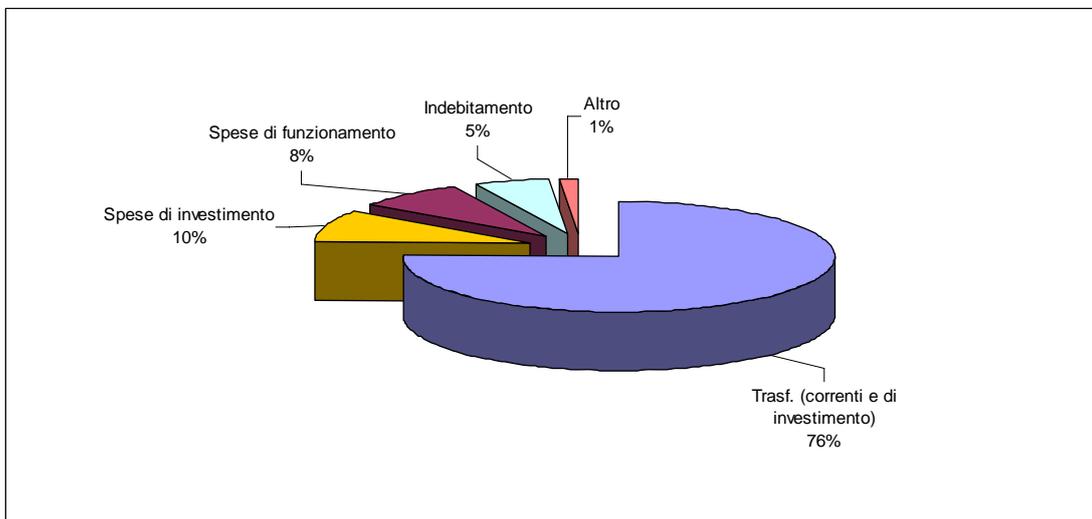
Nell'ambito delle previsioni finanziarie è possibile rilevare rispetto all'esercizio finanziario 2005, una crescita degli stanziamenti per Spese correnti del Titolo I (8,1%) e per Spese per rimborso mutui e prestiti del Titolo III (9,4%), a fronte di una contrazione degli stanziamenti per Spese d'investimento del Titolo II (-9,7%).

Stanzamenti finali per Titolo



L'esame degli impegni globali³ delle spese nell'anno 2006, contabilizzati per un totale di 6.903 milioni di euro, consente di rilevare che è essenzialmente l'attività per "Trasferimenti", per spese correnti e di investimento pari al 76%, a caratterizzare la gestione dell'attività amministrativa, di cui il 48,7% riconducibili alla categoria di destinatari "Aziende USL".

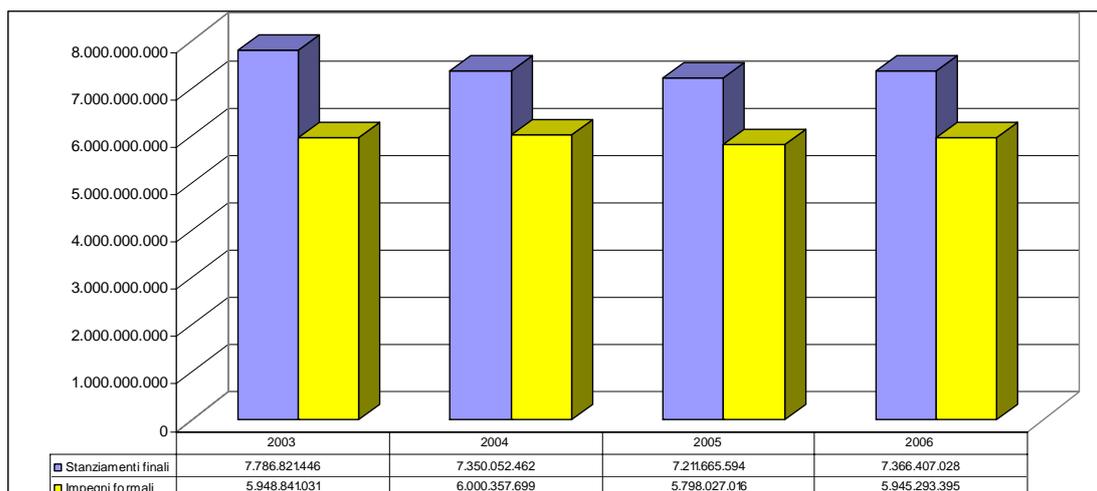
Composizione impegni globali di competenza



L'indagine prosegue con lo sviluppo dell'analisi degli impegni formali in quanto ritenuta significativa nel confronto con la successiva fase dei pagamenti.

Nella tavola successiva è possibile osservare nel periodo 2003-2006 l'andamento degli impegni formali rispetto agli stanziamenti finali.

Stanziamenti finali e impegni formali di competenza



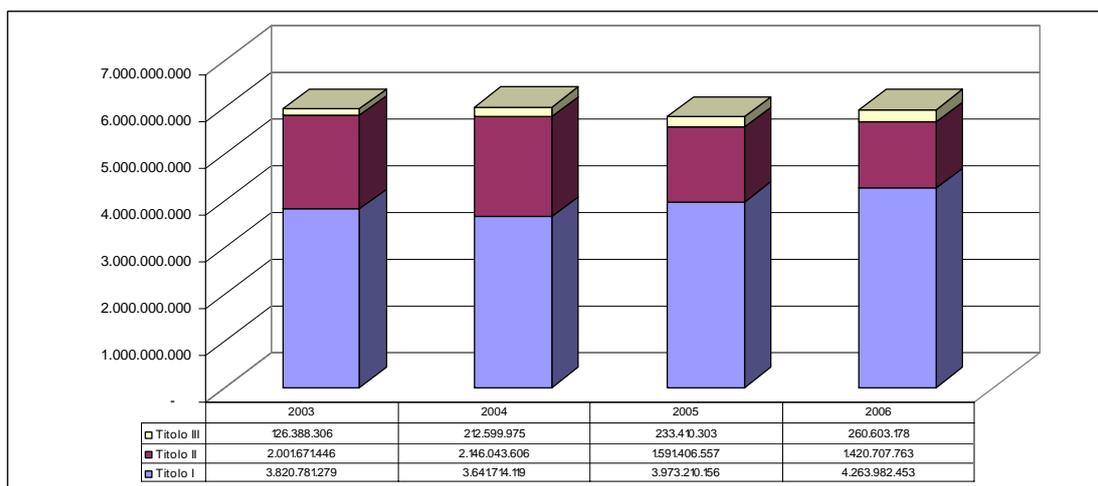
Gli impegni formali di spesa per somme dovute dall'Amministrazione regionale (in base alla legge, a contratto o ad altro titolo, a creditori determinati o determinabili) a seguito di

³ Gli impegni globali sono costituiti dagli stanziamenti di competenza al netto delle economie.

obbligazioni giuridicamente perfezionate e formalmente assunte entro i limiti degli stanziamenti di competenza dell'esercizio, ammontano a € 5.945.293.395, segnando un incremento pari al 2,5% rispetto all'esercizio precedente.

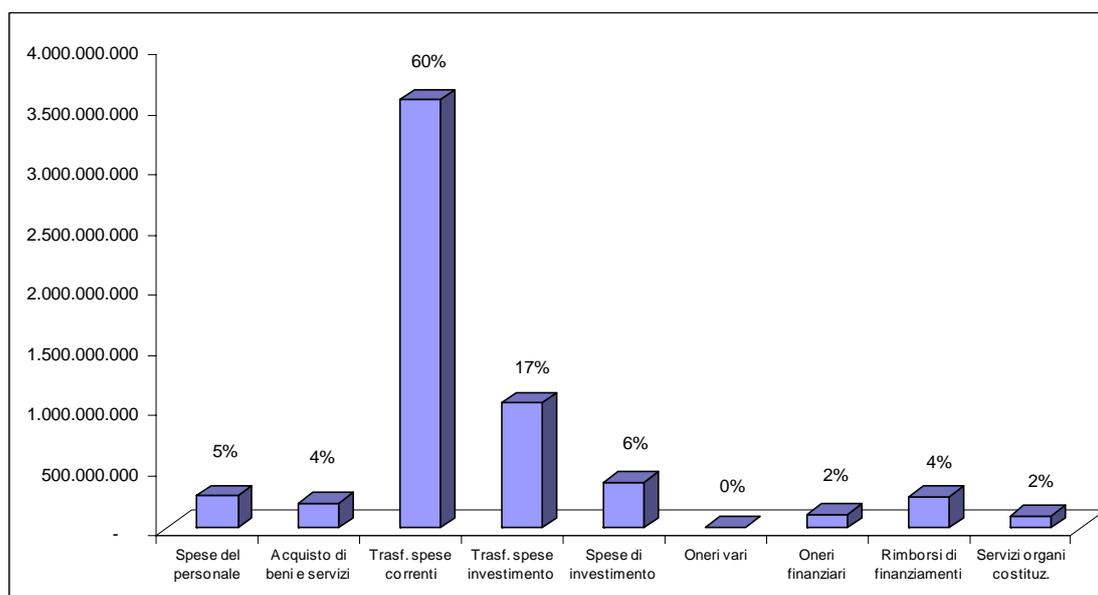
Rispetto all'esercizio 2005, la tavola seguente rileva un aumento degli impegni del 7,3% e delle spese per rimborso di mutui e prestiti dell'11,7%, mentre, registrano un'importante diminuzione pari a -10,7% gli impegni per spese in conto capitale.

Impegni formali di competenza per Titolo



Come si evince dalla tavola seguente, la composizione percentuale degli impegni formali per aggregati di spesa, limitatamente all'esercizio 2006, conferma, così come per la fase degli stanziamenti, che l'incidenza maggiore sull'ammontare degli impegni di spesa di competenza complessivamente disposti dall'Amministrazione regionale sia ascrivibile alla componente "Trasferimenti" (correnti e d'investimento), con una percentuale pari al 77%.

Impegni formali per aggregati di spesa - Esercizio 2006

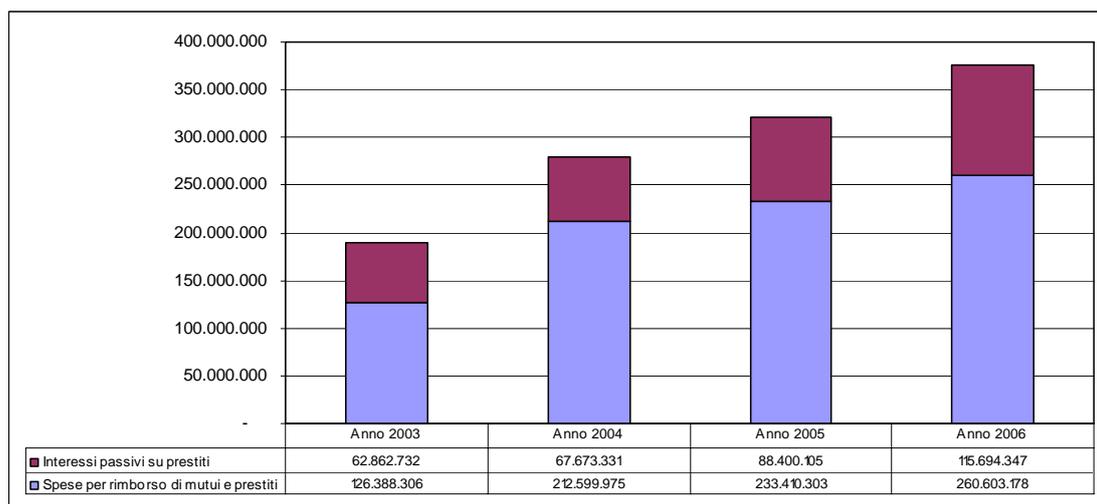


Proseguendo nel raffronto, altrettanto importante risulta l'analisi sugli impegni per rimborsi di

quote capitale ed interessi, che derivano da decisioni pregresse in tema di ricorso all'indebitamento a medio e lungo termine per il finanziamento di spese per investimenti autorizzate negli anni precedenti.

L'ammontare degli impegni complessivi assunti per Oneri finanziari e Rimborsi di finanziamenti, ha registrato un trend di crescita consistente, passando da € 189.251.038 nell'anno 2003 a € 376.297.525 nell'anno 2006.

Impegni per Oneri finanziari e Rimborsi di finanziamenti

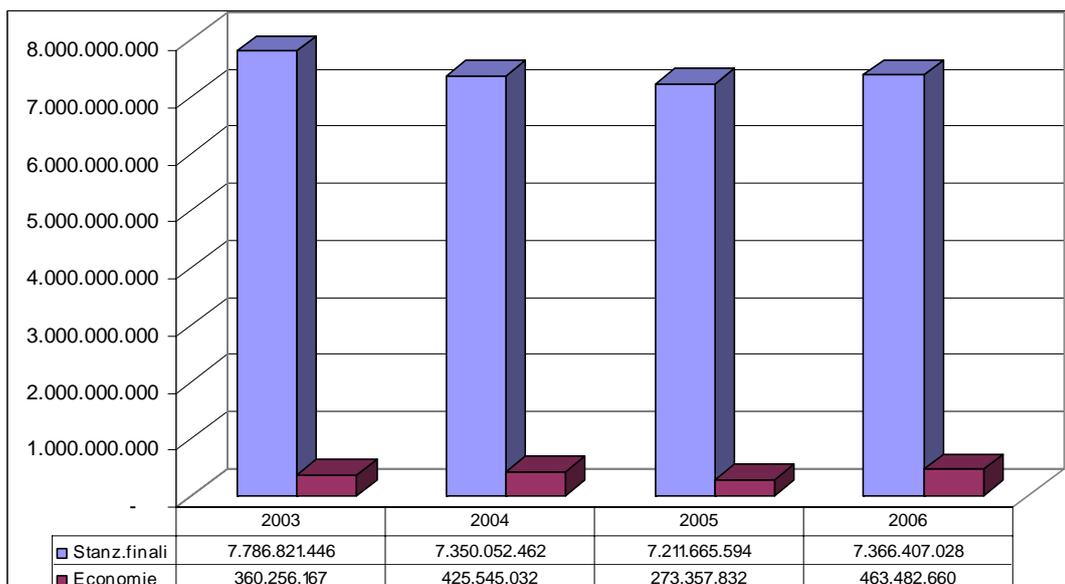


Come facilmente rilevabile nella tavola, si è avuto un incremento degli impegni di spesa rispetto all'anno precedente pari all'11,7% per Rimborso di finanziamenti per mutui e per prestiti obbligazionari e pari al 30,9% per Oneri finanziari.

In coerenza con la prefissata azione di contenimento dell'indebitamento, in linea con gli obiettivi programmatici 2004/2006 e 2005/2007 e in presenza del risultato positivo originato nella gestione di competenza nell'anno 2006, è possibile ipotizzare nel medio/lungo termine un sensibile rallentamento nel trend di crescita di tali spese, coerentemente anche agli esiti della vertenza Entrate Stato-Regione.

Nella tavola seguente si rappresenta l'andamento delle economie (formali e di stanziamento) per il quadriennio 2003-2006, il cui raffronto con i valori degli stanziamenti finali consente di avere un termine di paragone delle grandezze meglio interpretabili.

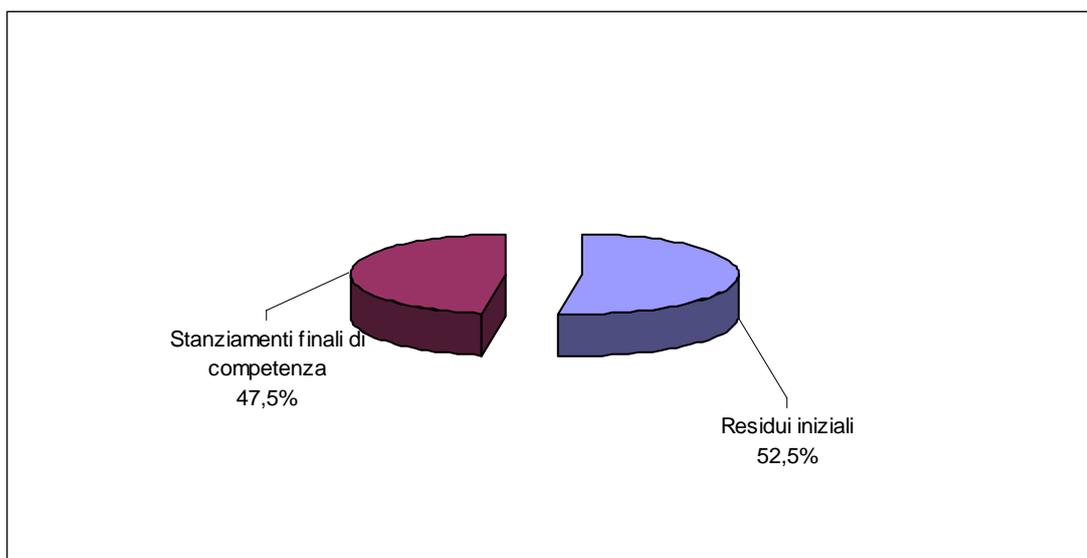
Stanzamenti finali ed economie di spesa



I residui passivi

La gestione degli impieghi di risorse finanziarie è caratterizzata dalla presenza consistente di residui passivi (52,5%), tale che, come risulta dal grafico sottostante, l'Amministrazione regionale nell'anno finanziario 2006 ha dovuto gestire programmi di spesa autorizzati in gran parte in esercizi precedenti.

Bilancio di previsione 2006

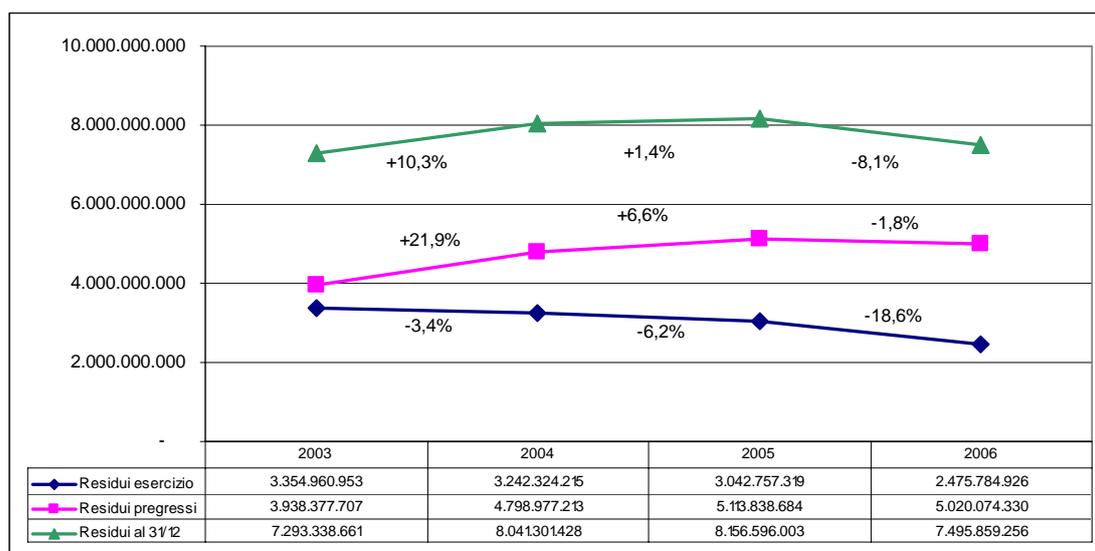


Il fenomeno in esame, già da qualche anno, è attentamente monitorato al fine di contenerne la dimensione e razionalizzare la spesa. In questa direzione un importante impulso è stato dato dalla L.R. del 3 dicembre 2004 n. 9⁴, dalla successiva Delibera di Giunta n. 59/7 del 13/12/2005⁵ e, nel corso del 2006, dalla nuova legge di contabilità (L.R. 02 agosto 2006 n. 11). I risultati di tale incisiva azione si traducono nella significativa riduzione della consistenza finale dei residui passivi, sia relativamente alla gestione in conto competenza che alla gestione in conto residui, registrata nell'esercizio in chiusura e rilevabile nell'analisi sviluppata nelle pagine successive.

Residui passivi totali

La consistenza dei residui passivi generati sia dalla gestione di competenza (33,0%) che dalla gestione dei residui (67,0%), al 31/12/2006, risulta pari a € 7.495.859.256 ed è contrassegnata da un'inversione di tendenza rispetto all'andamento crescente che ha caratterizzato il triennio 2003-2005.

Residui passivi totali - Variazioni



Il decremento complessivamente registrato nell'esercizio in chiusura (-8,1%) è generato sia dalla gestione in conto competenza (-18,6%) che dalla gestione in conto residui (-1,8%).

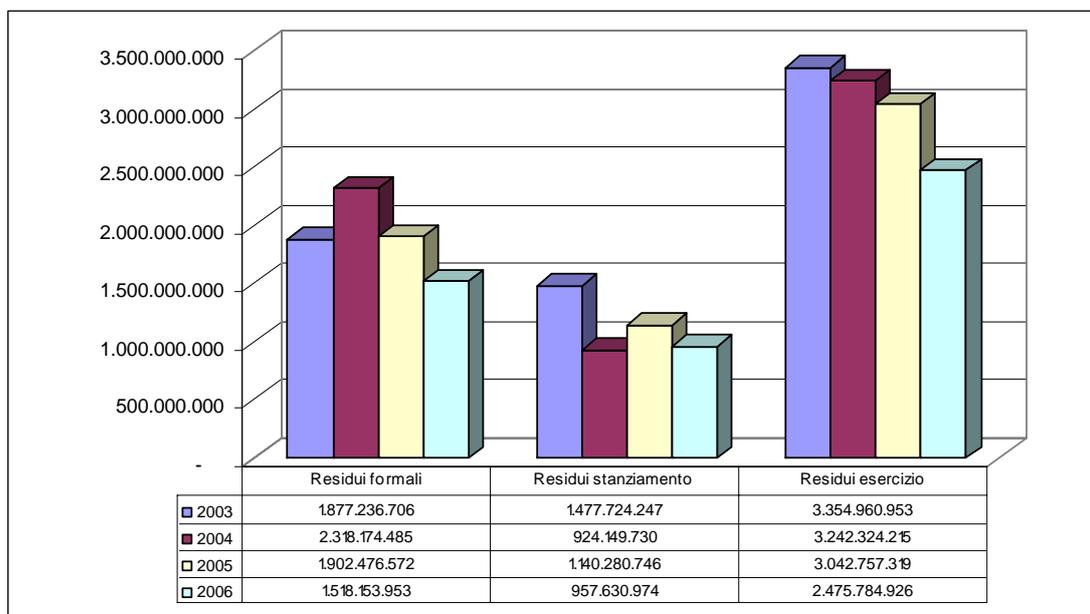
⁴ Art. 4 – Razionalizzazione e contenimento della spesa – comma 3: "...omissis...i centri di responsabilità, ai quali è affidata la gestione delle Unità Previsionali di Base, provvedono alla verifica dei residui attivi e passivi di propria competenza al fine di accertare la sussistenza, rispettivamente, del diritto a riscuotere e dell'obbligazione giuridicamente perfezionata...omissis".

⁵ Delibera avente ad oggetto "Residui attivi: sospesi di tesoreria conseguenti ad assegnazioni di risorse statali e comunitarie. Residui passivi formali: monitoraggio".

Residui passivi della gestione di competenza

I residui passivi generati dalla gestione di competenza, pari a € 2.475.784.926, registrano un decremento rispetto al 2005 pari al 18,6% e si attestano quale valore più basso del quadriennio. Risultano formati per il 61,3% da residui formali e per il 38,7% da residui di stanziamento⁶ (di cui il 63,7% relativi a programmi comunitari⁷).

Residui esercizio



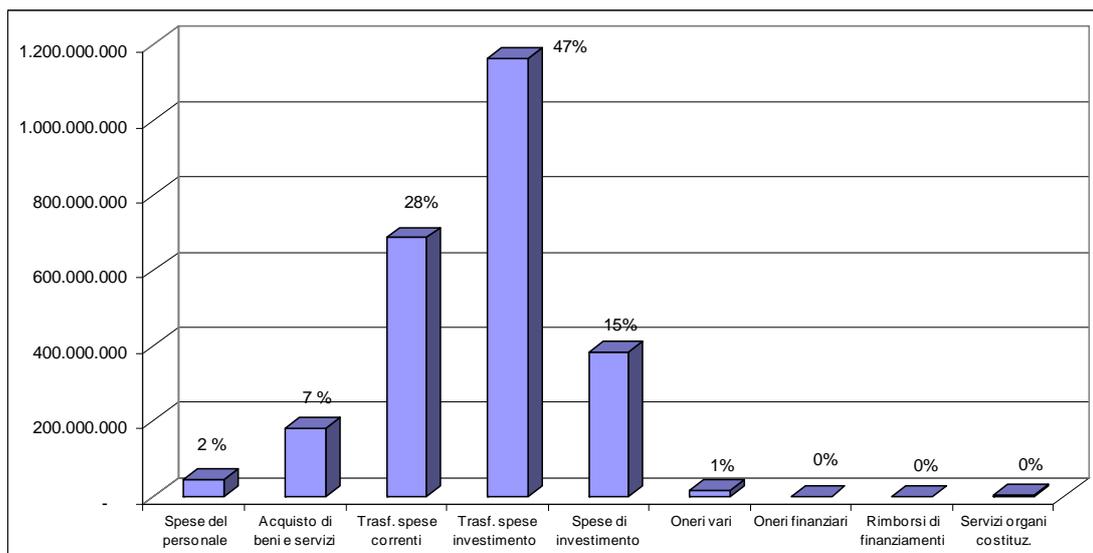
Un'analisi più dettagliata della composizione dei residui passivi generati dalla gestione di competenza, basata sulla classificazione della spesa per categorie economiche⁸ opportunamente aggregate, consente, sebbene con un certo grado di approssimazione, di ottenere informazioni sulla natura della spesa, così come risulta nella tavola seguente.

⁶ Ammontare degli stanziamenti finali che in forza delle norme vigenti è possibile conservare pur in assenza di una obbligazione giuridica formalmente perfezionata.

⁷ Dato estrapolato dalla codifica per il Patto di Stabilità 2006.

⁸ Ricavate da "Schema di codificazione dei bilanci regionali".

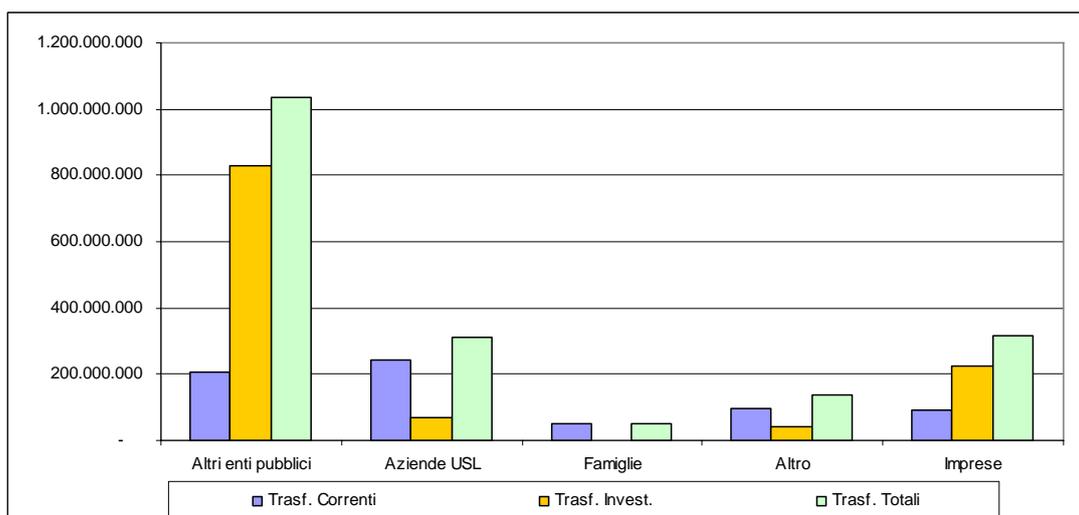
Residui esercizio per aggregati di spesa – Esercizio 2006



L'incidenza maggiore nella formazione dei residui dell'esercizio, come si può osservare, riguarda l'aggregato di spesa "Trasferimenti" (correnti e d'investimento), complessivamente pari al 75%. E' inoltre possibile constatare che, per quanto attiene le spese di diretta gestione dell'Amministrazione regionale, il 15% concerne spese di investimento ed il 10% spese di funzionamento⁹, come dettagliatamente raffigurate nella tavola sopra riportata.

In considerazione dell'elevata consistenza dei residui generati dall'aggregato di spesa "Trasferimenti" (correnti e d'investimento), si ritiene opportuno evidenziare nei confronti di quale tipologia di destinatari¹⁰ si riscontra l'incidenza più elevata nella formazione dei residui dell'esercizio.

Residui esercizio – Trasferimenti per categoria di destinatari - Esercizio 2006



⁹ Ottenuta dall'aggregazione delle spese del personale (2%), acquisto di beni e servizi (7%) e oneri vari (1%).

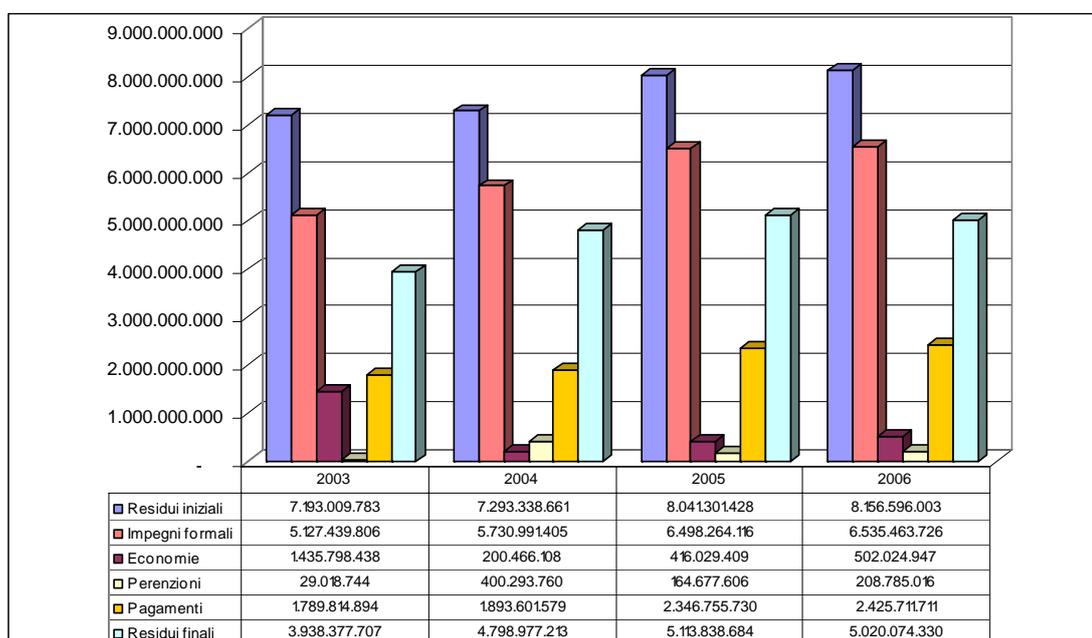
¹⁰ Classificazione per voce economica derivata dallo schema di codificazione del bilancio regionale.

L'ammontare più consistente sul totale dei trasferimenti, come si può notare, riguarda la categoria Altri enti pubblici¹¹ (55,9%) quasi interamente ascrivibile a trasferimenti per investimenti (80,0%). La seconda, in ordine di grandezza, che ha concorso maggiormente alla formazione dei residui (17,1%, di cui il 70,9% relativo a trasferimenti per spese d'investimento) è rappresentata dalla categoria Imprese¹². Alla categoria Aziende USL¹³ è attribuibile il 16,8% del totale dei Trasferimenti di cui il 77,3% per spese correnti.

Residui passivi pregressi

Il quadro generale della gestione dei residui pregressi può essere sinteticamente riassunto nel seguente grafico.

Gestione dei residui pregressi – Esercizio 2006



L'esercizio finanziario 2006, come si può notare dalla tavola, è caratterizzato da un volume di residui passivi iniziali che risulta essere il più elevato del quadriennio e da un decremento dei residui finali, rispetto all'esercizio 2005 che, seppure lieve (-1,8%), rappresenta un importante segnale positivo nella gestione dei residui in quanto evidenzia una significativa inversione di tendenza rispetto al trend 2003-2005, che si traduce sinteticamente in

¹¹ Ottenuta dall'aggregazione della voce economica 1.5. (Trasferimenti correnti) e 2.3 (Trasferimenti per spese di investimento) con esclusione del codice (1.5.7. e 2.3.7.) assegnato ai Trasferimenti a favore delle Aziende USL che per esigenze di analisi è stato enucleato e trattato distintamente.

¹² Voce economica 1.6.3. e 2.4.3. dello schema di codificazione del bilancio regionale.

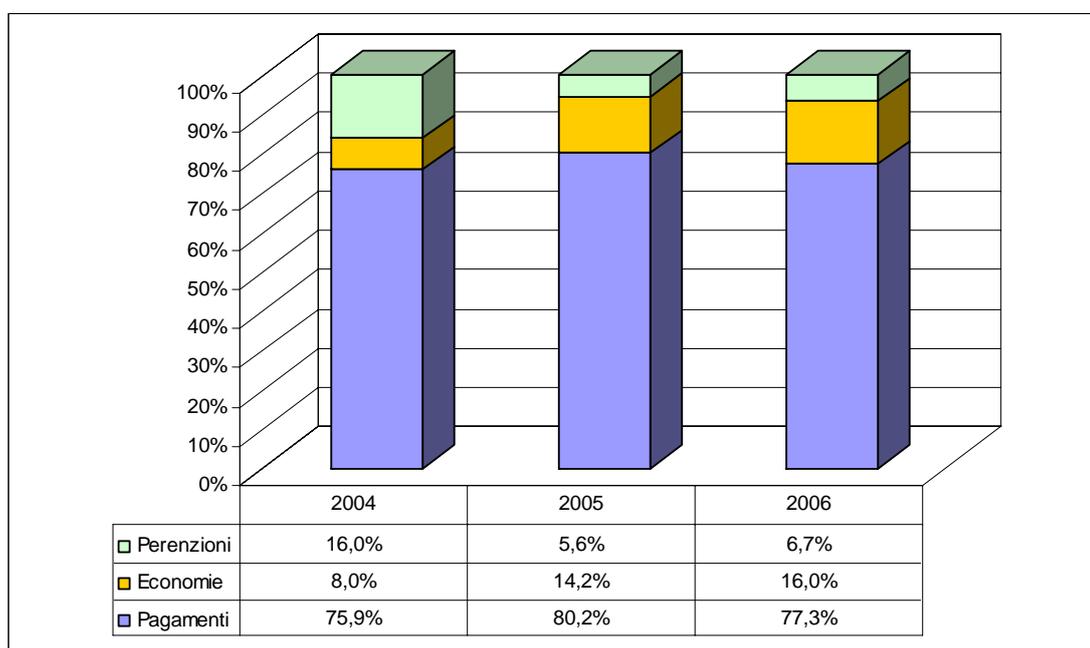
¹³ Voce economica 1.5.7. e 2.3.7. dello schema di codificazione del bilancio regionale.

un'attività di smaltimento dei residui quantitativamente superiore rispetto al volume di accumulazione annuale¹⁴.

Alla data del 31/12/2006 i residui passivi iniziali risultano diminuiti del 38,5% (€ 3.136.521.673), di cui 77,3% (€ 2.425.711.711) per effetto di avvenuti pagamenti, il 16,0% (€ 502.024.947) per effetto delle economie registrate (sia sui residui formali che sui residui di stanziamento) e il 6,7% (€ 208.785.016) per perenzione amministrativa.

La dinamica dello smaltimento dei residui pregressi, analizzata nelle sue diverse componenti e contestualmente raffrontata con quella degli esercizi 2004 e 2005, evidenzia aspetti caratterizzanti la gestione in conto residui.

Smaltimento residui pregressi – Esercizi 2004/2006



Il grafico mette in evidenza, in termini percentuali, il peso delle diverse componenti che contribuiscono allo smaltimento dei residui.

Al fine di rendere maggiormente esaustiva la presente analisi, di seguito, si riporta la composizione dei residui passivi dettagliata per singole annualità.

¹⁴ Cfr. paragrafo "Gli indicatori finanziari della spesa" (pag. 38), con particolare riferimento all'indicatore che misura la capacità di smaltimento dei residui e all'indicatore che misura la propensione a generare residui, in quanto complementari all'analisi.

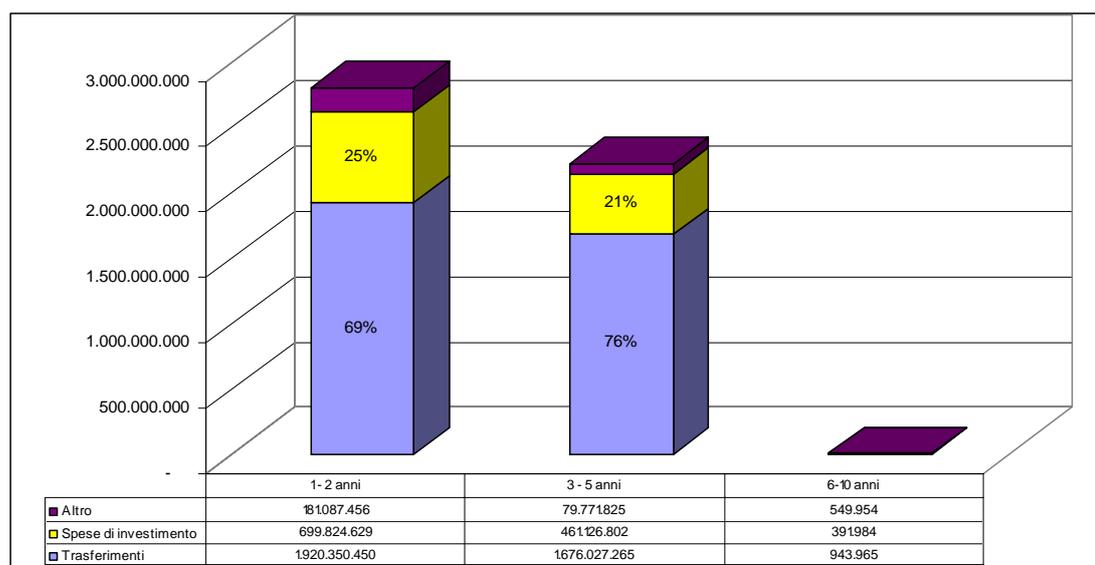
Stratificazione residui passivi pregressi per anno di formazione

Anno di formazione	Residui Iniziali 01/01/2006	Pagamenti	Economie	Perenzioni	Residui finali 31/12/2006	Cap. smalt. residui
1997	9.474.115	-	-	9.474.115	-	100,0%
1998	58.608	17.665	-	-	40.943	30,1%
1999	3.279.432	205.924	2.653.401	-	420.106	87,2%
2000	27.744.746	464.933	25.853.517	1.442	1.424.854	94,9%
2001	647.368.627	166.837.711	32.579.252	92.180.282	355.771.382	45,0%
2002	1.113.991.880	238.881.259	70.308.872	28.770.606	776.031.143	30,3%
2003	1.498.409.431	240.634.965	125.193.520	47.457.579	1.085.123.367	27,6%
2004	1.813.511.847	345.287.550	134.137.103	30.900.992	1.303.186.201	28,1%
2005	3.042.757.319	1.433.381.703	111.299.282	-	1.498.076.334	50,8%
Totale	8.156.596.003	2.425.711.711	502.024.947	208.785.016	5.020.074.330	38,5%

Nell'ambito di tale analisi si ritiene utile precisare che sul totale dei residui finali pregressi, il 38,5% (pari a € 1.933.717.258) è attribuibile a programmi di spesa comunitari specificamente regolamentati dalla normativa contabile vigente¹⁵.

Anche per quanto concerne la gestione dei residui pregressi, l'incidenza maggiore è imputabile ai trasferimenti per spese correnti e per spese d'investimento (complessivamente pari al 71,7%) e alle spese di investimento (23,1%).

Residui pregressi per aggregati di spesa e fasce temporali – Esercizio 2006



¹⁵ L.R. 02 agosto 2006 n. 11, articolo 60, commi 10 e 11.

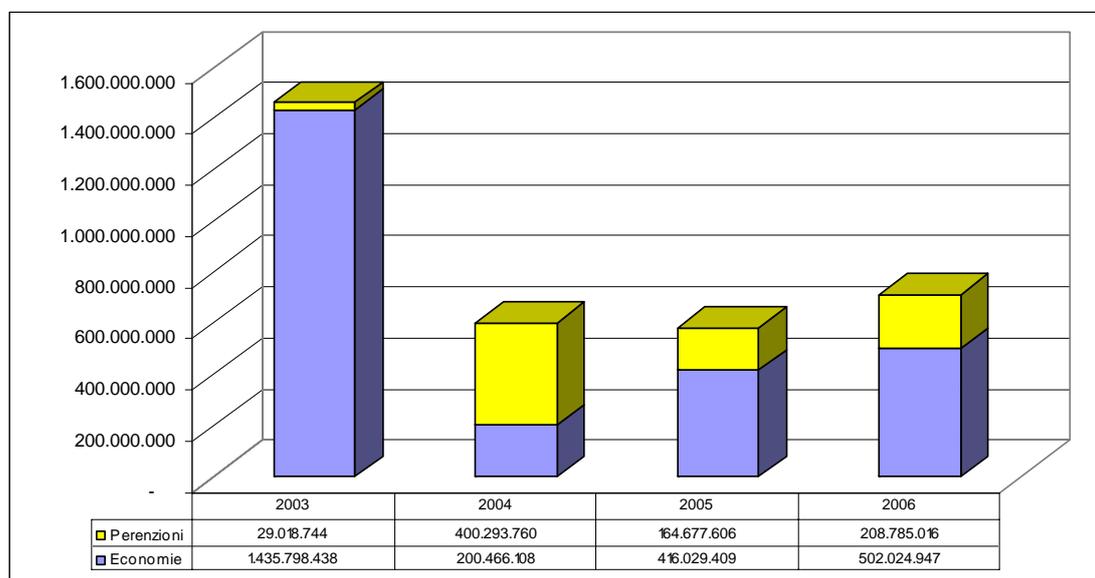
Come si evince dalla figura sopra riportata, la componente "Trasferimenti" risulta essere la più consistente in tutte e tre le fasce temporali individuate (dalla più recente a quella più remota).

Perenzioni ed economie

L'analisi dei residui passivi pregressi non può prescindere da una breve disamina sulle perenzioni e sulle economie che concorrono allo smaltimento dei residui e che conseguentemente incidono sulla loro consistenza finale, nonché, sulla determinazione del risultato di amministrazione.

L'andamento delle due componenti, nel quadriennio 2003-2006, è raffigurato nella tavola seguente.

Perenzioni ed economie



Dal grafico è, anzitutto, possibile rilevare l'incremento registrato nell'esercizio 2006 rispetto al 2005, con riferimento ad entrambe le componenti oggetto di analisi che verranno, di seguito, distintamente trattate. L'esercizio 2003 mostra un andamento molto differente da quello delle annualità successive e ciò essenzialmente in forza delle disposizioni contenute nella legge finanziaria regionale 2004¹⁶.

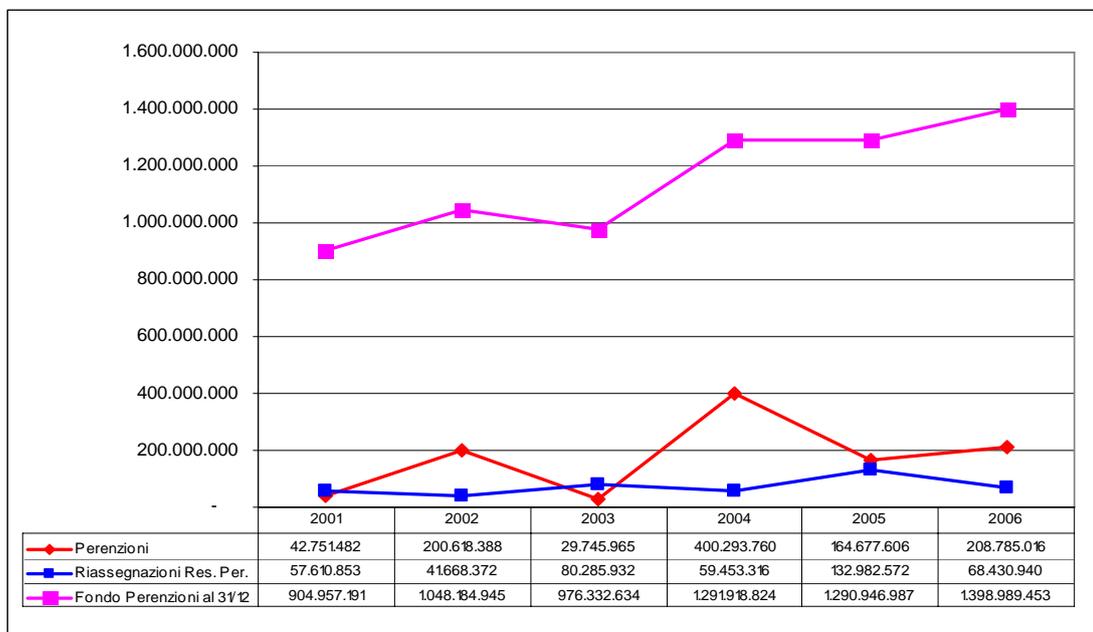
¹⁶ L.R. 11 maggio 2004 n. 6, Art. 1, comma 5: "E' accertata al 31 dicembre 2003 l'economia degli impegni assunti a tutto il 31 dicembre 2000 e, altresì, accertata l'economia dei residui di stanziamento a tutto il 31 dicembre 2003; sono fatti salvi le operazioni..... omissis".

Perenzioni

Con la perenzione amministrativa le somme iscritte nei residui passivi vengono temporaneamente cancellate dal bilancio ed iscritte nel Fondo perenzioni tra le passività patrimoniali del Conto Generale del Patrimonio della Regione. Rappresentano, pertanto, debiti latenti in capo all'Amministrazione regionale che potranno gravare sugli esercizi finanziari futuri aumentando il grado di rigidità della gestione della spesa.

Nella tavola seguente si riportano i diversi aspetti legati alla gestione delle perenzioni, in cui si ricomprendono anche le riassegnazioni dei residui perenti e la consistenza del fondo delle perenzioni, riferiti all'arco temporale 2001/2006. Per consentire una più agevole lettura del grafico, si è omessa la rappresentazione delle prescrizioni presunte¹⁷ e delle cancellazioni¹⁸ dei residui perenti che annualmente concorrono a ridurre la consistenza totale del fondo perenzioni.

Gestione delle perenzioni



Economie

Le economie di spesa generate nel 2006 dalla gestione in conto residui ammontano a complessivi € 502.024.947, un fenomeno di considerevole rilevanza se paragonato a quanto rilevato nell'ambito dell'arco temporale considerato¹⁹ desumibile dalla tavola sottoriportata.

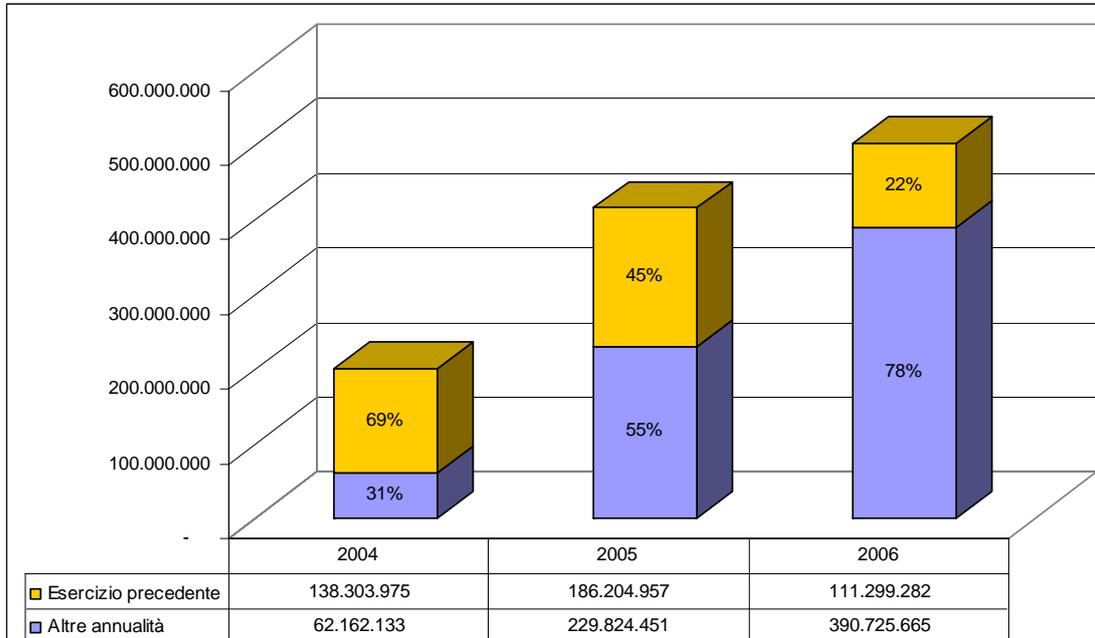
¹⁷ € 19.802.951 per il 2001, € 15.722.261 per il 2002, € 21.312.344 per il 2003, € 25.254.255 per il 2004, € 27.928.959 per il 2005 e € 31.122.144 per il 2006.

¹⁸ Per quanto concerne il 2005, pari a complessivi euro 4.737.912, riguardano residui divenuti perenti negli anni 1999-2004, relativamente all'esercizio 2006 riguardano residui divenuti perenti negli anni 2002-2005 per un importo complessivo pari a € 1.189.464.

¹⁹ Con esclusione del 2003 che come già precisato nelle pagine precedenti risente delle disposizioni contenute nella L.F. regionale 2004, art. 1, co. 5, L.R. 11 maggio 2004 n. 6 (vedi anche nota 16).

Al fine di individuare una connotazione gestionale più puntuale del fenomeno in esame, il valore complessivo delle economie è stato opportunamente scomposto in due parti: economie registrate su residui formati nell'esercizio precedente ed economie derivanti da cancellazioni di residui formati in altre annualità pregresse.

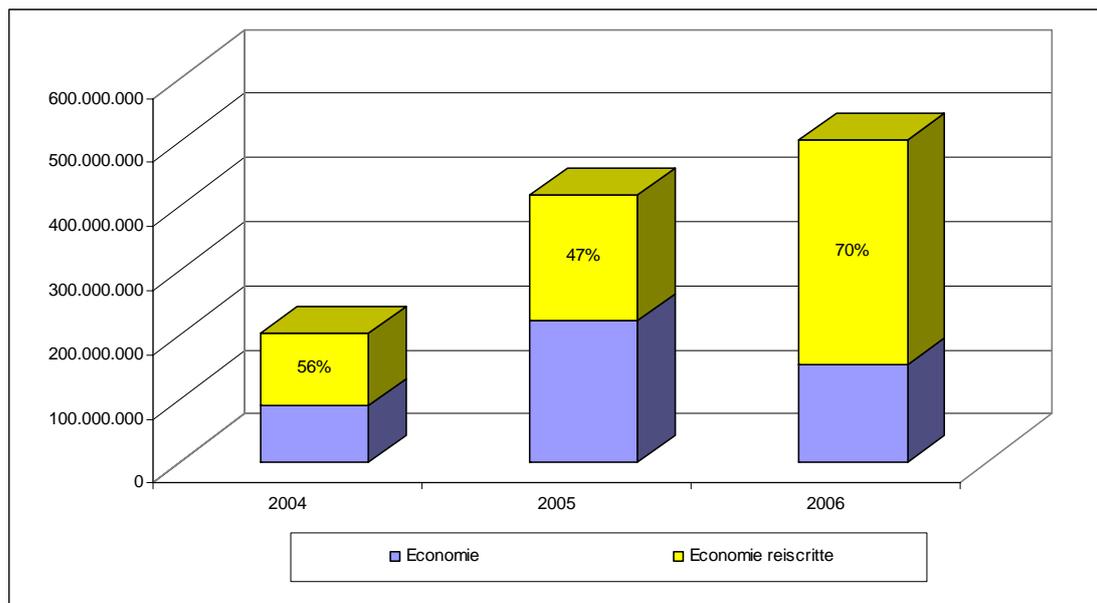
Incidenza economie – Esercizi 2005/2006



L'esito dell'analisi condotta, come si evince dal grafico, evidenzia che l'ammontare più consistente delle economie registrate nell'esercizio 2006 risulta attribuibile alla parte "Altre annualità" (78%) vale a dire ad economie su residui formati negli esercizi 2004 e precedenti.

A completamento dell'analisi sulle economie di spesa e al fine di evidenziare taluni peculiari approfondimenti, di seguito, si riporta la tavola che mostra l'incidenza delle economie reiscritte²⁰ rispetto al volume totale delle economie annualmente registrate nel periodo 2004-2006.

²⁰ Trattasi più propriamente di diminuzioni di somme iscritte nel conto dei residui e contestualmente reiscritte sul conto della competenza attraverso variazioni di stanziamento della spesa. Tali variazioni risultano codificate nel sistema contabile, in uso al 31/12/2006, come variazioni di tipo "K".

Incidenza delle economie reiscritte sulle economie totali

Una quota parte delle “economie” ha generato reiscrizioni delle somme sul conto della competenza (economie reiscritte). Ciò in forza di disposizioni normative vigenti che consentono, oltre alla conservazione delle risorse finanziarie, la rimodulazione dei programmi di spesa (per esempio: Programmazione negoziata ex L.R. n. 14/1996 e P.O.R.) e, quindi, il reimpiego delle risorse stesse.

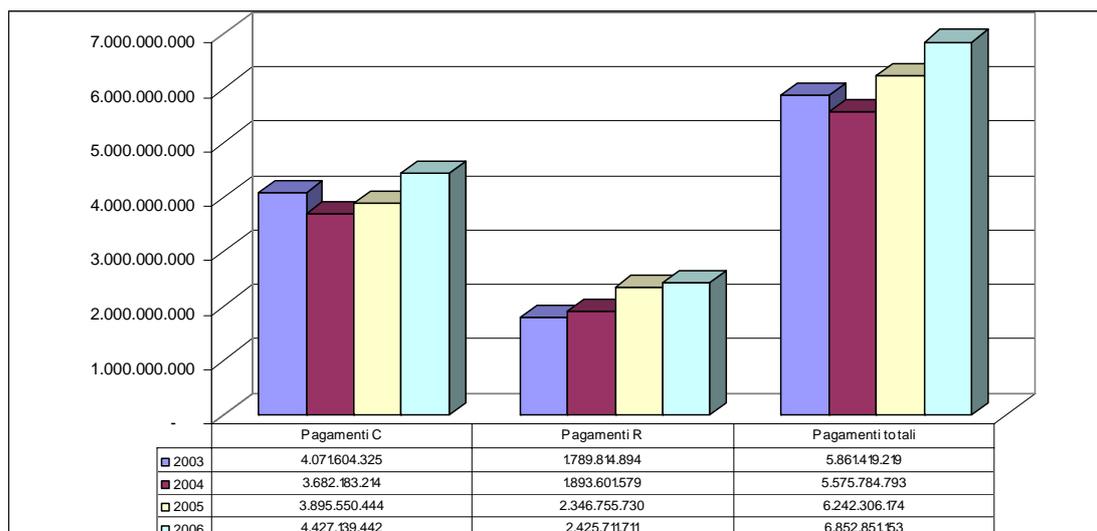
I pagamenti

Il volume totale dei pagamenti effettuati nel 2006 è di € 6.852.851.153, pari al 54,9%²¹ degli impegni formali totali (competenza e residui), e in termini assoluti rappresenta l'importo più elevato del quadriennio.

Il grafico seguente mostra l'andamento dei pagamenti nel periodo 2003 – 2006 distinto con riferimento alla gestione in conto competenza e in conto residui. In particolare, per quanto riguarda il 2006, è possibile rilevare un incremento rispetto al 2005 (9,8%) del totale dei pagamenti sia in conto residui (3,4%) che in conto competenza (13,6%).

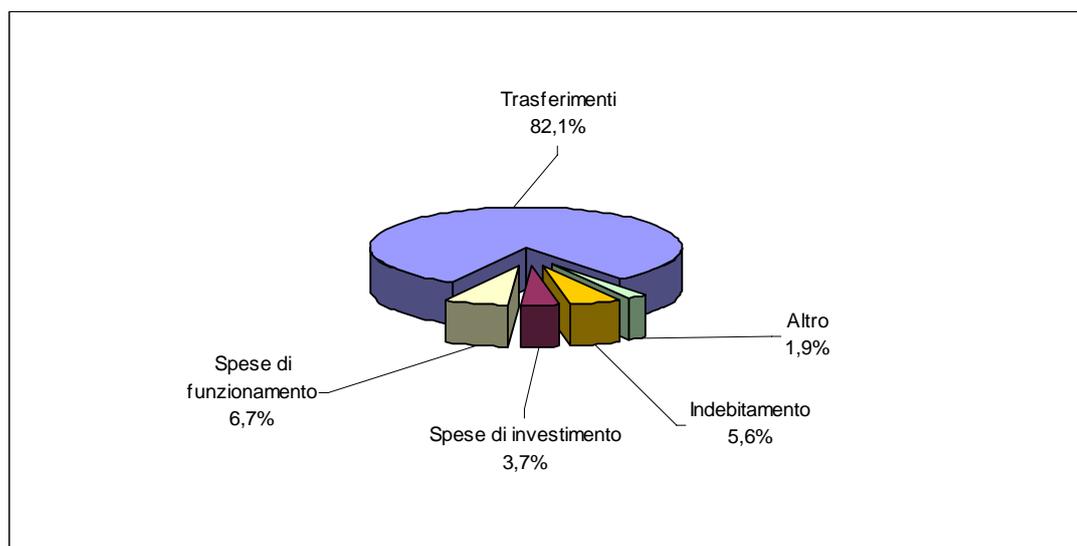
²¹ Per un maggiore approfondimento sulla capacità di pagamento si rinvia al paragrafo specificamente dedicato agli indicatori.

Pagamenti totali



In base all'analisi per aggregati di spesa²² la composizione dei pagamenti totali nell'esercizio 2006 risulta sinteticamente raffigurata nella tavola seguente.

Composizione dei pagamenti totali 2006



Oltre all'elevata incidenza dei Trasferimenti sui pagamenti totali riferiti all'esercizio 2006, la tavola consente di rilevare che l'incidenza dei pagamenti relativi alle spese da indebitamento (5,6%) risulta superiore ai pagamenti effettuati per spese di investimento (3,7%).

²² Gli aggregati di spesa sono stati estrapolati dalla codificazione SIOPE stante che dal 1° gennaio 2006 è divenuta obbligatoria per tali operazioni.

Gli indicatori finanziari della spesa

A completamento dell'analisi finanziaria sui processi di spesa sono stati calcolati alcuni indicatori, tipicamente utilizzati in ambito finanziario pubblico, ritenuti maggiormente espressivi dei fenomeni esaminati e precisamente:

- capacità di impegno: espressa dal rapporto tra gli impegni formali di competenza e gli stanziamenti finali di spesa;
- capacità di pagamento totale: espressa dal rapporto tra i pagamenti totali (competenza e residui) e gli impegni formali totali (competenza e residui);
- capacità di pagamento in conto competenza: espressa dal rapporto tra i pagamenti di competenza e gli impegni formali di competenza;
- capacità di pagamento in conto residui: espressa dal rapporto tra i pagamenti in conto residui e gli impegni formali in conto residui;
- capacità di smaltimento residui passivi: espressa dal rapporto tra la somma delle economie, perenzioni e pagamenti in conto residui e i residui passivi iniziali;
- propensione a generare residui: espressa dal rapporto tra i residui generati dalla gestione di competenza (formali e di stanziamento) e gli impegni totali²³ in conto competenza.

L'andamento registrato nel quadriennio 2003 – 2006 con riferimento ai singoli indicatori finanziari calcolati, si può desumere dalla seguente tabella.

Indicatori finanziari: serie storica

	2003	2004	2005	2006
Capacità di impegno in c/competenza	76,4%	81,6%	80,4%	80,7%
Capacità di pagamento totale	52,9%	47,5%	50,8%	54,9%
Capacità di pagamento in c/competenza	68,4%	61,4%	67,2%	74,5%
Capacità di pagamento in c/residui	34,9%	33,0%	36,1%	37,1%
Capacità di smaltimento dei residui	45,2%	34,2%	36,4%	38,5%
Propensione a generare residui	45,2%	46,8%	43,9%	35,9%

In prima istanza è possibile rilevare un generale miglioramento nella gestione della spesa, sia in conto competenza che in conto residui, rispetto all'esercizio 2005 con riferimento

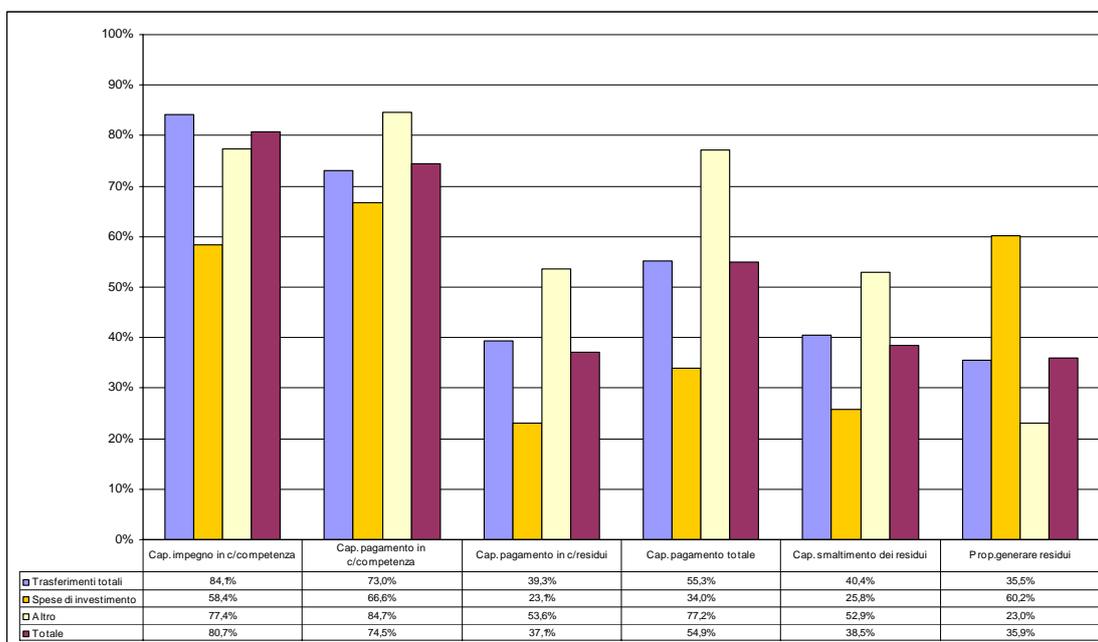
²³ Costituiti dagli impegni formali e dagli stanziamenti che seppure non impegnati formalmente a fine esercizio generano i residui detti appunto di stanziamento o residui impropri.

all'indicatore sulla capacità di pagamento e all'indicatore che misura la propensione a generare residui.

In considerazione del fatto che i risultati del processo di spesa possono essere estremamente differenziati in relazione al tipo di gestione (diretta o attraverso trasferimenti a soggetti terzi) e alla natura della spesa (spese correnti e d'investimento), l'analisi finanziaria per indicatori verrà trattata con riferimento sia alla classificazione per aggregati di spesa, sia sulla base della classificazione in titoli (Titolo I, Titolo II e Titolo III).

Con riferimento all'analisi per aggregati di spesa, occorre preliminarmente precisare che al fine di rappresentare in maniera più significativa il risultato dei singoli indicatori calcolati, gli aggregati di spesa²⁴ utilizzati nell'analisi condotta nelle pagine precedenti, sono stati opportunamente riclassificati²⁵ in quattro macro-aggregati ritenuti più rappresentativi per tipologia e peso.

Indicatori per aggregati di spesa



Attraverso la lettura della tavola è possibile notare il diverso risultato degli indicatori riferiti ai singoli macro aggregati di spesa che, in taluni casi, si rivelano anche molto distanti dal valore totale dell'indicatore, riportato nell'ultima riga della tavola al fine di consentire un immediato confronto. Il macro aggregato di spesa che si discosta maggiormente dall'indicatore globale risulta essere quello relativo alle spese di investimento. Ciò deriva essenzialmente dalla natura della spesa che, come noto, ha tempi di realizzazione più lunghi.

²⁴ Cfr. Tavola 63 – Classificazione della spesa (pag. 76 del Rapporto di Gestione).

²⁵ La voce Trasferimenti totali è il risultato dell'aggregazione dei Trasferimenti per spese correnti e Trasferimenti per spese di investimento. La voce Spese di funzionamento aggrega: Spese del personale, Acquisti di beni e servizi, Oneri vari e altre partite. La voce Altro aggrega: Oneri finanziari, Rimborsi di finanziamenti e Servizi agli organi costituzionali.

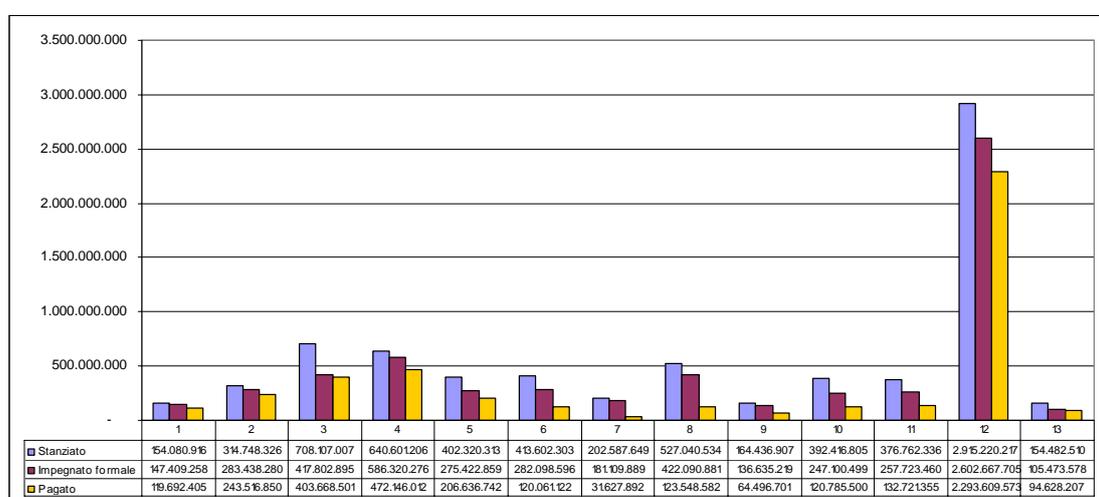
I risultati per Assessorato

Per completare l'esame dei risultati della gestione di competenza e dei residui, di seguito si forniscono alcuni approfondimenti concernenti i processi gestionali riguardanti l'attività finanziaria svolta nei singoli Assessorati.

La figura che segue fornisce una visione sintetica delle spese dell'Amministrazione regionale articolate per Assessorato e per fase del procedimento (stanziamento, impegno formale e pagamento).

La composizione e l'articolazione della spesa presenta un andamento pressoché uniforme nelle diverse fasi gestionali considerate.

Gestione competenza per Assessorato - Esercizio 2006



Attraverso la tavola successiva è possibile osservare il trend degli impegni formali di Spese correnti (Titolo I) per Assessorato ^{25bis}.

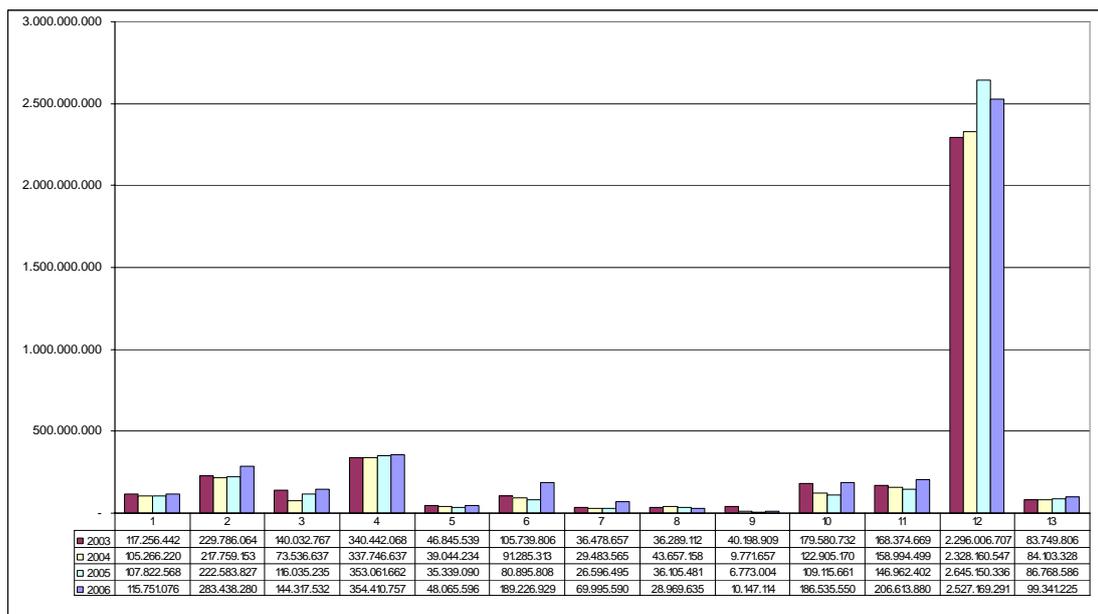
Significativi incrementi rispetto all'esercizio precedente si rilevano per quasi la totalità degli Assessorati, in particolare si evidenziano: Turismo 163,2%, Agricoltura 133,9%, Pubblica Istruzione 40,6%.

In controtendenza, si registra una flessione in diminuzione solo per gli Assessorati Lavori Pubblici -19,8% e Sanità -4,5%.

^{25bis}

Codifica Assessorati: 01=Presidenza della Regione 02=Assessorato degli Affari generali, personale e riforma della regione 03=Assessorato della Programmazione, bilancio, credito e assetto del territorio 04=Assessorato degli Enti locali, finanze e urbanistica 05=Assessorato della Difesa dell'ambiente 06=Assessorato dell'Agricoltura e riforma agro-pastorale 07=Assessorato del Turismo, artigianato e commercio 08=Assessorato dei Lavori pubblici 09=Assessorato dell'Industria 10=Assessorato del Lavoro, formazione professionale, cooperazione e sicurezza sociale 11=Assessorato della Pubblica istruzione, beni culturali, informazione, spettacolo e sport 12=Assessorato dell'Igiene e sanità e dell'assistenza sociale 13=Assessorato dei Trasporti.

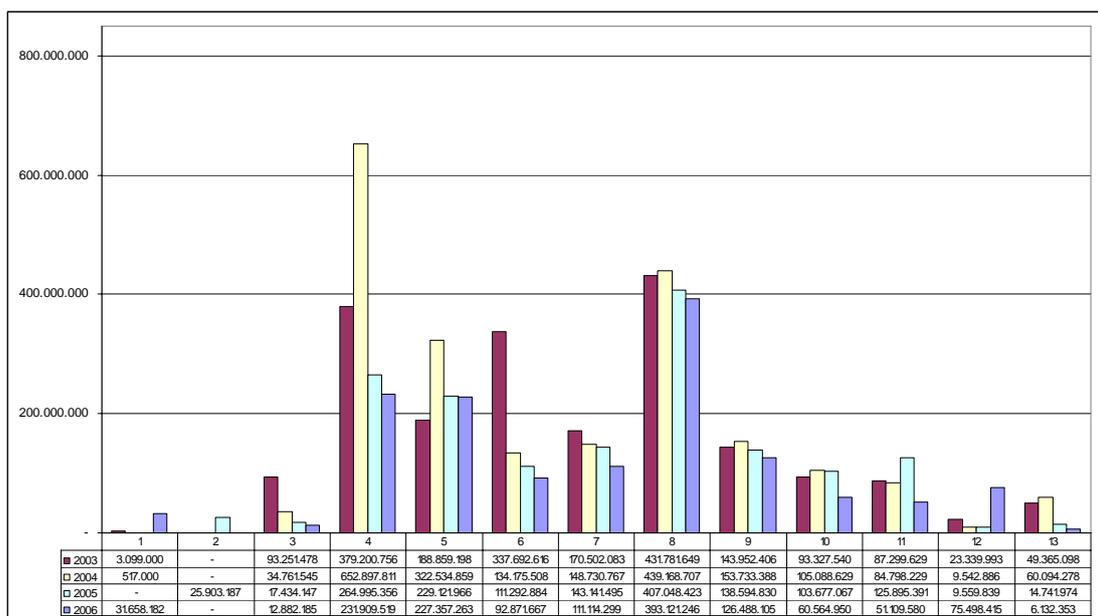
Impegni spese correnti per Assessorato



Gli impegni formali per Spese di investimento (Titolo II) confermano, con una riduzione pari al 10,7%, la tendenza al decremento già iniziata dal 2004.

Dalla tavola seguente è possibile evidenziare minori impegni formali rispetto all'anno precedente per la quasi totalità degli Assessorati, mentre solo l'Assessorato Sanità rileva maggiori impegni.

Impegni spese d'investimento per Assessorato



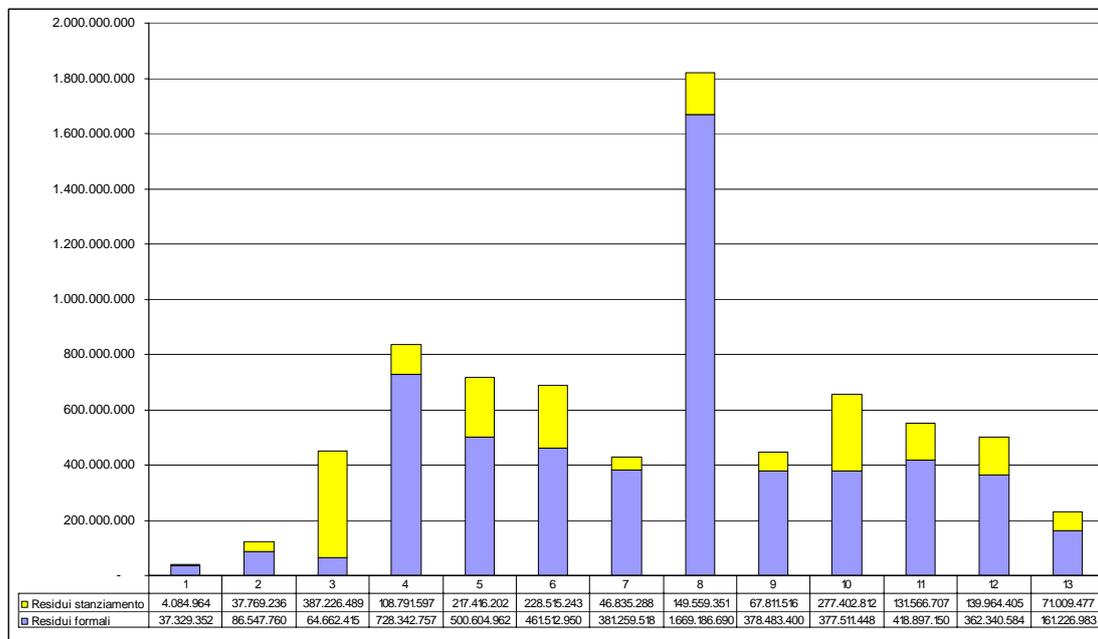
La rappresentazione dei dati nella tavola successiva, permette di distinguere i residui totali dell'Assessorato disaggregati in residui di stanziamento e formali.

I residui formali incidono per il 75,1% sul totale dei residui passivi, mentre per Assessorato si

rileva: Lavori Pubblici 29,7%, Enti Locali 12,9%, Ambiente 8,9% e Agricoltura 8,2%.

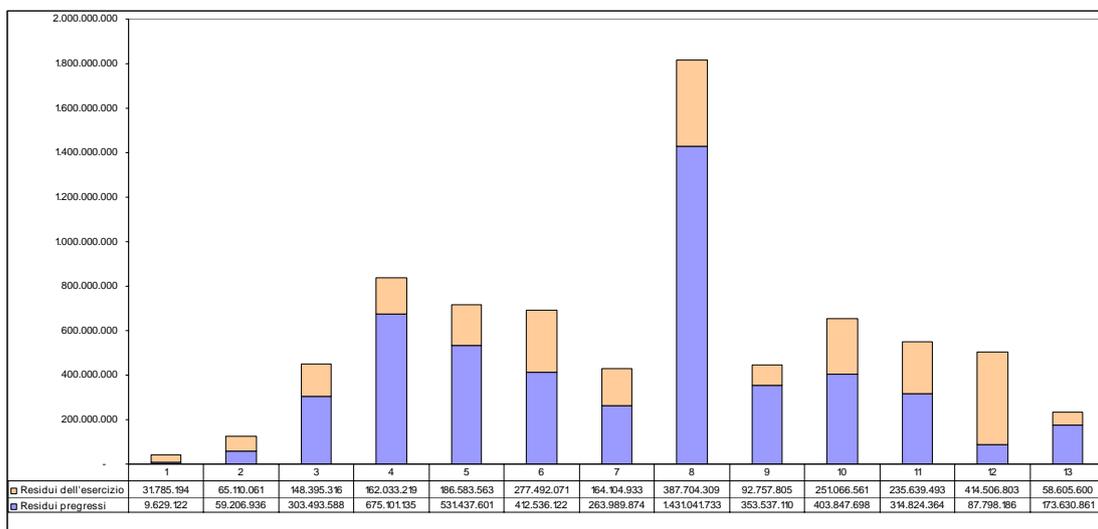
I residui di stanziamento incidono per il 24,9% sul totale dei residui passivi, mentre per Assessorato si rileva: Programmazione 20,7%, Lavoro 14,9%, Agricoltura 12,2% e Ambiente 11,6%.

Composizione residui totali per Assessorato e per tipologia - Esercizio 2006



La tavola successiva evidenzia i residui passivi per Assessorato distinguendo quelli formati nell'esercizio di competenza da quelli formati in esercizi precedenti.

Composizione residui totali per Assessorato e per esercizio di formazione - Esercizio 2006



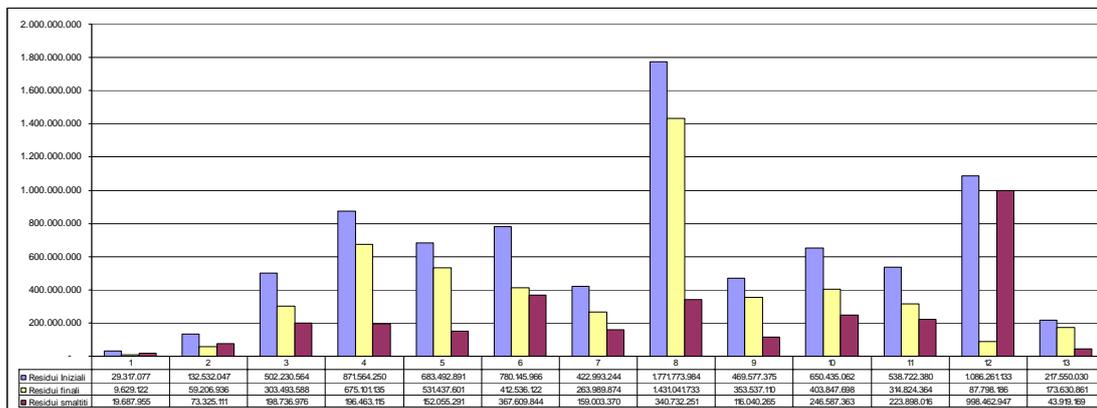
I residui dell'esercizio incidono per il 33,0% sul totale dei residui passivi, mentre per Assessorato si rileva: Sanità 16,7%, Lavori Pubblici 15,7% e Agricoltura 11,2%.

I residui pregressi incidono per il 67,0% sul totale dei residui passivi, mentre per Assessorato si rileva: Lavori Pubblici 28,5%, Enti Locali 13,4% e Ambiente 10,6%.

Nella tavola successiva sono rappresentati i residui iniziali, finali e quelli smaltiti formati in anni precedenti.

Nell'anno 2006 si osserva che su un totale di residui smaltiti pari a € 3.136.521.673²⁶, sono attribuibili agli Assessorati: Sanità il 31,8%, Agricoltura 11,7%, Lavori Pubblici 10,9% e Lavoro 7,9%.

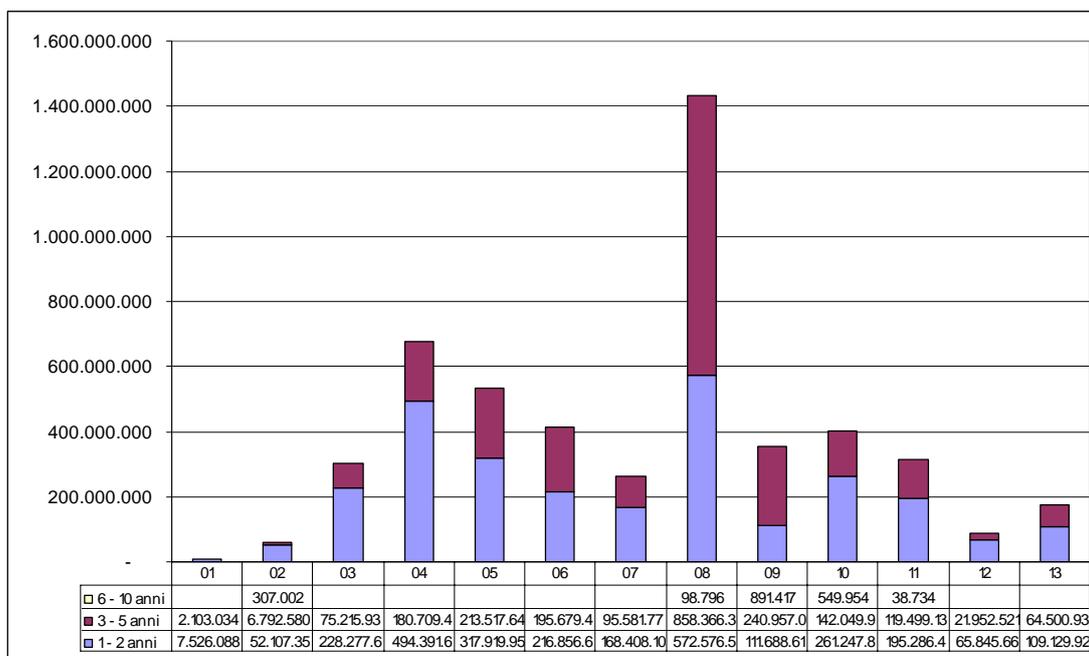
Residui pregressi per Assessorato – Esercizio 2006



Nella tavola successiva sono rappresentati, per Assessorato, i residui passivi pregressi totali, distinti per fasce temporali.

Si osserva la maggior incidenza per la fascia temporale 1-2 anni degli Assessorati Lavori Pubblici 20,4%, Enti Locali 17,6% e Ambiente 11,3%, mentre per la fascia temporale 3-5 anni si evidenziano Lavori Pubblici 38,7%, e Industria 10,9% e Ambiente 9,6%.

Stratificazione residui passivi pregressi per Assessorato



²⁶ Lo smaltimento dei residui si riconduce a pagamenti (77,3%), economie (16,0%) e perenzioni (6,7%). Per ulteriori approfondimenti si rinvia al paragrafo sui residui passivi (pag. 26).

2.4. La situazione finanziaria

Dal Rendiconto Generale è possibile derivare prospetti di sintesi volti a rendere maggiormente espressive le informazioni contabili prodotte in relazione alla situazione finanziaria e patrimoniale dell'Amministrazione regionale.

Sulla base dei dati ufficiali disponibili nel Conto del Bilancio, si perviene alla determinazione del Disavanzo complessivo finanziario con riferimento agli anni 2002-2006, considerando le specifiche voci che lo compongono piuttosto che le cause della sua formazione.

La situazione finanziaria presenta un notevole squilibrio nell'arco temporale considerato che può interpretarsi nel senso che le sole risorse finanziarie disponibili (Fondo cassa e Residui attivi) non sarebbero in grado di garantire il pagamento di tutti gli impegni assunti (Residui passivi).

Fatta eccezione per l'esercizio 2004 (anno in cui il valore in esame è aumentato del 6% rispetto all'esercizio precedente), l'andamento del Disavanzo finanziario ufficiale è decrescente, infatti, passa da 3.445 milioni di Euro nel 2002 a 995 milioni di Euro nel 2006.

In prima battuta, appare significativo il decremento del disavanzo complessivo rilevato nel 2006 (anno in cui si registra un valore assoluto di 995 milioni di Euro) pari ad una riduzione del 65% rispetto all'esercizio 2005. Questo decremento evidenzia che le politiche orientate al contenimento della spesa ed al riequilibrio finanziario nel medio termine stanno producendo importanti effetti misurabili contabilmente.

La tendenza al miglioramento dei conti regionali è confermata nella tavola successiva nella quale il "Disavanzo finanziario complessivo rettificato" è calcolato utilizzando come base i dati del Disavanzo finanziario ufficiale, opportunamente integrato con alcuni valori di natura finanziaria presenti nel Conto del Patrimonio.

Disavanzo complessivo e Disavanzo complessivo rettificato

Voci	2002	Variaz.	2003	Variaz.	2004	Variaz.	2005	Variaz.	2006
1 Fondo Cassa	- 1.253.203.986	-22%	- 981.820.995	101%	- 1.975.873.968	-1%	- 1.955.463.416	-113%	247.638.925
2 Residui attivi	5.007.064.497	7%	5.362.809.687	29%	6.922.555.170	5%	7.289.520.735	-14%	6.257.246.163
3 Residui passivi	- 7.198.606.480	1%	- 7.299.555.001	10%	- 8.045.278.975	1%	- 8.156.616.996	-8%	- 7.499.879.215
4 Disavanzo complessivo 4 = 1 + 2 + 3	- 3.444.745.969	-15%	- 2.918.566.309	6%	- 3.098.597.773	-9%	- 2.822.559.677	-65%	- 994.994.126
5 Crediti patrimoniali	683.071.809	-6%	638.806.218	-5%	605.927.949	-14%	518.682.532	-10%	465.324.228
6 Debiti patrimoniali	- 2.617.533	-29%	- 1.855.721	-41%	- 1.093.910	1456%	- 17.015.942	-33%	- 11.482.300
7 Mutui passivi	- 1.088.030.240	118%	- 2.373.890.766	21%	- 2.861.779.768	11%	- 3.163.480.192	-7%	- 2.929.103.999
8 Residui perenti	- 1.048.184.945	-7%	- 976.332.634	32%	- 1.291.918.824	0%	- 1.290.946.987	8%	- 1.398.989.453
9 Disavanzo compl.rettificato 9 = 4 + 5 + 6 + 7 + 8	- 4.900.506.878	15%	- 5.631.839.212	18%	- 6.647.462.326	2%	- 6.775.320.266	-28%	- 4.869.245.651

I risultati forniti dalla lettura della tabella costituiscono un'elaborazione per puro scopo di indagine al fine di comprendere la reale situazione finanziaria e confermano quanto già rilevato in precedenza; il calcolo del disavanzo complessivo rettificato evidenzia, infatti, una marcata diminuzione del trend di crescita della grandezza considerata.

L'ammontare di tale disavanzo assume proporzioni crescenti in termini di valore assoluto, negli anni 2002-2005, registrando, tuttavia, una decelerazione dell'incremento (15% dal 2002 al 2003, 18% dal 2003 al 2004 e 2% dal 2004 al 2005). Nell'esercizio 2006 si evidenzia, invece, una diminuzione della grandezza oggetto di analisi, che si attesta ad un valore pari 4.869 milioni di Euro (-28% rispetto al 2005).

Relativamente alle voce "Mutui passivi" (comprendente il debito per le quote capitale non ancora scadute relativamente ai mutui contratti) è opportuno sottolineare che, fermo restando l'aumento di tale valore in termini assoluti e conseguentemente di un certo peso percentuale sul totale del disavanzo finanziario, si evidenzia un andamento decrescente fino all'anno 2005 (118% tra il 2002 e il 2003, 21% tra il 2003 e il 2004, 11% tra il 2004 e il 2005), mentre si registra un decremento del debito complessivo nell'esercizio 2006.

2.5. Il sistema della Contabilità direzionale

L'adozione di un sistema di Contabilità direzionale in una realtà complessa quale la Regione Sardegna riveste un ruolo importante e complementare alla funzione esercitata dagli organi di governo. La funzione direzionale consiste, principalmente, nel guidare l'attività di gestione verso gli obiettivi da perseguire, nel rispetto degli indirizzi dagli stessi formulati, in conformità ai principi di efficacia e di efficienza attraverso un costante processo di verifica dello stato di attuazione dei programmi.

Pur senza rinunciare al controllo autorizzatorio, la riforma contabile della Regione Sardegna orienta il sistema regionale alle logiche privatistiche (L.R. n. 11/2006 – Norme in materia di programmazione, di bilancio e di contabilità della Regione), prevedendo la contabilità economico patrimoniale ed analitica con riferimento alla Regione ed agli Enti regionali e realizzando il complesso progetto informatico-organizzativo-contabile denominato SIBAR.

Le analisi di economicità, efficienza ed adeguatezza delle risorse sono finalizzate alla elaborazione di un certo tipo di "cruscotto" per il monitoraggio delle risorse consumate, in modo da fornire elementi utili per attente verifiche e valutazioni anche di tipo comparativo.

2.6. Il monitoraggio dei costi di funzionamento

La definizione del termine "Costi di funzionamento" non è mai stata formulata in modo univoco negli atti normativi e neppure in dottrina. Tuttavia, il monitoraggio dei costi di funzionamento sta assumendo, negli ultimi anni, una crescente rilevanza in quanto l'entità in

oggetto è assimilabile al “costo operativo” o al “costo dell’attività caratteristica” comunemente impiegato nelle analisi economico finanziarie per indici e per flussi delle imprese.

In questa sede, il termine è utilizzato per rappresentare l’assorbimento di risorse da parte delle attività (produttive/erogative) destinate a garantire l’operatività dell’amministrazione (funzionamento della macchina amministrativa), rispetto all’ambito definito dalla missione istituzionale²⁷.

Fino all’anno 2006, l’Ufficio del Controllo Interno di Gestione ha provveduto a sopperire alla mancanza delle informazioni economiche a tal fine necessarie con la costruzione e il perfezionamento di elementari sistemi di rilevazione mirati alla quantificazione dei costi di funzionamento e in via prioritaria alla definizione del “costo lavoro”.

2.7. La misurazione del costo lavoro

Obiettivo dell’analisi condotta è la determinazione del “costo lavoro” sostenuto globalmente dall’Amministrazione regionale nell’esercizio 2006, e, relativamente ad alcuni aspetti significativi, anche per Assessorato, Direzione Generale ed altre strutture organizzative particolari.

Il sistema contabile per la determinazione del costo lavoro deve esprimere i risultati in termini di costo piuttosto che di spesa, sebbene subisca alcune influenze dai sistemi di rilevazione tali da non permettere l’applicazione in termini completi e precisi del criterio della competenza economica.

L’interpretazione della dinamica che caratterizza il costo lavoro è strettamente correlata sia alla consistenza numerica, che alla sua suddivisione per categorie di appartenenza, dalla quale si ritiene di non poter prescindere al fine di giungere a corrette valutazioni del fenomeno analizzato.

Il personale complessivo in forza al 31 dicembre 2006, secondo i dati forniti dalla Direzione Generale dell’organizzazione e metodo del personale, è di 4.150 unità di cui: 3.991 unità si riferiscono a personale dipendente dell’Amministrazione regionale e del Corpo Forestale; mentre 159 unità sono relative al personale con qualifica dirigenziale.

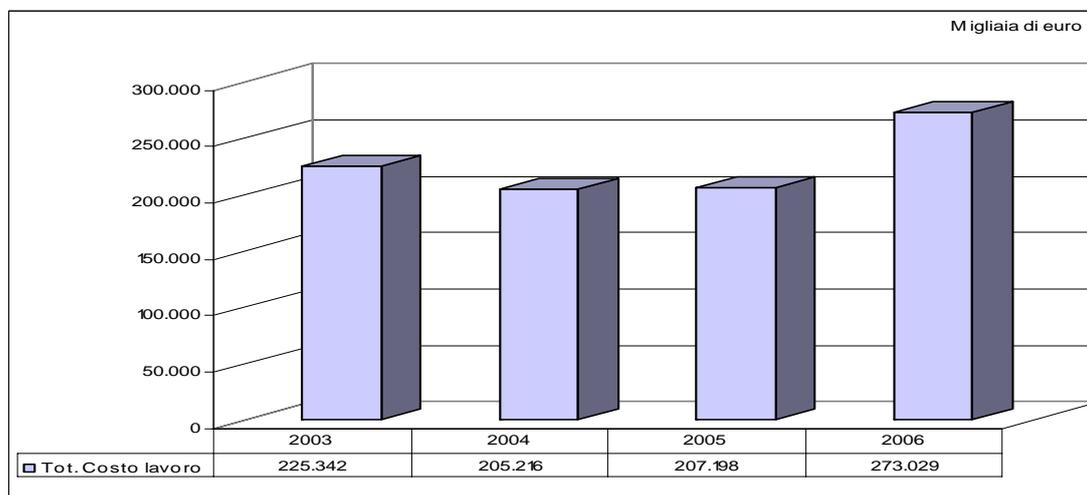
²⁷ La definizione emerge da un interessante studio sulle problematiche di monitoraggio dei costi di funzionamento condotto da 14 regioni italiane, tra cui la Regione Sardegna. Il confronto, svolto in termini di metodo e di risultati dalle amministrazioni, è stato condotto in sede di Conferenza dei Servizi di Controllo Interno delle Regioni. Attraverso l’istituzione di un laboratorio finalizzato alla mappatura delle realtà, delle problematiche e delle soluzioni, che sono risultate poi estremamente variegata tra le diverse regioni, è stato possibile ottenere una visione d’insieme individuando le linee evolutive. Ciò consentirà di proporre allo Stato schemi e procedimenti per la fase normativa.

I risultati dello studio sono riportati nel volume *Il monitoraggio dei costi di funzionamento, una guida per le P.A.*, Conferenza dei Servizi di Controllo Interno delle Regioni, E. Lattanzio, 2004.

La consistenza media²⁸, che rappresenta il dato numerico di riferimento della presente analisi, risulta invece pari a 4.142 unità.

Nella tavola che segue viene rappresentato – attraverso l'utilizzo di dati storici – l'ammontare complessivo del “costo del personale” sostenuto nel quadriennio 2003–2006.

Costo del personale



Da una prima lettura dei dati inerenti il costo del personale nel quadriennio 2003 – 2006 si rileva che a fronte di lievi variazioni in diminuzione del numero medio dei dipendenti (decremento nel 2004 rispetto al 2003 dello 0,3%; decremento nel 2005 rispetto al 2004 dello 0,2%; decremento nel 2006 rispetto al 2005 del 1,6%), si assiste a variazioni del costo lavoro non di uguale segno e proporzionale entità ed in particolare: decremento nel 2004 rispetto al 2003 di 20.126 migliaia di euro, pari al 8,9%; lieve incremento nel 2005 rispetto al 2004 di 1.982 migliaia di euro, pari al 1,0%²⁹; significativo incremento nell'esercizio 2006 rispetto al 2005 di 65.831 migliaia di euro, pari al 31,8%.

La tendenza del costo lavoro nel tempo, fra le altre cose, risente in modo determinante delle dinamiche connesse ai rinnovi contrattuali che, nel periodo oggetto di analisi, hanno gravato in maniera determinante nell'esercizio 2003 a causa del rinnovo contrattuale del biennio economico 2000-2001 e nell'esercizio 2006 per i rinnovi contrattuali relativi ai bienni economici 2002-2003 e 2004-2005.

Oltre a ciò è necessario svolgere almeno altre due considerazioni in merito all'ultimo esercizio: la prima riguarda il mutato mix di composizione delle categorie, già sopra descritto, con il relativo effetto a regime degli incrementi contrattuali; la seconda connessa

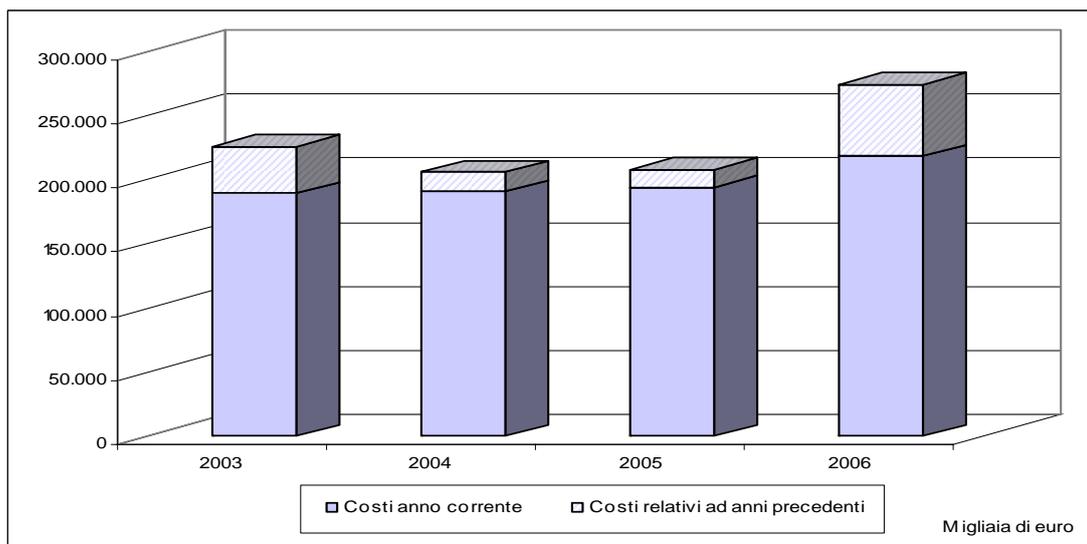
²⁸ La consistenza media è stata determinata calcolando la somma dei giorni retribuiti di tutti i dipendenti e dividendo tale somma per il numero di giorni lavorativi in un anno (pari convenzionalmente a 360 gg). Tale dato non tiene conto dei rapporti di lavoro part-time (peraltro ininfluenti), in quanto non immediatamente individuabili dalla procedura utilizzata per la derivazione del dato stesso.

²⁹ La variazione di segno opposto è stata ampiamente analizzata nel Rapporto di Gestione Anno 2005. Cfr. Rapporto di autovalutazione della Direzione Generale dell'Organizzazione e del Personale.

alla manifestazione finanziaria del disposto di cui all'art. 19 della legge finanziaria 2005 – Esodo incentivato - già sopra citato, che ha comportato la liquidazione del beneficio previsto dalla norma “al personale a tempo indeterminato che abbia maturato i requisiti di legge per il pensionamento di anzianità entro il 31 dicembre 2005”.

L'evidenza che la determinazione del costo lavoro è sostanzialmente imperniata sul principio di cassa risulta meglio rappresentata nel grafico seguente.

Costo del personale

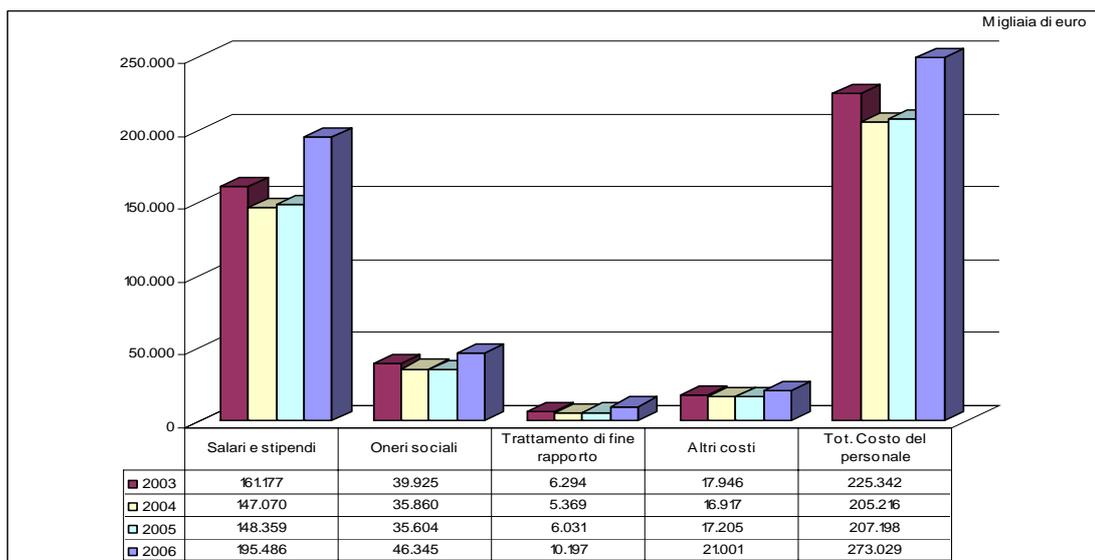


Al fine di fornire ulteriori elementi conoscitivi sui fattori che compongono il costo del personale, di seguito l'analisi del costo lavoro viene sviluppata con riferimento alle singole voci di costo:

- **salari e stipendi** (comprehensive delle voci competenze fisse, arretrati, retribuzioni connesse al risultato, altre indennità, straordinari, retribuzioni al personale comandato e missioni);
- **oneri sociali** (comprehensive dei contributi previdenziali ed oneri assistenziali);
- **trattamento di fine rapporto** (comprehensive del TFR, TFS, FITQ);
- **altri costi** (comprehensive dell'Irap, formazione, buoni pasto e altri costi).

Nel grafico seguente si riporta il costo lavoro ripartito secondo le voci sopra elencate e riferito al quadriennio considerato:

Composizione del costo per il personale



Le analisi fin qui condotte hanno consentito di determinare il costo lavoro secondo la “natura” dei fattori produttivi, mediante la creazione di una banca dati autonoma ed alimentata “razionalmente” con le modalità sopra descritte.

L’importanza di questo risultato consiste nella capacità di ottenere articolazioni ulteriori del valore appena esposto (in base alle voci che lo compongono secondo natura) e, soprattutto, nella possibilità di rielaborare i dati originari secondo le diverse aggregazioni quali, ad esempio, l’Assessorato, la Direzione Generale e il Servizio, etc. (destinazione).

Si intende ora definire quale quota del costo determinato nella prima fase (natura) sia imputabile a ciascun centro di attività (Assessorato, Direzione Generale, altre partizioni organizzative), perdurando l’impossibilità di impiegare tecniche contabili di imputazione ed attribuzione più corrette (quali le metodologie di ribaltamento dei costi tra centri di costo)³⁰.

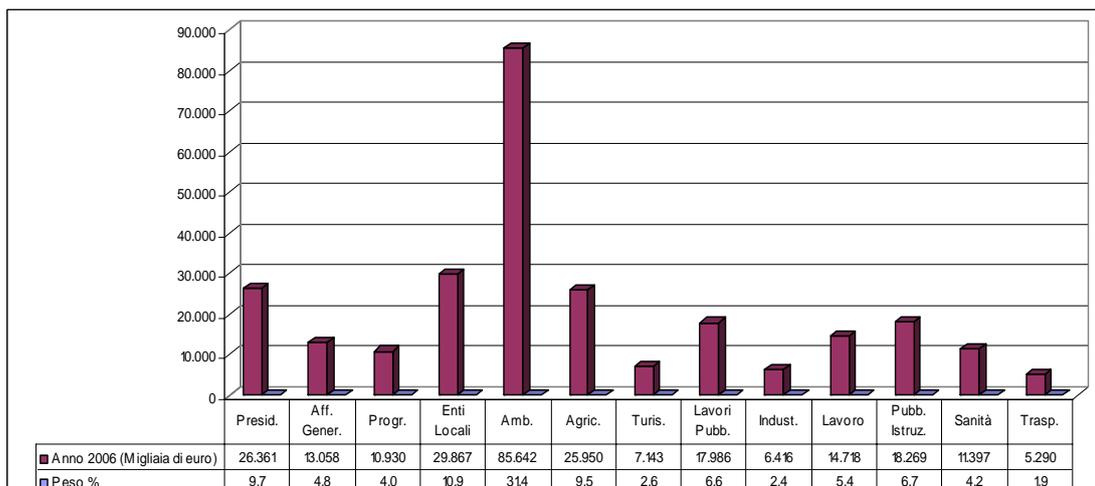
L’ammontare complessivo del costo lavoro 2006 ripartito per Assessorato può essere graficamente così rappresentato:

³⁰ Preme al riguardo precisare che, mentre alcune voci di costo rappresentano componenti “direttamente imputabili all’Assessorato”, altre componenti necessitano di ulteriori analisi al fine di una corretta imputazione.

Nell’analisi svolta, pertanto, per quanto concerne i costi rilevati indistintamente, sono stati utilizzati i seguenti criteri di attribuzione:

- Personale comandato o distaccato. La ripartizione per assessorato è stata fatta proporzionalmente al numero dei dipendenti di ciascun assessorato.
- Formazione. La ripartizione per assessorato è stata fatta in base al numero di dipendenti.
- Altri costi. La ripartizione per assessorato, per la quota derivata dai capitoli di bilancio, è stata fatta in base al numero di dipendenti.
- Indennità di fine rapporto (TFR, TFS, FITQ). La ripartizione per assessorato è stata fatta in base agli imponibili desunti dalle buste paga.
- Contributi ed oneri. La ripartizione per assessorato è stata fatta in base agli imponibili desunti dalle buste paga.
- Irap. La ripartizione per assessorato è stata fatta in base agli imponibili desunti dalle buste paga.

Costo del personale per Assessorato



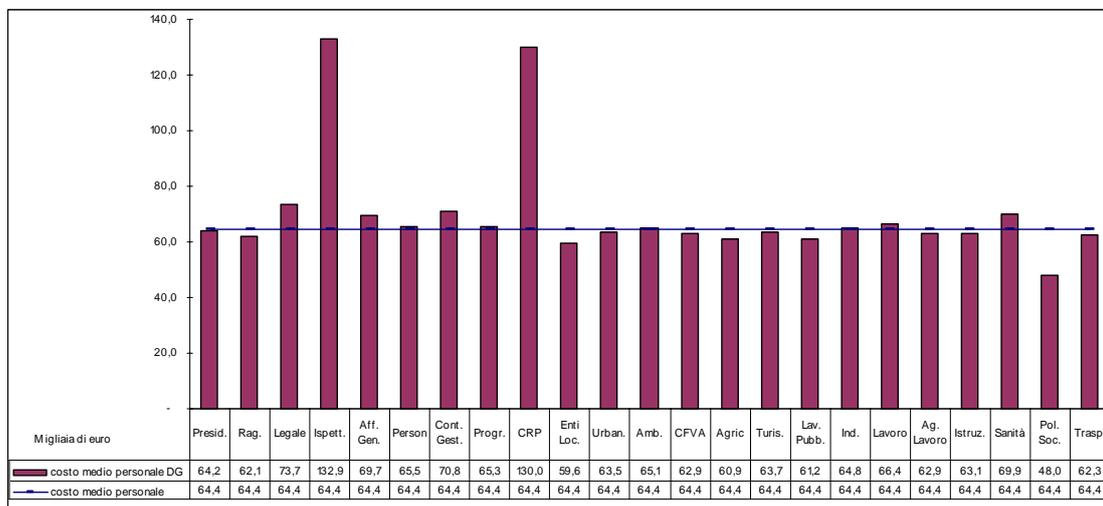
Le aggregazioni di dati per Assessorato non consentono, nei casi in cui lo stesso è composto da più Direzioni Generali o da altre strutture organizzative, di evidenziare alcuni fenomeni gestionali che meritano di essere messi in evidenza.

Al fine di fornire ulteriori elementi di analisi sul costo lavoro, di seguito vengono riportati grafici ed informazioni relativi alle Direzioni Generali e altre articolazioni organizzative, tra cui l'Ufficio del Controllo Interno di Gestione, l'Ufficio Ispettivo, l'Agenzia del Lavoro e il Centro Regionale di Programmazione.

Dovendo, quindi, condurre l'analisi con riferimento alle suddette unità organizzative, non è stato considerato il costo relativo alla struttura politica, comprensiva degli Uffici di staff e di gabinetto che, per l'anno 2006, ammonta complessivamente a 16.634 migliaia di euro.

Il grafico che segue riporta il costo medio unitario per unità di dipendente dell'Amministrazione regionale relativamente all'anno 2006, raffrontabile con il dato delle singole Direzioni Generali e altre strutture organizzative.

Costo medio unitario per Direzione Generale e altre strutture organizzative



L'Ufficio del Controllo Interno di Gestione, come risultato ultimo del lavoro di progettazione e realizzazione della procedura informatica per il monitoraggio del Costo Lavoro, ha predisposto, secondo le metodologie e le procedure già esposte per "natura" e per "destinazione", report periodici di analisi.

Il report che segue mostra, in forma sintetica, il costo lavoro sostenuto globalmente per l'intera Amministrazione.



REGIONE AUTONOMA DELLA SARDEGNA

Ufficio Controllo Interno di Gestione

Sintesi Amministrazione regionale

Costi del Personale R.A.S. al 31/12/2006

Descrizione Voce	Importo (Migliaia di €)
Costo per lavoro ordinario	258.614
Straordinari	3.887
Totale costo per lavoro ordinario e straordinario	262.501
Missioni	3.140
Altri costi	5.538
Personale comandato da altre Amministrazioni	1.850
Totale Costi del Personale	273.029
Consistenza media dipendenti	4.142

2.8. La contrattazione integrativa

Le modifiche apportate al sistema della contrattazione integrativa dal contratto collettivo regionale di lavoro per il personale dell'Amministrazione Regionale e degli Enti Regionali, relativo al quadriennio 2002/2005, stipulato in data 6 dicembre 2005, hanno avuto immediate ripercussioni sull'attività svolta dall'Ufficio nel 2006, ai sensi dell'art. 65, co. 4, della L.R. 31/98, in merito all'accertamento preventivo della compatibilità dei costi derivanti dai contratti integrativi rispetto ai vincoli di bilancio.

La contrattazione integrativa svolta da alcune Direzioni Generali dell'Amministrazione Regionale e dagli Enti Regionali nel periodo successivo all'approvazione del CCRL, è stata, infatti, contraddistinta da una serie di problematiche scaturite da sostanziali innovazioni, tra cui rilevano la previsione di un'unica sede di contrattazione integrativa a livello di

Amministrazione Regionale, (oltre al Corpo Forestale), la sostituzione dell'allegato D concernente l'elenco delle sedi di contrattazione integrativa e la soppressione del "fondo unificato" istituito dall'art. 9 del contratto collettivo del 28.12.02, sostituito da tre fondi destinati alla retribuzione di posizione, di rendimento e alle progressioni professionali, da costituire con differenti tipologie di risorse.

Il processo di riforma del sistema della contrattazione integrativa, che ha recepito gli indirizzi, approvati dalla Giunta Regionale con Deliberazione n. 20/18 del 9 maggio 2005, volti ad una migliore razionalizzazione del sistema e trasparenza nell'utilizzo delle risorse destinate alla retribuzione accessoria, è ora definito con maggior precisione e trasparenza. Ciò, anche con l'obiettivo di superare gli aspetti di criticità che caratterizzavano i precedenti contratti collettivi che, per diversi anni, hanno comportato manifeste situazioni sperequative nelle varie realtà organizzative della struttura regionale e quindi, garantire il raggiungimento di un giusto equilibrio nel trattamento economico accessorio del personale appartenente allo stesso comparto di contrattazione. In tale contesto si colloca, altresì, la disposizione normativa di cui all'art. 20 comma 12 della L.R. n. 4 del 11.05.06, che, al fine di un corretto utilizzo delle risorse incentivanti e di una corresponsione del rendimento non più sulla base della mera presenza in servizio, ha subordinato l'attribuzione di compensi accessori legati al rendimento del personale, all'applicazione ed agli esiti dei processi di valutazione.

Gli esiti procedurali dell'attività effettuata dall'Ufficio nel 2006, volta al rilascio della certificazione ex art. 11 del CCRL, sono stati subordinati alla risoluzione, unitamente agli Uffici competenti, di diverse questioni di legittimità e di merito inerenti sia la contrattazione effettuata nel 2006 ma riferita all'anno 2005 e sia la contrattazione propriamente riferita al 2006.

Per quanto concerne l'attività di controllo delle ipotesi contrattuali sottoscritte nel 2006 ma riferite all'anno 2005, questa si è potuta svolgere solo a seguito dell'accertamento della legittimazione a contrarre di alcune Direzioni Generali dell'Amministrazione Regionale, non più sedi di contrattazione integrativa in base all'art. 6 CCRL che ha previsto la stipulazione di un unico contratto integrativo a livello di Amministrazione Regionale. Allo stesso modo è stato necessario il preventivo accertamento della legittimazione a contrattare degli Enti Regionali in fase di riorganizzazione/liquidazione, non più inclusi tra le sedi di contrattazione integrativa. L'asserita validità delle ipotesi contrattuali stipulate con la precedente metodologia di contrattazione ha implicato, poi, l'insorgere di ulteriori questioni connesse alla tipologia delle risorse finanziarie da destinare alla contrattazione integrativa effettuata nell'anno 2006 ma riferita all'anno precedente. Al riguardo, è stato ritenuto opportuno consentire agli Enti Regionali l'utilizzo delle risorse storicamente determinate ai sensi dell'art. 102 del CCRL del 15.05.01, ricavabili dal parere sulla quantificazione del fondo unificato espresso dalla stessa in virtù della Deliberazione G.R. 47/43 del 22.12.2003.

L'attività di controllo sulle ipotesi contrattuali relative all'anno 2006 ha riguardato sia la l'Amministrazione Regionale (certificata, ai sensi dell'art. 11 del CCRL, il 15 febbraio 2007) e il Corpo Forestale e di Vigilanza Ambientale (certificata il 4 Agosto 2006, per la parte relativa alla retribuzione di posizione e il 21 febbraio 2007 per la parte relativa alla retribuzione di rendimento) e sia i singoli Enti Regionali. Tale attività è stata condizionata, particolarmente, dalle modifiche apportate dal CCRL alla tipologia delle risorse finanziarie destinate ai fondi per la retribuzione di rendimento e per la retribuzione di posizione che hanno reso necessaria, fra l'altro, una costante attività di supporto agli Enti Regionali, tra cui anche quelli in fase liquidatoria, al fine della corretta individuazione delle risorse. Infatti, l'asserita genericità nella formulazione degli artt. 24 e 25 del CCRL del 06.12.05, relativi alle modalità di costituzione dei fondi di rendimento e di posizione, è stata, spesso, causa di difficoltà nell'individuazione delle risorse finanziarie destinate a confluire nei rispettivi fondi. L'attività di controllo sino al 2005 si innestava sull'iter procedurale previsto con la Deliberazione G.R. n. 47/43 del 22.12.2003 che prevedeva il controllo preventivo tutti gli atti degli Enti inerenti la quantificazione e utilizzo del fondo unificato, consentendo, in tal modo, uno svolgimento regolare della contrattazione integrativa con utilizzo di risorse finanziarie correttamente quantificate. In assenza del rinnovo di tale procedura, la Direzione Generale del Personale, procede alla verifica della regolarità della costituzione dei fondi degli Enti sottoposti ai controlli di cui alla L.R. 14/95, fornendo, altresì indicazioni e chiarimenti in merito alle risorse utilizzabili per ciascun fondo e ciò ha contribuito, per la maggior parte dei casi, a svolgere la contrattazione in maniera corretta.

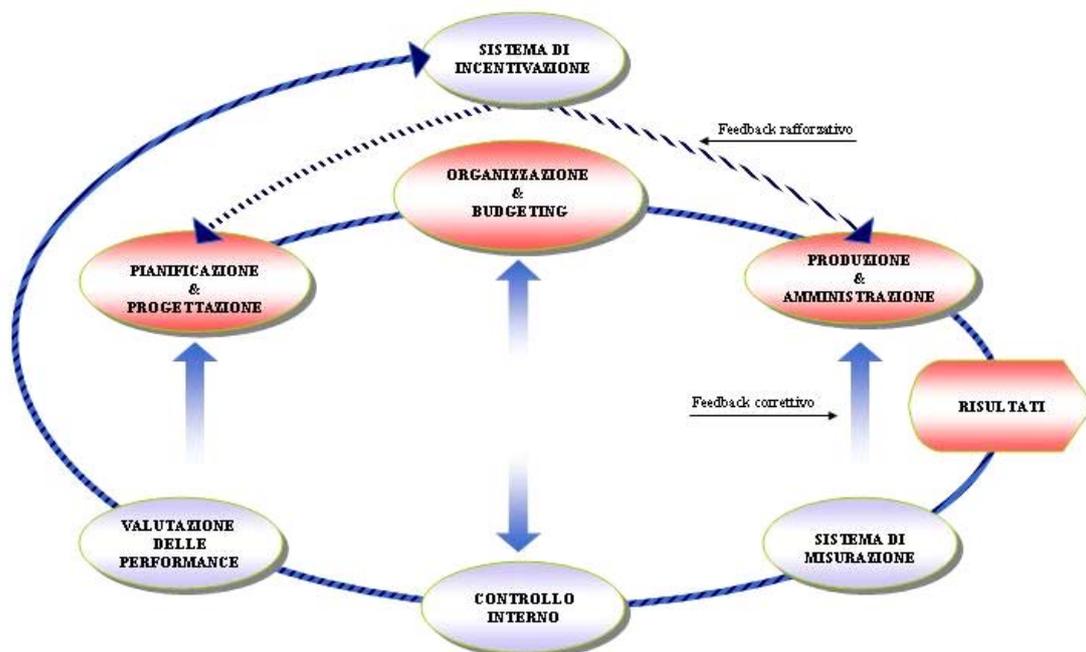
Ad ogni modo, a prescindere dalle inevitabili difficoltà riscontrate inizialmente dagli Enti Regionali nell'attuazione delle modifiche contrattuali, si ritiene che il processo di razionalizzazione del sistema, congiuntamente agli interventi normativi tesi ad evitare automatismi retributivi, possa contribuire, anche attraverso la maggior trasparenza nell'utilizzo delle risorse incentivanti, alla auspicata omogeneizzazione del trattamento economico accessorio del personale appartenente allo stesso comparto.

2.9. La gestione dei Programmi Operativi Annuali: dall'applicazione sperimentale del modello di controllo al primo monitoraggio

Definire ed implementare un modello di Controllo Interno di Gestione significa disegnare il sistema delle informazioni da gestire nei processi di pianificazione e controllo, ma anche individuare e definire gli obiettivi quantitativi e qualitativi dell'Amministrazione e delle singole componenti organizzative, introdurre misure di risultato e individuare le azioni necessarie per migliorare la performance.

Lo schema seguente illustra come il modello del sistema di controllo riesca ad inquadrare sia il processo comunemente denominato di pianificazione-programmazione-gestione, finalizzato al conseguimento dei risultati, sia i momenti di verifica, ovvero, il sistema delle

misurazioni, il controllo in senso stretto e la valutazione delle performance. Il ciclo si conclude con l'assegnazione delle premialità.



(Euccellato, 2003)

La definizione di un sistema di controllo basato sulla capacità di esprimere obiettivi direzionali misurabili secondo un procedimento “a cascata” che ha inizio con la definizione degli indirizzi politici e che, successivamente, consente di misurare il loro grado di attuazione, costituisce, tuttora, una priorità nelle attività dell’Ufficio.

Con la Legge Regionale n. 11 del 2 agosto 2006, la Regione ha introdotto importanti novità in materia di programmazione, di bilancio e di contabilità; la legge sostituisce integralmente il testo più volte modificato e integrato della L.R. n. 11 del 5 maggio 1983 e riconduce in modo sistematico e organico tutta la normativa relativa alla contabilità regionale.

Tra le principali innovazioni si evidenziano il Piano Regionale di Sviluppo (PRS), il Documento Annuale di Programmazione Economica e Finanziaria (DAPEF), l’adozione della contabilità economico patrimoniale ed economico analitica e le modifiche ai contenuti della legge finanziaria che diventa sempre più lo strumento principale per l’attuazione del programma di governo di legislatura, così come configurato in termini di strategie, obiettivi, piani e progetti nel PRS.

Con l’adozione del predetto Piano Regionale di Sviluppo viene introdotto il nuovo concetto di funzione obiettivo, quale strumento fondamentale atto, da un lato, a sostenere gli elementi decisionali da parte dell’autorità politica e, dall’altro, a supportare l’attività di valutazione e di misurazione delle politiche pubbliche e del prodotto delle attività amministrative attraverso il controllo di gestione e l’analisi dei costi. Tali funzioni obiettivo classificano il bilancio rispetto

ai contenuti tematici delle politiche regionali di sviluppo (anziché per competenze assessoriali).

Il nuovo quadro normativo, inoltre, evidenzia che il nuovo processo di pianificazione che ha modificato parzialmente il ciclo della Governance della Regione Sardegna è assolutamente coerente con il processo - cui l'Ufficio del Controllo Interno di Gestione fa riferimento sin dal 2003 - esposto per singoli momenti nella tavola seguente

N.	Azione	Entità
1	Programma elettorale	Coalizione
2	Programma di Governo	Presidente
3	Programma Regionale di Sviluppo (P.R.S.)	Giunta
4	Allegato Tecnico - Progetti	Giunta
5	D.A.P.E.F.	Giunta / CRP / Prog.ne
6	Legge finanziaria – Bilancio	Giunta / CRP / Prog.ne
7	Allegato Tecnico - Bilancio	Prog.ne
8	Indirizzi	Assessore
9	Programmi Operativi Annuali (P.O.A.)	Direttore Generale
10	Obiettivi Gestionali Operativi	Direttore Servizio
11	Procedimenti gestori	Direttore Servizio
12	Verifica periodica attuazione Obiettivi Gest.li Operativi	Direttore Generale
13	Interventi correttivi	Direttore Gen.le / Servizio
14	Verifica periodica attuazione P.O.A.	Assessore
15	Rendiconto Generale	Ragioneria/Enti Locali
16	Rapporto di gestione	Controllo Interno di Gestione
17	Valutazione complessiva obiettivi / risultati	Presidente / Giunta
18	Valutazione delle prestazioni dirigenziali	Superiore gerarchico

Attraverso l'attivazione del sistema contabile previsto dalla L.R. n. 11/2006, l'Amministrazione regionale dispone di strumenti atti a consentire il monitoraggio, la verifica ed il controllo dei costi e dei livelli di efficienza, articolati in funzione delle unità organizzative, delle produzioni di servizi, dei programmi in genere e del grado di conseguimento degli obiettivi fissati dal PRS.

In tal senso va vista l'introduzione della contabilità economica, presupposto operativo per la legittimazione del passaggio da una logica contabile finanziaria a una logica economica rivolta a verificare i risultati dell'azione amministrativa alla luce dell'analisi dei costi e dei rendimenti delle politiche pubbliche attuate.

L'adozione della contabilità economico-patrimoniale è prevista al fine di monitorare la dinamica dei fatti gestionali e consentire l'elaborazione dello Stato Patrimoniale e del Conto

Economico, corredati dalla Nota Integrativa, secondo i criteri ed i principi di cui agli articoli 2423 e seguenti del Codice Civile.

L'adozione del sistema di contabilità economico-analitica è indispensabile al fine di consentire le rilevazioni utili per l'effettuazione del controllo di gestione, fornendo importanti informazioni circa la quantità di risorse consumate nell'allestimento dei processi produttivi (produzione di servizi nel caso dell'Amministrazione regionale) e consentendo articolazioni per prodotto, centro di costo, centro di responsabilità e per processo.

La suddetta legge è strettamente correlata all'introduzione di un sistema di monitoraggio delle attività e dei risultati direzionali.

A tal fine, è stato definito il progetto operativo che permette di realizzare un supporto gestionale indirizzato, principalmente, a beneficio dei centri decisionali preposti alla gestione dei processi, in grado di monitorare in continuo l'avanzamento delle attività programmate, ed ai loro superiori gerarchici, ai quali fornisce una sorta di "quadro di controllo" rappresentativo di un insieme di attività gestite dalla struttura.

L'introduzione di sistemi decisionali avanzati e di strumenti di controllo manageriali consente di impostare le attività direzionali ed operative secondo tecniche proprie del cosiddetto processo di budgeting. Il sistema di monitoraggio degli obiettivi progettato fa uso degli strumenti informativi esistenti, tuttavia, è stato concepito per utilizzare le informazioni che scaturiranno dal nuovo sistema informativo (ad oggi in larga parte già attivato), essendo la sua definitiva realizzazione prevista all'interno del progetto SIBAR.

Tra le caratteristiche generali del sistema di controllo proposto si evidenzia la capacità di monitorare le attività direzionali attraverso i Programmi Operativi Annuali (P.O.A.) opportunamente articolati in programmi analitici di seguito denominati "obiettivi gestionali operativi" e presuppone:

- la programmazione delle attività da svolgere secondo un processo di declinazione di obiettivi, finalità e priorità per classi di attività via via più operative, con il metodo "a cascata" (Finalità/priorità governative – Indirizzi assessoriali – Programmi operativi delle Direzioni Generali – Obiettivi gestionali operativi delle direzioni di servizio) con l'intento di indirizzare le azioni dell'amministrazione verso fini e scopi coordinati;
- la definizione di Obiettivi gestionali operativi con elevate caratteristiche di misurabilità in termini di tempi/risultati attesi, attraverso la compilazione di schede di rilevazione standardizzate appositamente definite e gestite in via elettronica, utili per il supporto agli uffici deputati alla valutazione dei dirigenti;
- l'abbinamento degli Obiettivi gestionali operativi con le risorse attribuite per il loro conseguimento (capitoli ed UPB assegnati).

Nel sistema progettato, gli obiettivi direzionali assumono una doppia valenza – finanziaria e non finanziaria – e vengono attribuiti alla responsabilità dei direttori di servizio a cui viene delegata la gestione.

Il sistema prevede, a regime, il funzionamento di due banche dati di supporto.

- La banca dati delle attività costituisce l'archivio necessario per consentire l'aggiornamento delle informazioni concernenti obiettivi, attività e risultati di carattere non finanziario.

Il confronto tra obiettivi e risultati fornisce un cruscotto o quadro di controllo per verificare se la direzione intrapresa coincida con il percorso stabilito, fornendo utili elementi per supportare una serie di funzioni connesse.

Notevoli utilità si possono trarre dagli elementi informativi che scaturiscono dal processo descritto; la disponibilità di informazioni storiche consente di affrontare con maggior consapevolezza un nuovo ciclo di programmazione.

Il sistema consente la rilevazione intermittente (mensile o trimestrale) dello stato di avanzamento tramite apposita dichiarazione del soggetto responsabile delle attività.

- La banca dati contabile costituisce l'archivio destinato ad accogliere i dati previsionali, allo stato attuale di carattere finanziario, per consentire il monitoraggio della spesa e dell'entrata.

Lo strumento disponibile fino al 2006 è costituito dalla contabilità finanziaria dell'Amministrazione regionale, arricchita e perfezionata con ulteriori dati (eventualmente) trasmessi dalle singole direzioni alla Ragioneria generale ma non ancora immessi nel sistema.

L'attivazione del nuovo sistema contabile (SAP), avvenuta nel 2007, consentirà di realizzare il modello di gestione dei POA in un ambiente integrato consentendo di impiegare la banca dati contabile per scopi di budget (per centri di costo/responsabilità, funzione, missione, commessa, programma, obiettivo gestionale, ecc.) e di rilevazione di spese (aspetto finanziario) e di costi (aspetto economico).

Successivamente alle fasi di verifica, controllo e valutazione, ciascuna delle quali caratterizzata da aspetti peculiari definiti in sede legislativa (Art. 9 L.R. n.31/98), si riscontra l'effetto di un feed back nell'utilizzo delle conoscenze acquisite a favore del nuovo ciclo di programmazione.

Al fine di gestire le problematiche di misurazione degli obiettivi, sono state predisposte quattro differenti tipologie di schede di rilevazione dei piani e dei programmi, ciascuna caratterizzante il livello decisionale a cui si riferisce. Esse costituiscono le unità elementari di rilevazione dei dati di ciascun livello decisionale nel sistema di controllo e sono state definite in relazione agli obiettivi informativi che si desidera conseguire.

- Scheda 1 – Priorità politiche intersettoriali– Presidente e Giunta;
- Scheda 2 – Obiettivi strategici settoriali - Assessore;
- Scheda 3 – Programmi Operativi Annuali (POA) – Direttore Generale;
- Scheda 4 – Obiettivi gestionali operativi – Direttore di Servizio.

Le Priorità politiche intersettoriali e gli Obiettivi strategici settoriali, definiti a livello di governo, individuano le principali finalità/priorità che servono a guidare la struttura nei livelli via via più operativi.

In particolare si rileva che con l'approvazione del DPEF 2006-2008 *Competitività, coesione*, l'Amministrazione regionale ha effettuato "per la prima volta ... una classificazione delle proprie azioni e interventi sulla base di un autonomo schema organico di obiettivi strategici, non legato a necessità contingenti di spendita di risorse comunitarie o nazionali.". Lo schema definito dal modello proposto è assolutamente coerente con quello predisposto dalla Giunta con alcune variazioni di glossario che evidenziamo di seguito, mantenendo inalterato lo schema gerarchico del modello:

- Scheda 1: le Priorità politiche intersettoriali sono definite linee strategiche e ambiti tematici;
- Scheda 2: gli Obiettivi strategici settoriali assumono la denominazione di strumenti attuativi;
- Scheda 3: i Programmi Operativi Annuali (POA) – Direttore Generale;
- Scheda 4: gli Obiettivi gestionali operativi corrispondono ai progetti ed attività.

Caratteristica principale del sistema di codifica adottato, è il collegamento tra obiettivi strategici settoriali di un particolare assessorato, le Priorità politiche intersettoriali definite in precedenza ed i momenti di programmazione successivi. Tale procedimento "a cascata" consente di sintetizzare, consolidare e raggruppare i risultati per livelli decisionali e, allo stesso tempo, di osservare in dettaglio i fenomeni rilevati a livello di centro di responsabilità (Direzione Generale e di servizio).

L'applicazione delle metodologie adottate è proseguita nel corso del 2006 e l'Allegato A del Rapporto è stato predisposto con l'obiettivo di presentare un certo numero di casi definiti e di esempi scaturiti dall'applicazione del metodo di controllo a diverse Direzioni Generali. Altro obiettivo connesso al precedente è quello di proseguire nell'intento di esplicitare alcune delle numerose e variegata tipologie di attività e processi che l'azione dell'Amministrazione regionale realizza nella fase di attuazione delle scelte politiche assunte.

La presentazione delle schede di casi concreti è utile per l'ulteriore validazione del modello proposto, oltre a costituire una sorta di banca dati "esempi" per una loro eventuale *adozione* da parte di altre strutture dell'Amministrazione regionale che operano in modo analogo.

Alcuni casi sono presentati nell'Allegato A citato, attraverso tutte le schede di cui si compone il modello:

- D.G. della Ragioneria – Riduzione dei tempi di transito della corrispondenza;
- D.G. del Lavoro, Formazione professionale, Cooperazione e Sicurezza Sociale – Realizzazione dei corsi di formazione rivolti ai disoccupati;
- D.G. Enti Locali, Finanze e Urbanistica – Attuazione dell'azione "Rete Telematica Regionale" – Misura 6.3 "Società dell'informazione";
- D.G. Industria – Diffusione e potenziamento degli SUAP – Misura 4.2 Azione C;
- D.G. Trasporti – Rilascio di tessere delle agevolazioni tariffarie;
- D.G. Affari Generali – Monitoraggio giurisprudenza costituzionale.

2.10. I rapporti di autovalutazione delle Direzioni Generali

L'Allegato B al Rapporto di gestione 2006 (Parte Prima, Parte Seconda e Parte Terza) contiene la sintesi delle attività svolte e dei risultati raggiunti da ciascuna Direzione Generale (e altre entità organizzative ad esse assimilate) utilizzando la tecnica dell'auto-valutazione.

Il decentramento dell'attività di misurazione a livello di singolo centro di responsabilità ha fatto sì che ciascun centro (con un apprezzabile miglioramento rispetto al passato) contribuisse a fornire le informazioni necessarie a comporre un quadro d'insieme di sicuro interesse per molteplici finalità di indagine.

A conferma dell'approccio ormai consolidato, la metodologia applicata dall'Ufficio del Controllo Interno di Gestione ha previsto:

1. l'individuazione della figura del referente all'interno di ciascuna Direzione, quale fondamentale elemento di connessione tra le due strutture (la singola Direzione Generale e l'Ufficio stesso);
2. l'impiego dei dati finanziari del Rendiconto Generale 2006 rielaborati per Assessorato, per Direzione Generale e per Servizio;
3. la somministrazione a ciascuna Direzione Generale di uno schema indicativo sulla base del quale stilare i singoli rapporti afferenti l'attività realizzata, le risorse umane e finanziarie impiegate e i risultati concretamente conseguiti;
4. la verifica dei contenuti dei Rapporti attraverso la certificazione da parte di ogni Direttore Generale.

Le informazioni esposte in ciascun rapporto di autovalutazione sono, in linea di massima, articolate nei seguenti punti:

- il quadro generale dell'attività svolta nell'esercizio 2006;

- la struttura organizzativa e le risorse umane;
- il profilo finanziario;
- le azioni e i risultati.

