

RELAZIONE

PAGINA BIANCA

1 CONTROLLI INTERNI

1.1 Premessa

Il sistema dei controlli interni è un complesso apparato di verifiche, che unifica le fasi della programmazione, della gestione e della rendicontazione degli Enti locali. Detta unificazione si realizza nella valutazione dell'efficienza e della qualità dei procedimenti amministrativi nei quali si traduce l'esercizio di funzioni e l'erogazione di servizi, per cui gli esiti dei controlli dovrebbero essere finalizzati all'ottimizzazione delle risorse impiegate nelle varie filiere procedurali.

L'organizzazione dei controlli presuppone un'analisi incentrata sia sul processo produttivo che su quello organizzativo, avvalendosi delle rilevazioni riguardanti la programmazione, la gestione e la rendicontazione. Mentre il primo procedimento mira al raggiungimento degli obiettivi gestionali, sulla base di indicatori che valutano la produttività della gestione, il secondo persegue il raggiungimento degli obiettivi di bilancio, sulla base di indicatori che valutano l'adeguatezza della programmazione (efficienza ed equilibri).

È noto che l'efficienza dei servizi non dipende solo dalla leva normativa, ma occorre introdurre accorgimenti che producano la migliore allocazione delle risorse umane e strumentali e garantiscano l'economicità e l'efficienza nell'uso delle stesse.

Nell'esercizio 2015 entra a regime la riforma di cui al d.l. n. 174/2012 che rafforza il sistema dei controlli interni, per cui tutti gli Enti locali con popolazione superiore ai 15.000 abitanti sono tenuti alla redazione della relazione a firma del capo dell'amministrazione, di cui all'art. 148 modificato del Tuel. Tale riforma interessa anche tutti i vari tipi di controllo interno, compreso quello di qualità e sulle partecipate, che nel precedente esercizio investiva i soli Enti superiori a 50.000 abitanti. Varia anche l'impostazione del questionario che, per l'esercizio finanziario in esame, comprende un numero inferiore di domande, più mirate a definire gli obiettivi perseguiti.

Il sistema di programmazione, gestione e controllo che connota l'azione amministrativa, impone il pieno rispetto dei parametri della regolarità amministrativa e contabile (art. 147 bis Tuel), della conservazione e dell'eventuale ripristino degli equilibri finanziari costruiti nella pianificazione e della sostenibilità dei medesimi. In questo senso il rinnovato sistema dei controlli, non solo è utile per il miglioramento dell'efficacia ed efficienza dei servizi, ma contribuisce anche ad indicare un percorso per la riduzione dei loro costi di erogazione e per assicurare l'economicità della gestione, senza ridurre la qualità dei servizi.

Nel contesto dell'attività di monitoraggio che l'Ente deve condurre attraverso i suoi organi di controllo interno, l'attuazione dei programmi e le correlate verifiche periodiche degli stessi, sono il "core business" dei controlli interni che, nella loro rinnovata versione, non solo verificano il raggiungimento dei risultati, ma coinvolgono direttamente tutti i responsabili dei servizi (oltre al segretario e al direttore generale), acquisiscono preventivamente i pareri dei dirigenti e ricorrono a parametri di valutazione delle prestazioni mutuati dai principi di revisione aziendale.

Le linee guida, indirizzate agli Enti per fornire loro schemi di referti a firma dei capi delle amministrazioni locali, sono state approvate dalla Sezione delle autonomie con delibera n. 6 del 4 febbraio 2016. Esse hanno un'impostazione intesa a ridurre e semplificare le informazioni, ma al tempo stesso ad acquisire dati più puntuali che in passato, richiedendo di indicare gli obiettivi raggiunti in termini percentuali, o le misure correttive globalmente adottate e riferite agli specifici ambiti di controllo.

Nel questionario la Corte ha dismesso le caratteristiche del controllo ispirate al monitoraggio delle attività ed ha individuato un numero congruo di domande, dirette ad ottenere informazioni specifiche e di agevole comparabilità. Il controllo di regolarità amministrativa e contabile (art.147bis Tuel) mira a verificare la correttezza dell'azione amministrativa. Nell'analisi dei dati particolare attenzione viene rivolta all'accertamento del puntuale rispetto della nuova, rigorosa, disciplina definita dall'art. 183 Tuel, in materia di impegni di spesa. Tramite il monitoraggio e il ricorso alle tecniche di campionamento si intende valutare l'idoneità delle scelte programmatiche adottate e la rispondenza dei provvedimenti conseguenti ai requisiti di correttezza, coerenza, adeguatezza e conformità alla legge. I risultati ottenuti e le criticità riscontrate sono riferiti dai responsabili dei servizi e, soprattutto, dal Segretario che relaziona annualmente al Consiglio. La norma richiede che il Sindaco sia messo in grado di conoscere le modalità di svolgimento dei controlli preventivi e successivi sui provvedimenti, con particolare riguardo a quei risultati che permettono di aprire un *focus* su determinati atti ad elevata complessità e/o a rischio di irregolarità/imparzialità. La cadenza del relativo referto che, dunque, contiene tra l'altro l'elenco delle irregolarità rilevate e di quelle sanate è annuale (salvo diversa disposizione del regolamento). Il controllo di gestione (art. 147, co.2, lett. a, Tuel) che attiene all'efficacia, efficienza ed economicità del *management* si avvale di indicatori che misurano lo stato di attuazione degli obiettivi programmati, al cui scopo è finalizzata la redazione del Piano esecutivo di gestione (PEG). La cultura degli obiettivi e dei risultati si sintetizza nei livelli di efficacia ed efficienza che si conseguono per ciascun servizio e che scaturiscono dal rapporto tra l'impiego dei vari tipi di risorse e i risultati raffrontati agli obiettivi. I quesiti di nuova introduzione attengono ai tassi di

copertura dei servizi e all'organizzazione degli uffici. Esercitano il controllo di gestione i responsabili dei singoli servizi e il responsabile finanziario. La cadenza del relativo referto è annuale.

Il controllo strategico (art. 147-ter Tuel) è diretto a valutare la programmazione alla luce dei risultati effettivamente ottenuti. L'eventuale scostamento tra i risultati ottenuti e quelli previsti ha evidenti riflessi sulla politica dell'Ente locale, con ciò contribuendo a disincentivare il ricorso a tale tipologia di controllo che implica, tra l'altro, una valutazione delle scelte dei dirigenti e dell'adeguatezza delle risorse umane. Assumono rilevanza le percentuali di raggiungimento degli obiettivi, strettamente collegati all'entità dei bisogni soddisfatti e, soprattutto, alle delibere di ricognizione dei programmi, che danno conto del grado di realizzazione degli stessi. Sono, infatti, attribuiti alla competenza degli organi di vertice, quali il segretario e il direttore generale che, oltre a predisporre sul punto la relazione del Sindaco, riferiscono anche al Consiglio e alla Giunta. Il controllo sugli equilibri finanziari (art. 147-quinquies Tuel) verifica il permanere degli stessi nelle gestioni di competenza, cassa e residui. E' inteso a rafforzare il tradizionale controllo ai sensi dell'art. 1, co. 166 e ss, l. n. 266/2005, coinvolgendo l'organo di revisione e i responsabili dei diversi servizi, coordinati tra loro dal responsabile dei servizi finanziari. Gli esiti di tale controllo vengono di regola comunicati al segretario dell'Ente locale, mentre gli organi di governo sono i destinatari della relazione periodica. Le segnalazioni dell'organo deputato sono intese a prevenire eventuali pregiudizi negli equilibri di competenza, cassa e residui e implicano la conseguente adozione di provvedimenti di riequilibrio ad opera del Consiglio. L'accertamento della conservazione degli equilibri comprende la verifica di compatibilità tra il programma dei pagamenti e i relativi stanziamenti.

Il controllo sugli organismi partecipati prevede da parte del responsabile del servizio finanziario l'effettuazione di monitoraggi periodici sull'andamento delle gestioni degli stessi, con l'indicazione degli adeguati correttivi, nei casi di scostamento dagli obiettivi assegnati. Partecipano al controllo il segretario e il direttore generale. L'indispensabile presupposto delle verifiche risiede nella redazione del bilancio consolidato, con l'indicazione sia del tasso medio di raggiungimento degli obiettivi che dello stato di applicazione dei contratti di servizio.

Il controllo di qualità verifica e misura la soddisfazione degli utenti, rapportandola a standard di prestazione predefiniti. Quando il raffronto tra qualità programmata ed erogata dei servizi fornisce esito positivo, il processo di assicurazione della qualità si considera compiuto. La novità risiede nel prospettare verifiche di gradimento che non siano episodiche e saltuarie, ma metodiche e cadenzate. Il sistema organizzativo interno all'Ente deve poter governare un nuovo modello di

controllo che verifica anche l'applicazione delle carte di servizio e la misura in cui gli *stakeholders* possano influenzare le rilevazioni delle prestazioni.

Nel controllo di regolarità sono state riproposte nei questionari le domande sui pareri di regolarità contabile e tecnica, sul ricorso alle tecniche di campionamento, sulle direttive trasmesse e sulle criticità riscontrate. Viceversa le novità introdotte hanno riguardato l'esatto numero di irregolarità rilevate e sanate, nonché dei report adottati, comprensivi dell'elenco dei destinatari delle relazioni. Meritano di essere menzionati anche i nuovi quesiti sulle eventuali direttive trasmesse ai responsabili in costanza di irregolarità, ovvero sull'osservanza dell'art. 31 del d.lgs. n. 33/2013, in tema di pubblicazioni dei dati sui controlli relativi all'organizzazione e all'attività dell'Ente.

Nel controllo sulla gestione sono state riproposte le domande relative alla produzione dei report, all'adozione di misure correttive, al raggiungimento degli obiettivi, all'adozione della contabilità economico patrimoniale e alle criticità riscontrate. L'esame sull'esercizio 2015 ha inteso approfondire ciò che emerge dal raffronto tra i report previsti e quelli redatti, evidenziando il numero e il contenuto delle conseguenti delibere di assunzione di variazioni nella programmazione. Si è data rilevanza alla consistenza del personale utilizzato e all'uso dei tradizionali indicatori di efficacia, efficienza ed economicità. La novità più rilevante attiene alla richiesta di informazioni sul tasso più o meno alto di copertura dei costi dei servizi erogati nel corso dell'esercizio finanziario.

Nel controllo strategico sono state riproposte le domande relative alla produzione dei report, alla quantità di personale utilizzato, alla ricorrenza delle delibere di verifica dello stato di attuazione dei programmi, nonché agli indicatori relativi al rapporto tra risultati realizzati e *standard* di qualità, oltre che di impatto socio economico. Altrettanto dicasi per le domande circa le criticità riscontrate.

Si è richiesto un approfondimento dei report sotto il profilo del raffronto dei risultati con le previsioni, fornendo anche il numero delle azioni correttive adottate e dell'approfondimento degli esiti dell'utilizzo dei due indicatori di *outcome* e di efficacia, assieme alla percentuale di raggiungimento degli obiettivi. Tra i parametri di giudizio sono stati aggiunti quelli relativi al grado di assorbimento delle risorse rispetto ai risultati e al tempo utilizzato per la realizzazione rispetto alla durata prevista.

Nel controllo sugli equilibri finanziari sono state riproposte le domande relative agli atti di indirizzo e/o coordinamento assunti dal responsabile del controllo medesimo e i quesiti sulla adozione delle misure di ripristino delle gestioni di competenza, cassa e residui. Sono presenti

anche le richieste di informazioni sul coinvolgimento degli organi di governo nella salvaguardia degli equilibri e sulla compatibilità tra programma dei pagamenti e disponibilità di cassa, oltre che sulle criticità incontrate. Sono state introdotte le domande relative al numero di report redatti, quelle sull'impiego della quota libera dell'avanzo di amministrazione e sull'assunzione degli impegni di spesa da parte di ciascun responsabile del corrispondente servizio, oltre che sulle eventuali segnalazioni di pregiudizio degli equilibri del bilancio ad opera del responsabile finanziario e sui conseguenti interventi del Consiglio.

Nel controllo sugli organismi partecipati sono state introdotte numerose domande di nuova formulazione, mentre quelle riproposte si sono limitate a richiedere informazioni sul tasso di realizzazione degli obiettivi, sulla compiuta redazione del bilancio consolidato e sulle criticità riscontrate. Rappresentano invece una novità i quesiti sul numero di report redatti, sulle azioni correttive intervenute, sull'esistenza e consistenza di una struttura organizzativa dedicata al tipo di controllo e sugli indicatori di efficacia, efficienza, economicità e qualità dei servizi utilizzati.

Nel controllo di qualità sono state richieste le informazioni circa la consistenza di personale utilizzato e le criticità riscontrate. Gli altri quesiti hanno riguardato i report redatti, le azioni correttive intervenute, la periodicità della misurazione della soddisfazione degli utenti e, soprattutto, un folto numero di indicatori che annoverano l'accessibilità delle informazioni, la tempestività tra richiesta ed erogazione, nonché i criteri e i tempi di erogazione, la trasparenza dei costi e delle responsabilità, la correttezza con l'utenza, l'affidabilità e la completezza del servizio e la fissazione degli standard tramite una carta dei servizi.

L'indagine della Sezione delle autonomie sulle modalità e sul grado di applicazione della normativa relativa ai controlli interni ha investito 832 amministrazioni, di cui 725 Comuni sopra i 15.000 abitanti e 107 Enti di area vasta Province e Città metropolitane. Sono pervenuti 670 questionari, da 69 Province, 592 Comuni e 9 città metropolitane. Risultano inadempienti 133 Comuni e 29 tra Province e Città metropolitane, pari a circa il 24% degli Enti interessati.

1.2 I risultati dell'indagine svolta dalla sezione delle autonomie nel 2016

1.2.1 Controlli di regolarità amministrativo-contabile

Il parere di regolarità contabile e il visto attestante la copertura finanziaria sulle determinate di spesa è stato acquisito da tutte le Città metropolitane, dal 99% dei Comuni (ne mancano cinque) e da quasi tutte le Province (ne manca una). In pratica 664 questionari su 670 Enti investiti dagli

stessi hanno fornito risposta affermativa, dimostrando come risultino agevoli gli adempimenti puramente additivi di un procedimento preesistente (PUNTO 1.1).

Le non molte delibere prive del parere di regolarità tecnica o contabile non hanno prodotto effetti. Ciò è avvenuto in soli 31 Comuni (più cinque che non rispondono), per cui circa il 93% si attiene alle disposizioni sulla regolarità, e ciò in linea con lo scorso anno, quando il 6% degli Enti non si era adeguato ai pareri. Tra le Province ben 63 su 69 si sono adeguate alle acquisizioni dei prescritti pareri, mentre le Città metropolitane sembrerebbero tutte adempienti (salvo Torino che non risponde) (PUNTO 1.2)

Il ricorso a tecniche di campionamento diverse da quelle dell'anno precedente non è stato un comportamento diffuso. Gli Enti che hanno preferito cambiare i propri strumenti sono stati in tutto 89, pari al 13% circa del totale (nel 2014 a cambiare era stato circa il 18%). I Comuni hanno innovato il campionario delle tecniche più spesso delle Province, visto che i primi sono stati 81 (circa il 13%), mentre le seconde solo sei (circa l'8%). Le Città metropolitane hanno innovato a Milano e a Napoli. Gli Enti più disposti a promuovere nuove tecniche di campionamento si trovano in Puglia, in Sicilia e nelle Marche (PUNTO 1.3).

La cartina di tornasole dell'efficienza del controllo di regolarità è data dal rapporto tra le irregolarità rilevate e quelle sanate. I Comuni hanno affrontato circa un terzo delle quasi 15.000 irregolarità riscontrate, raggiungendo il considerevole numero di oltre 5.000 atti sanati. Le Province hanno sanato il 35% circa degli atti controllati, pari a quasi mille dei più dei 2.700 analizzati. La situazione è migliorata rispetto all'anno precedente, quando le Province sanavano nel 27% dei casi e i Comuni si limitavano al 21% degli atti. Le irregolarità superate nel 2015 dalle Città metropolitane sono state poche (meno del 20%), tanto più che si sono concentrate quasi esclusivamente in Piemonte. Presso i Comuni i report adottati sono stati quasi 6.000, di cui circa un quarto redatti dagli Enti della Lombardia (seguita, a distanza, dal Lazio). I report delle Province sono 450, mentre le Città metropolitane ne annoverano solo 45. È negativo che le Province della Basilicata non abbiano predisposto alcun report. Il personale utilizzato per questo tipo di controllo è di 1781 unità nei Comuni, di 227 dipendenti nelle Province e di 57 elementi nelle Città metropolitane (PUNTO 1.4).

È positivo l'andamento della trasmissione ai responsabili dei servizi delle direttive cui conformarsi, a seguito delle irregolarità riscontrate. Il 72% circa degli Enti ha assertedo di aver adottato direttive, e ciò perché su 670 Enti di competenza, ben 485 casi i dirigenti hanno deciso di formulare atti d'indirizzo in grado di porre rimedio alle irregolarità rilevate. La situazione migliora rispetto allo scorso anno, quando le direttive venivano trasmesse solo dal 64% degli Enti.

La percentuale di positivo adempimento si assesta su 428 Comuni e 49 Province, con la sola Genova in difetto, tra le Città metropolitane. Gli Enti della Liguria e della Basilicata sono quelli che maggiormente hanno assunto questo tipo di direttive(PUNTO1.5).

La regolarità degli atti è stata assoggettata ad ispezioni nel 25% circa dei casi, per cui su 670 Enti interessati, 166 hanno fatto ricorso a verifiche apposite, volte ad indagare specificamente i casi di inosservanza meritevoli di segnalazione. Le ispezioni sono state 143 nei Comuni, 21 nelle Province e due nelle Città metropolitane. Solo i Comuni della Valle d'Aosta vi hanno fatto regolarmente ricorso (seguiti, a distanza, dalla Liguria) (PUNTO1.6).

L'organo che esercita il controllo di regolarità ha verificato le attestazioni concernenti i pagamenti tardivi di cui all'art. 66 del d.l.n.66/2014, nel 71% circa dei casi, pari a 473 Enti che si dividono in 420 Comuni, 47 Province e sei Città metropolitane. Gli Enti più solerti si trovano in Veneto, Emilia Romagna e Sardegna. Gli Enti che hanno istituito il registro unico delle fatture di cui all'art.42 del d.l.n.66/2014 sono il 98% circa, con un totale di risposte positive pari a 658 Enti che si suddividono tra 583 Comuni, 66 Province e nove Città metropolitane. L'adempimento non registra problemi, tanto che in tredici Regioni su venti la totalità degli Enti ha istituito il registro (PUNTO 1.7 e 1.8).

1.2.2 Controlli di gestione

L'analisi del controllo di gestione per tipologia di Enti prende in esame, preliminarmente, le Città metropolitane, in cui il rapporto percentuale tra i report previsti e quelli concretamente prodotti si attesta intorno al 50%. Il numero di report che ha inciso sulla programmazione dell'Ente, traducendosi in correlative delibere, ha interessato le Città metropolitane di Milano, Genova e Napoli. Tutti gli Enti hanno giudicato alto il grado di raggiungimento degli obiettivi, salvo la Città metropolitana di Bari, che ha comunicato di non avere alcuna unità di personale dedicata allo scopo. Gli addetti al controllo di gestione sono più numerosi nelle Città metropolitane di Roma, Milano e Genova e, in numero più esiguo, in quella di Venezia. Gli indicatori di efficacia sono quelli maggiormente utilizzati (3350), con numeri particolarmente importanti per le Città metropolitane di Torino e Napoli. Gli indicatori di efficienza maggiormente significativi sono circa un terzo degli indicatori di efficacia complessivi, pari a 1146. Minore è il numero degli indicatori di economicità concretamente utilizzati (556). La Città di Bari ha dichiarato di non aver fatto ricorso ad alcun tipo di indicatori. Venezia e Bologna comunicano di aver ritardato l'adozione del sistema di contabilità economica, mentre Bari non ha fornito risposte in merito. La copertura del costo dei servizi è stata ritenuta totale a Roma, superiore al 50% a Torino e Firenze, ma pari o

inferiore a detta percentuale a Milano e Bologna. (PROSPETTO N.2 ripartito in punti 2.1 a 2.1-b + 2.2 - 2.3 - 2.4 -2.5 -2.6 a - 2.6.b - 2.6.c - 2.7 - 2.8).

Nei 592 Comuni esaminati il numero dei report prodotti e ufficializzati è complessivamente superiore a quello dei report previsti dai regolamenti (+ 135,65%), ma nel dettaglio ciò accade solo negli enti di Piemonte, Trentino A. A., Veneto, Emilia Romagna, Umbria, Marche e Abruzzo, mentre in tutte le altre Regioni i Comuni hanno elaborato meno referti di quelli previsti dai regolamenti. Le delibere di variazione della programmazione, conseguenti agli esiti dei report, sono state 283, con numeri particolarmente elevati negli Enti della Lombardia (42) e dell'Emilia Romagna (64). È notevole anche il numero dei provvedimenti correttivi (924), che hanno superato ampiamente il numero di cento negli Enti della Lombardia, Friuli V.G., Emilia Romagna e Toscana e, in parte, anche del Veneto. Globalmente la situazione registra un notevole progresso, perché nell'anno precedente il totale dei provvedimenti correttivi era stato pari a 431. Al di fuori di queste realtà, gli Enti di diverse Regioni hanno operato in modo sporadico, e, talvolta, come nel caso degli enti di Basilicata, Calabria, Molise e Val d'Aosta le azioni correttive sono state quasi inesistenti. Più della metà (53% circa) dei 314 Enti considerati ha indicato un alto grado di raggiungimento dei obiettivi, in particolare nei Comuni dell'Emilia Romagna e della Toscana. Il grado di raggiungimento medio si è registrato solo in 105 Enti, mentre il grado basso, che interessa 18 enti, riguarda soprattutto quelli della Campania. La consistenza del personale impiegato è notevole, ammontando complessivamente a 896 unità, soprattutto nei Comuni di Lombardia (139), Veneto, Campania e Puglia. Solo in Molise e Valle d'Aosta gli addetti per tutti i Comuni si riducono a una o due unità di personale. (PROSPETTO N.2 ripartito in punti 2.1 a 2.1-b + 2.2 - 2.3 - 2.4 -2.5 -2.6- 2.6 a - 2.6.b - 2.6.c - 2.7 - 2.8).

Gli indicatori di efficacia utilizzati registrano numeri di notevole rilevanza (47.242) rispetto agli indicatori di efficienza (25.075) e di economicità (7.759).

Tutti gli indicatori sono stati adottati nel 2015, in numero complessivamente superiore a quello dell'anno precedente.

Ancora non adeguata risulta, invece, nel 2015 l'adozione della contabilità economica, che ha interessato solo 208 Enti, pari al 35%, a fronte del 34% registratosi nel 2014. Il tasso di copertura dei servizi, mediamente del 47% circa, raggiunge il 100% in soli sette Comuni, supera il 50% in 270 e si pone invece al di sotto di tale ultima quota in 249.

Nelle Province esaminate il numero dei report prodotti e ufficializzati è stato inferiore, anche se di poco, ai report previsti dai regolamenti, raggiungendo una percentuale del 93% circa. Le delibere che, prendendo atto delle rilevazioni dei report, hanno rinnovato i profili della

programmazione sono state 22. I provvedimenti correttivi, originati dai report, sono stati ancora meno (14), evidenziando un controllo di gestione conforme alle procedure, ma non adeguatamente efficace quanto agli esiti. In Toscana ed Emilia Romagna vi è stato il maggior numero di provvedimenti correttivi, mentre in altre dodici Regioni sono del tutto assenti. Il grado di raggiungimento degli obiettivi è stato ritenuto alto da 37 Province e medio-alto da una decina di esse, mentre la maggior parte di tali Enti non ha fornito risposte in merito. Il personale impiegato è stato di 90 unità, a fronte delle 57 impiegate nell'anno precedente, prevalentemente allocate nelle Province della Toscana e della Lombardia, mentre in Umbria e Calabria si registra un'evidente carenza di personale, con una sola unità per le Province di ciascuna Regione. Il numero di indicatori di efficacia utilizzati appare complessivamente notevole (4959), pur non essendo utilizzati in modo completo ed omogeneo nelle diverse Province.

Tale parziale utilizzo degli indicatori rischia di condizionare la misurazione e la valutazione dei risultati, incidendo sulla significatività degli esiti complessivi del controllo di gestione.

Il numero degli indicatori di efficienza risulta, come nei Comuni, inferiore rispetto a quelli di efficacia (1577), con un utilizzo degli stessi da parte degli Enti, che risulta alquanto disomogeneo nelle diverse Regioni. Anzi, si riscontra che in alcune Province gli indicatori di economicità non siano stati affatto utilizzati, per cui tali Enti non sarebbero in grado verificare se la loro attività amministrativa sia conforme, e in quale misura, agli standard propri di un servizio efficace, efficiente ed economico. Gli indicatori di efficienza sono adottati anche nelle Province ad eccezione di quelle lombarde, in un numero ancora limitato (884). Le Province che hanno adottato la contabilità economica sono il 32% circa, percentuale sostanzialmente immutata rispetto a quella del 2014. Solo 22 Enti la utilizzano in modo appropriato, mentre in 40 risulta ancora non adottata. Il tasso di copertura dei servizi ha raggiunto il 100% in due Enti della Toscana e in uno della Lombardia. La maggioranza delle Province (41) non ha fornito informazioni al riguardo, mentre 19 di esse comunicano di aver coperto i costi per una misura inferiore al 50%. Ciò accade in maggior misura nelle Province del Piemonte e della Toscana. Solo sei Enti registrano una copertura superiore al 50% (PROSPETTO N.2 ripartito in punti 2.1 a 2.1-b + 2.2 - 2.3 - 2.4 - 2.5 - 2.6 a - 2.6.b - 2.6.c - 2.7 - 2.8).

1.2.3 Controllo strategico

In tema di controllo strategico, nelle Città metropolitane, sono stati prodotti 12 report sui 19 previsti, con una percentuale complessiva di adempimento pari a circa il 63%. I report ufficializzati sono stati solo otto, ma il dato di maggior rilievo è rappresentato dalla totale assenza

di un'attività correttiva conseguenziale agli esiti dei controlli. Si evidenzia, altresì, la scarsità di unità di personale utilizzate dagli Enti.

Quattro Enti utilizzano indicatori di risultato in un numero compreso tra dieci e cento, tre Enti hanno adoperato da uno a dieci indicatori di efficacia, mentre altri tre ne hanno impiegato più di cento (Genova, Roma e Bari). Le Città metropolitane di Firenze e Napoli, nel 2015, non hanno elaborato indicatori di efficacia.

Solo Venezia ha comunicato di aver realizzato tutti gli obiettivi strategici. Altri due Enti non hanno fornito informazioni al riguardo e i rimanenti sei si pongono su di una percentuale media di perseguimento degli obiettivi prefissati che uguaglia o supera il 50%. Complessivamente nel 78% circa dei casi, le Città metropolitane comunicano di aver ottemperato alle finalità strategiche. Gli organi di indirizzo politico delle Città metropolitane hanno, da ultimo, verificato quali fossero i parametri ricorrenti utilizzati per verificare lo stato d'attuazione delle finalità perseguite. I risultati rispetto agli obiettivi sono stati verificati in tutti gli Enti interessati. I parametri consistenti nel rispetto degli standard di qualità prefissati e nell'impatto socio economico dei programmi, sono stati invece utilizzati solo da cinque Città metropolitane. (PROSPETTO N.3 ripartito in punti 3.1.a- 3.1.b – 3.2- 3.3 – 3.4 - 3.5 a- 3.5 b- 3.6- 3.7 -3.8-3.8 b- 3.8 c-3.8 d- 3.8 e).

Nei Comuni, rispetto alle Città metropolitane, la percentuale di report prodotti su quelli previsti normativamente è stata più elevata (87% circa rispetto al 63% circa). Il numero di report prodotti e ufficializzati è stato di 442, inferiore a quello dei report previsti dai regolamenti (784). Hanno eguagliato o superato il numero dei report previsti i Comuni del Veneto, dell'Emilia-Romagna, delle Marche, del Lazio, dell'Abruzzo del Molise e della Calabria, oltre alla Valle d'Aosta, al Trentino-Alto Adige e al Friuli-Venezia Giulia.

I provvedimenti di correzione sono stati adottati dal 35% dei Comuni e risultano pari a 210. La distribuzione degli stessi non è omogenea, e risulta del tutto carente nei Comuni del Molise, della Basilicata e della Calabria.

La maggior parte dei Comuni adibisce al controllo strategico una sola unità di personale, ma per 184 Enti non risultano unità di personale dedicate, mentre altri 81 Comuni non hanno fornito indicazioni al riguardo.

Assumendo come parametro di valutazione del controllo strategico l'entità del personale a ciò adibito, si constata che solo il 55% circa degli Enti indicati lo ha attivato con personale adibito a tempo pieno, mentre il rimanente 45% circa lo affida a personale a tempo parziale e che svolge anche altri compiti (nel 2014 si trattava di circa il 43%).

L'utilizzo degli indicatori di risultato risulta ancora non sufficiente, considerando che circa il 63% dei Comuni (372) o non li applicano (224), oppure non forniscono informazioni al riguardo (148). In pratica, gli Enti che li hanno utilizzati sono solo 220 (37%). Mentre solo otto Comuni, concentrati maggiormente in Lombardia, hanno superato i cento indicatori, si contano 103 Comuni con, al massimo, dieci indicatori, e 109 con un numero compreso tra dieci e cento. Comunque, il dato da sottolineare è che solo il 37% circa degli Enti interessati risultano aver utilizzato i suddetti indicatori.

Viceversa, gli Enti che risultano aver utilizzato gli indicatori di efficacia sono ben 376, pari al 63% circa del totale considerato. Gli Enti che usano meno indicatori (da uno a dieci) sono 103, mentre quelli che superano i cento sono 133. In 140 Enti si è fatto ricorso ad un numero intermedio, compreso tra dieci e cento. Se i Comuni non ottemperanti raggiungono il 37% circa, di questi 176 comunicano di non aver fatto uso di indicatori d'efficacia, mentre per altri 40 non sono state fornite informazioni al riguardo.

Anche la percentuale di raggiungimento degli obiettivi strategici non ha interessato tutti Comuni, visto che quasi il 30% di essi non ha fornito risposta (174). Solo il 10% circa (61) è pervenuto alla realizzazione della totalità degli obiettivi, mentre un 46% circa (273) ha comunicato che le finalità perseguite sono state realizzate in più della metà delle situazioni. E' da evidenziare che solo il 15% circa dei Comuni (84) ha comunicato di aver conseguito una percentuale inferiore al 50% di realizzazione degli obiettivi.

Importanti risultano anche gli esiti delle delibere di verifica dello stato di attuazione dei programmi. Facendo il punto sull'attuazione del progresso, essi consentono, infatti, di aggiustare le strategie e rimodulare i piani d'azione. Al riguardo, ben 336 Comuni (57% circa) hanno assunto una delibera annuale, solo 62 enti hanno adottato due delibere e appena nove ne hanno assunte più di due. Ne deriva che nel 2015 ben 407 Enti, pari a quasi il 69% del totale, risultano ottemperanti, a fronte del 62% dell'anno precedente. Di contro, 125 Enti non hanno adottato delibere e 60 non hanno comunicato nulla al riguardo, configurandosi, in tal modo, un 31% circa di Comuni inadempienti.

L'organo d'indirizzo politico ha verificato i risultati conseguiti rispetto agli obiettivi predefiniti in 422 Comuni (71% circa). Viceversa, 170 Enti (29% circa) non hanno riscontato gli obiettivi conseguiti (74), oppure non hanno fornito risposta (96). Nel 2015, il tempo di realizzazione dei programmi rispetto alle previsioni è stato verificato da 344 Enti (58% circa), cui si aggiungono 140 (24% circa), che non si sono attivati e 108 (18% circa) che non hanno risposto. Il rispetto degli standard di qualità programmati è stato accertato da 146 Comuni (25% circa rispetto al 27%

circa dello scorso anno), mentre 328 Comuni (55% circa) non hanno proceduto a tale verifica e 118 (20% circa) non hanno risposto. L'impatto socio - economico dei programmi è stato un profilo ancor meno valutato, visto che solo 128 Enti (22% circa rispetto al 24% circa della precedente indagine di questa Corte) se ne sono occupati, a fronte dei 348 (59%) che non lo hanno considerato e dei 116 (19% circa) che nulla hanno comunicato al riguardo. Complessivamente il controllo strategico ha ottenuto buoni risultati, allorché gli Enti hanno verificato la portata oggettiva dei risultati ottenuti, delle risorse assorbite e dei tempi impiegati, confrontandoli con gli obiettivi prefissati. I profili che attengono agli standard qualitativi o all'incidenza socio - economica dell'attività amministrativa e di erogazione dei servizi non sono stati affrontati dalla maggioranza degli Enti (PROSPETTO N.3 ripartito in punti 3.1.a- 3.1.b - 3.2- 3.3 - 3.4 - 3.5 a- 3.5 b- 3.6- 3.7 -3.8-3.8 b- 3.8 c-3.8 d- 3.8 e).

Il numero di report prodotti è stato di 68, inferiore a quello dei report previsti dai regolamenti (101). I report ufficializzati con delibere sono stati 50, rispetto ai 68 prodotti.

Le azioni correttive sono state, complessivamente, soltanto undici: tale circostanza evidenzia lo scarso ricorso a questa fondamentale misura d'intervento. Solo le città di Veneto e Toscana si discostano un po' dall'andamento generale.

La consistenza media di personale impiegato nel controllo strategico è pari a una sola unità in 33 Province, mentre in 17 di esse il numero di dipendenti assegnati sale a due o più di due. In otto enti non vi sono unità di personale assegnato, mentre da undici Enti non è pervenuta alcuna risposta. È apprezzabile che il 72% delle Province, percentuale in aumento rispetto alla rilevazione afferente al precedente esercizio, abbia personale interamente dedicato al servizio, con indubbi vantaggi sulle località rimanenti, che utilizzano dipendenti a tempo parziale, affidati anche ad altri compiti.

Gli indicatori di risultato utilizzati sono ben pochi, soprattutto considerando che, su 69 Province, 25 non li utilizzano e 18 non forniscono risposta. Solo il 38% circa (26 Province) ha dato riscontro positivo alla domanda specifica contenuta nel questionario, comunicando che otto Enti hanno utilizzato fino a 10 indicatori, e altri diciassette un numero compreso tra dieci e cento. Tra questi ultimi, quattro appartengono alla Lombardia, mentre una sola Provincia della Toscana utilizza più di cento indicatori di efficacia.

Nelle Province, come in parte avvenuto nei Comuni, gli indicatori di efficacia hanno avuto maggiore riscontro positivo, tanto che il 66% circa degli Enti li ha utilizzati.

La percentuale media di raggiungimento degli obiettivi strategici evidenzia che solo in 12 Province è stato raggiunto l'obiettivo, in particolare per gli Enti del Piemonte, dove più della

metà di quelli esaminati realizza il 100% delle finalità preordinate. Sono 32 (46% circa) gli Enti che hanno eguagliato o superato una percentuale di obiettivi pari al 50%; quelli dell'Emilia Romagna e del Lazio superano tutti il 50%, mentre quelli della Lombardia e dell'Abruzzo lo superano in più del 70% dei casi. Solo nove Province realizzano una percentuale di obiettivi inferiore al 50%. Sedici Province, corrispondenti a circa il 23% del totale non hanno fornito informazioni.

Questo strumento essenziale al controllo strategico è stato utilizzato in 41 casi, pari a circa il 58% degli Enti considerati. Nove Enti non hanno fornito alcuna informazione.

L'organo d'indirizzo politico ha verificato i risultati conseguiti rispetto agli obiettivi predefiniti in 46 Province (66% circa), dove otto Enti (11% circa) non hanno riscontato gli obiettivi conseguiti, mentre 15 non hanno fornito risposta. Il riscontro che afferisce al grado di assorbimento delle risorse rispetto ai risultati, è stato appurato in 29 Enti (42% circa), percentuale calcolata escludendo le 22 Province (32% circa) che non hanno operato questo tipo di verifica e i 18 Enti (26% circa) che non hanno risposto alla domanda specifica del questionario. Il tempo di realizzazione dei programmi rispetto alle previsioni è stato accertato solo da 44 Enti (64% circa), cui se ne aggiungono 10 (14% circa) che non si sono attivati e 15 (22% circa) che non hanno risposto. Il rispetto degli standard di qualità programmati ha interessato solo 22 Province (32% circa), mentre 31 di esse (45% circa) non hanno proceduto a tale verifica e 16 (23% circa) non hanno fornito alcuna informazione.

L'impatto socio - economico dei programmi è stato un profilo non sufficientemente valutato, visto che solo 16 Enti (23% circa) se ne sono occupati, a fronte dei 34 (49% del totale) che non lo hanno considerato e dei 19 (28% circa) che non hanno fornito alcuna informazione. I parametri alla luce dei quali verificare lo stato di attuazione dei programmi non sono stati adeguatamente considerati, tanto è vero che la maggioranza delle Province si è limitata a raffrontare i risultati rispetto agli obiettivi e a misurare il tempo di realizzazione dei programmi sulle previsioni. Anche i valori emersi sono complessivamente simili a quelli dell'anno precedente). (PROSPETTO N.3 ripartito in punti 3.1.a- 3.1.b – 3.2- 3.3 – 3.4 - 3.5 a- 3.5 b- 3.6- 3.7 -3.8-3.8 b- 3.8 c-3.8 d- 3.8 e).

1.2.4 Controlli degli equilibri

In tutte le nove Città metropolitane, il responsabile del servizio finanziario ha indirizzato e coordinato i controlli sui relativi equilibri. Gli organi di governo, i dirigenti e il Segretario sono stati coinvolti da tutti gli enti in esame, con la sola eccezione di Bari. I report redatti nell'anno 2015 sono stati 41, di cui 13 dalla Città metropolitana di Torino. Il Consiglio è stato formalmente

coinvolto a verificare la salvaguardia degli equilibri finanziari, una sola volta nell'anno, in quattro Enti (Napoli, Bologna, Genova e Venezia) e per due volte in tre Enti (Roma, Milano e Bari), mentre le rimanenti Città metropolitane di Torino e Firenze, hanno interessato più spesso gli organi politici, affinché si facessero formalmente carico di tali controlli. L'esigenza di ripristinare gli equilibri di bilancio registra l'adozione di misure che a Genova, Milano, Torino, Bari e Venezia sono state rivolte alla sola gestione di competenza. Per il resto, le misure sulla gestione di cassa hanno riguardato solo Genova, mentre non ci sono stati interventi ufficiali nella gestione dei residui. Complessivamente il 56% circa delle città degli enti interessati è intervenuto sulla gestione di competenza, e solo l'11% circa su quella di cassa. L'impiego della quota libera dell'avanzo di amministrazione ha interessato cinque Città metropolitane, per cui Genova, Milano, Torino, Bari e Venezia hanno assunto conformi provvedimenti di variazione del bilancio. Tutte le Città metropolitane, tranne Torino, hanno verificato che il programma dei pagamenti fosse compatibile con le disponibilità di cassa. Parimenti in otto città, ancora con la sola eccezione di Torino, il responsabile della spesa che adotti impegni ha accertato che il programma dei pagamenti fosse conciliabile con gli stanziamenti di cassa.

Le segnalazioni degli squilibri, indirizzate al legale rappresentante, al Consiglio, al Segretario, ai revisori e alla locale sede della Corte dei conti sono state effettuate solo dalla Città metropolitana di Torino. In nessun caso alla segnalazione ha fatto seguito l'intervento del Consiglio (PROSPETTO N.4 ripartito in 4.1 - 4.2a - 4.2 b- 4.2 c-4.2 d -4.3 - 4.4 - 4.5a - 4.5 b - 4.5 c - 4.6 - 4.7 -4.8 - 4.10)

Dei 592 Comuni esaminati circa il 76% (448) ha un responsabile finanziario dedito alla direzione e coordinamento dei controlli sugli equilibri. L'87% circa degli Enti (517) ha coinvolto gli organi di governo, l'83% circa (494) il Segretario e il 95% circa (567) i responsabili dei servizi. Come accaduto per le Province, l'organo di vertice che meno ha partecipato al controllo sugli equilibri finanziari è stato il Direttore generale intervenuto solo nel 7% delle località (44).

Sono stati redatti 1749 report, con una prevalenza nei Comuni della Lombardia, Toscana, Campania e Puglia.

Le misure di ripristino dell'equilibrio finanziario sono intervenute costantemente solo con riguardo alla gestione di competenza, dove 92 Comuni (16% circa) hanno adottato appositi interventi (79 comuni lo scorso anno). La gestione di cassa e quella dei residui non hanno avuto bisogno di interventi specifici, tanto che è vero che solo in 24 casi (27 nell'anno precedente) è stato necessario il riequilibrio della gestione di cassa e solo in 25 (12 nell'anno precedente), il riequilibrio di quella dei residui. Tale dato va letto alla luce degli effetti del riaccertamento straordinario dei