

Province. Punto 6.6 – 6.6.1 – 6.6.1a

REGIONE	n. Enti	6.6 periodicità con la quale l'ente ha proceduto alla misurazione della soddisfazione degli utenti interni ed esterni							6.6.1 indicare l'entità delle rilevazioni			6.6.1a Num. servizi su cui è stata misurata la "customer satisfaction" n°
		mensile/bi-trimestrale	semestrale	annuale o biennale	% della misurazione annuale o biennale sul totale degli Enti	nessuno	altro (cfr. su segnalazione o rilevazione criticità etc.)	non risponde	su tutti i servizi	solo su alcuni	non risponde	
PIEMONTE	5	2		1	20,00			2	2	1	2	2
LOMBARDIA	7			5	71,43		1	1	1	4	2	87
LIGURIA	2						1	1		1	1	2
VENETO	5			3	60,00	1		1	1	2	2	38
FRIULI VENEZIA GIULIA	2			1	50,00			1		1	1	3
EMILIA ROMAGNA	5			3	60,00	1		1	2		3	0
TOSCANA	9		1	3	33,33		2	3		5	4	26
UMBRIA	2			1	50,00			1		1	1	1
MARCHE	4	1					1	2		1	3	1
LAZIO	2		1				1		1	1		1
ABRUZZO	4			1	25,00	1	1	1		2	2	3
MOLISE	2			1	50,00			1	1		1	0
CAMPANIA	3			1	33,33	1		1		1	2	0
PUGLIA	4		1	1	25,00			2	1	1	2	2
CALABRIA	3		1					2	1		2	0
SICILIA	6			2	33,33		1	3	1	2	3	8
SARDEGNA	4	1						3	1		3	3
Totale complessivo	69	4	4	23	33,33	4	8	26	12	23	34	177

Città metropolitane. Punto 6.1a – 6.1b – 6.2 – 6.3 – 6.4

REGIONE	n. Enti	6.1 Numero dei report periodici		6.2 n. report ufficializzati nel corso del 2015 da delibere di consiglio o di giunta	6.3 n. azioni correttive poste in essere attraverso i report nel corso del 2015 (tramite delibere di consiglio o di giunta)	6.4 unità di personale mediamente impiegato presso l'ufficio di controllo di qualità
		6.1.a previsti nei regolamenti dell'Ente o negli statuti ...	6.1.b prodotti nel 2015			
PIEMONTE	1	0	1	0	0	2
LOMBARDIA	1	0	0	0	0	1
LIGURIA	1	4	4	4	0	3
VENETO	1	1	1	1	0	1
EMILIA ROMAGNA	1	1	1	0	0	1
TOSCANA	1	0	1	1	0	0
LAZIO	1	4	2	1	0	3
CAMPANIA	1	2	0	0	0	2
PUGLIA	1	0	0	0	0	0
Totale complessivo	9	12	10	7	0	13

Città metropolitane. Punto 6.5a – 6.5b – 6.5c – 6.5d – 6.5e – 6.5f – 6.5g – 6.5h – 6.5i – 6.5l

REGIONE	6.5.i tipologia di indicatori elaborati per il 2015																																							
	6.5.a accessibilità delle informazioni				6.5.b tempestività tra richiesta ed erogazione				6.5.c trasparenza su criteri e tempi di erogazione				6.5.d trasparenza sui costi				6.5.e trasparenza sulle responsabilità del servizio				6.5.f correttezza con l'utenza				6.5.g affidabilità del servizio				6.5.h competenza del servizio				6.5.i fissazione degli standard di qualità (Carta dei servizi)				6.5.l altro			
	NO	SI	x		NO	SI	x		NO	SI	x		NO	SI	x		NO	SI	x		NO	SI	x		NO	SI	x		NO	SI	x		NO	SI	x					
PIEMONTE	1							1					1				1							1					1				1			1				
LOMBARDIA		1				1						1					1							1					1				1			1				
LIGURIA		1				1						1					1							1					1				1			1				
VENETO		1				1						1					1							1					1				1			1				
EMILIA ROMAGNA	1					1						1					1							1					1				1			1				
TOSCANA		1				1						1					1							1					1				1			1				
LAZIO		1				1						1					1							1					1				1			1				
CAMPANIA		1				1						1					1							1					1				1			1				
PUGLIA		1				1						1					1							1					1				1			1				
Totale compl.	2	6	1	2	6	1	2	6	1	3	4	2	3	4	2	3	4	2	1	6	2	7	2	5	2	2	4	3	2	4	3	2	5	2	4	3				

Fonte: Elaborazione Corte dei conti

Città metropolitane. Punto 6.6 – 6.6.1 – 6.6.1a

REGIONE	n. Enti	P. 6.6 periodicità con la quale l'ente ha proceduto alla misurazione della soddisfazione degli utenti interni ed esterni						P. 6.6.1 indicare l'entità delle rilevazioni			P. 6.6.1a Num. servizi su cui è stata misurata la "customer satisfaction"
		mensile/bi-trimestrale	semestrale	annuale o biennale	% della misurazione annuale /biennale sul totale degli Enti	nessuno	altro (cfr. su segnalazione o rilevazione criticità etc.)	non risponde	su tutti i servizi	solo su alcuni	
PIEMONTE	1			1	100,00					1	5
LOMBARDIA	1			1	100,00					1	5
LIGURIA	1	1								1	4
VENETO	1						1			1	18
EMILIA ROMAGNA	1			1	100,00					1	1
TOSCANA	1			1	100,00					1	6
LAZIO	1			1	100,00					1	10
CAMPANIA	1	1								1	3
PUGLIA	1							1			0
Totale complessivo	9	2		5	55,56		1	1		8	52

Fonte: Elaborazione Cortei dei conti

1.3 Considerazioni conclusive

Con il d.l. n. 174/2012, il legislatore ha conferito completezza al sistema dei controlli interni, inserendo nuove verifiche e assegnando alla Corte dei conti il compito di emanare linee guida che, unite ad opportuni quesiti, le hanno permesso di approfondire il funzionamento dei controlli e di conoscere ogni specifica disfunzione gestionale, assoggettabile a osservazioni e/o a misure correttive.

Come in passato, le linee guida riferite all'esercizio 2015 hanno permesso alle Sezioni regionali di completare il controllo effettuato ai sensi dei commi 166 e seguenti dell'art. 1 della l. n. 266/2005 e di conoscere le eventuali irregolarità fatte emergere dagli organi di controllo interno degli Enti locali, formulando osservazioni conseguenti. Alla delibera di indirizzo è stato allegato il questionario, cui gli enti in esame hanno fornito l'ampia gamma di risposte finora considerate. La sua diffusione ha perseguito obiettivi di razionalizzazione, attuati attraverso la riduzione e semplificazione del numero delle domande, cercando di non esaminare i profili più strettamente afferenti alla gestione ma privilegiando quelli relativi agli aspetti funzionali e organizzativi. Le domande, in quanto preordinate ad acquisire elementi informativi essenziali e confrontabili, sono state più stringenti e hanno permesso di ottenere dati omogenei, con conseguente maggiore comparabilità tra gli stessi.

Nel controllo di regolarità amministrativa e contabile esercitato a successivo, secondo tecniche di campionamento, l'adempimento è presente nell'85% circa dei casi, percentuale migliorata rispetto a quella dello scorso anno (80%). Va riconosciuto che grazie a questi controlli molti dirigenti hanno emanato direttive in grado di far fronte alle irregolarità e che molte di esse sono state sanate.

Dopo diciassette anni dalla sua istituzione, il controllo di gestione appare ancora il più generale e diffuso, mentre non si è parimenti propagata la contabilità economica, ignorata da almeno sei enti su dieci. Se i report prodotti e ufficializzati sono stati più del 90% di quelli previsti, il numero di azioni correttive aumenta di circa il 47% rispetto al 2014, con un risultato che ne dimostra tangibilmente la conseguita concretezza. Un altro dei suoi profili interessanti è la diffusione degli indicatori, che hanno permesso la misurazione dei risultati, secondo più sicuri parametri quantitativi. Prevalgono gli indicatori di efficacia, mentre scarseggiano quelli di economicità. Nelle Province, gli indicatori sono gli strumenti più utilizzati nell'ambito dei controlli interni, essendo presenti nella quasi totalità dei casi. Nel controllo strategico le delibere di ricognizione dei programmi si incrementano ovunque sensibilmente, dimostrando come la revisione degli stessi

costituisca lo strumento fondamentale per una riconsiderazione generale degli obiettivi. Le misure correttive risultano, invece, adottate in misura minore rispetto al controllo di gestione e rispetto a quest'ultimo anche il numero di indicatori è complessivamente inferiore. Le unità di personale a disposizione sono inferiori rispetto alle verifiche di gestione, tanto più che quasi la metà di esse è a tempo parziale.

La verifica degli equilibri finanziari ha avuto un considerevole sviluppo, grazie anche agli specifici riferimenti normativi. È significativo rilevare come il 92% circa dei Comuni e il 65% circa delle Province non abbiano avuto bisogno di impiegare la quota libera dell'avanzo di amministrazione, così come il 93% circa dei Comuni e la quasi totalità delle Province hanno diligentemente verificato se il programma dei pagamenti fosse compatibile con le disponibilità di cassa. Le segnalazioni degli squilibri sono state maggiori nelle Province (35% circa), e ciò per i noti effetti prodotti sulla situazione finanziaria delle Province dalla legge di riordino (l. n. 56/2014), e dai pesanti tagli alle risorse stabiliti per il 2015 dalla relativa manovra. Se è vero che questo tipo di verifica prevede che l'amministrazione crei relazioni tra i vari controlli, acquisendo una visione più globale delle proprie esigenze, è anche vero che mentre i raffronti di compatibilità tra stanziamenti e pagamenti sono molteplici, scarseggiano, invece, le misure di riequilibrio degli assetti finanziari, anche perché diverse sono le concrete modalità d'intervento sui comparti del bilancio.

Gli effetti prodotti dal controllo sulle gestioni delle società partecipate sono stati esaminati da un numero di report che quasi eguaglia quello prodotto dai Comuni e supera quelli emessi dalle Province nella precedente gestione, per cui, pur non essendo moltissimi in assoluto, denunciano una percentuale di adempimento superiore a quelle del passato.

Nonostante la sua importanza, il bilancio consolidato è ancora omesso dai tre quarti dei Comuni e ancor più nelle Province.

In ogni caso, sembra potersi ritenere che il controllo sugli organismi partecipati denoti una maggior consapevolezza da parte degli enti riguardo agli assetti organizzativi e gestionali delle "partecipate".

Il controllo di qualità non ha raggiunto percentuali d'attuazione adeguate, tanto che solo il 27% dei Comuni e il 19% circa delle Province ha ufficializzato i report, e appena il 19% dei Comuni ha proceduto ad azioni correttive. Il ricorso agli indicatori manca in oltre la metà dei Comuni ed è ancor più infrequente nelle Province. Maggiormente adottata è stata la misurazione della soddisfazione degli utenti (nel 64% circa dei Comuni e nel 57% circa delle Province). La scarsità dei report e degli indicatori, uniti alla assenza di misure correttive in tutte le Province,

evidenziano la scarsa attenzione per una verifica che meriterebbe una maggior cura per la significatività dei suoi esiti.

In ultima analisi, si può dire che i risultati sono stati soddisfacenti per il controllo di regolarità amministrativa e contabile, che ha permesso di sanare più di un terzo degli atti e ha prodotto molti report, nonché per il controllo di gestione che, a parte il carente tasso di copertura dei servizi, funziona abbastanza bene, grazie anche alle tante azioni correttive dei Comuni, al personale numericamente adeguato e alla pluralità di indicatori utilizzati. Il controllo sugli equilibri, oltre a produrre molti report, ha consentito di verificare le compatibilità tra il programma dei pagamenti, da una parte, e gli stanziamenti più le disponibilità di cassa dall'altra, segnalando con una certa diligenza i casi di squilibrio.

Il controllo strategico appare ancora carente per quanto riguarda i report, le azioni correttive, la copertura dei servizi e la consistenza del personale, pur in presenza di indicatori di efficacia e di un buon numero di deliberazioni comunali sullo stato di attuazione dei programmi. Si riscontrano criticità con riguardo all'efficienza dei controlli sulle partecipate e sulla qualità dei servizi erogati. I primi, nonostante i numerosi report, spesso difettano delle conseguenti azioni correttive, evidenziando lacune negli indicatori di efficacia e nella redazione dei bilanci consolidati; i secondi dovrebbero essere ulteriormente implementati con particolare riguardo ai report e alle azioni correttive, non potendosi valutare come sufficiente la mera produzione di test di verifica della soddisfazione degli utenti.

1.4 Un focus sui controlli interni dei Comuni principali

Le dieci principali e più popolose città d'Italia corrispondono ai Comuni di Torino, Milano, Genova, Bologna, Firenze, Roma, Napoli, Bari, Palermo e Catania. Nel corso della presente indagine, condotta con l'ausilio di specifici questionari inviati alle amministrazioni locali, tali Enti hanno fornito dettagliate notizie sull'applicazione dei controlli interni previsti dal Tuel, come riformato dal d.l. n. 174/2012.

Le analisi sono state effettuate esaminando e raffrontando gli schemi di relazione compilati dagli Enti locali, con l'obiettivo di evidenziare dettagliatamente il funzionamento dei controlli interni negli enti sopraindicati.

Nel controllo di regolarità amministrativa e contabile i Comuni di Torino, Milano, Genova, Bologna, Firenze, Roma, Bari e Catania hanno regolarmente acquisito i pareri di regolarità sia tecnica che contabile. Solo i Comuni di Napoli e Palermo comunicano di aver assunto alcune

deliberazioni sprovviste del parere di regolarità contabile o di regolarità tecnica. Con riferimento all'Amministrazione comunale di Napoli, le deliberazioni di Giunta assunte con parere di regolarità contabile non favorevole sono state quarantasette su 939, mentre quelle senza l'assenso di regolarità tecnica sono state tre. Le ragioni dello scostamento delle decisioni dai pareri sono spesso indicate in modo generico, con motivazioni quali l'interesse a dare corso al provvedimento, l'esigenza di assicurare la fruibilità di taluni impianti, il bisogno di assicurare i servizi sociali a minori disagiati, ecc. Rispetto al 2014, sono state modificate le tecniche di campionamento dei soli Comuni di Torino, Firenze e Bari.

Nei Comuni di Milano, Genova e Bologna il numero di irregolarità sanate corrisponde a quelle rilevate. Nei Comuni di Torino e Roma la percentuale di irregolarità sanate risulta elevata (rispettivamente, il 94% e il 70% circa) e così pure in quello di Catania. Le irregolarità rilevate restano in parte non sanate nei Comuni di Firenze, Napoli, Bari, Palermo e Catania. In generale, a fronte di una consistente attività amministrativa, le irregolarità effettivamente rilevate risultano abbastanza contenute e, nella maggioranza degli Enti, esse risultano sanate, a dimostrazione di un tendenziale consolidamento di prassi amministrative virtuose.

I Comuni hanno comunicato di aver acquisito i pareri di regolarità contabile e il visto di copertura finanziaria su tutte le determinazioni dirigenziali comportanti impegni di spesa, mentre solo nei casi dei Comuni di Napoli e Palermo sono state adottate deliberazioni con parere di regolarità tecnica e/o contabile "non favorevole".

Il personale impiegato appare insufficiente nei Comuni di Bologna e Bari (una sola unità), probabilmente sovradimensionato nel Comune di Palermo (19 unità) e congruo negli altri Comuni, dove varia tra un minimo di due e un massimo di otto unità.

La frequenza dei report risulta bimestrale o annuale, anche se alcuni Enti (Milano e Roma) non hanno previsto una scadenza. I report vengono generalmente trasmessi ai dirigenti, ai revisori, agli organismi interni di valutazione (OIV) e al Consiglio, ai quali, per il Comune di Milano, si aggiunge il Direttore generale e, per quelli di Genova e Palermo, il Sindaco. Nei Comuni di Roma e Catania non si è avuto invio di report al Consiglio comunale.

Un positivo riscontro di efficacia di tale tipologia di controllo è dato dal fatto che, in tutti gli Enti considerati, salvo il Comune di Bologna, i dirigenti siano stati investiti di direttive idonee a far superare le irregolarità riscontrate. Il controllo di regolarità ha spesso prodotto ispezioni o indagini correlate, come comunicano, relativamente a specifici ambiti di attività, i Comuni di Torino (codice dei contratti), Genova e Palermo (verifiche di cassa), Firenze (agenti contabili),

Napoli (igiene e sicurezza del lavoro, appalti, gestione del patrimonio) e Catania (determine di contratti e atti di società partecipate).

Nella maggior parte degli Enti considerati l'organo di controllo ha verificato l'attestazione dei pagamenti tardivi *ex art.* 41 d.l. n. 66/2014, con la sola eccezione del Comune di Roma, mentre in tutti, indistintamente, è stato istituito il registro unico delle fatture (*art.* 42 d.l. n. 66/2014).

Soprattutto i Comuni di Milano e Bari hanno comunicato di aver riscontrato criticità. Nel Comune di Milano è stato necessario rivedere le procedure di liquidazione. Al riguardo, la Direzione politiche sociali, che presentava criticità nel soddisfare i fornitori, ha rivisto i sistemi di pagamento, accedendo alla liquidazione elettronica e integrando il proprio sistema di gestione dei contratti con il sistema SIB, in modo da accelerare i tempi di "produzione" delle liquidazioni. Anche nel Comune di Bari i controlli hanno evidenziato la necessità di imprimere una maggiore spinta propulsiva al processo di liquidazione, finalizzato alla normalizzazione dei tempi di pagamento, in linea con quelli indicati dal legislatore europeo e nazionale.

Con riguardo ai report redatti per il controllo di gestione, anche prescindendo dal variabile numero di referti emessi per ciascun Ente, occorrerebbe valutare l'incidenza degli stessi sulla programmazione, attraverso l'assunzione di delibere che diano conto delle risultanze dei referti. Tale valutazione risulta non essere avvenuta nei Comuni di Torino, Genova, Napoli, Bari e Palermo ed è avvenuta solo in parte in quelli di Milano, Firenze, Roma e Catania.

L'altro profilo essenziale concerne il ricorso ad azioni correttive, senza le quali il controllo stesso, in quanto finalizzato al miglioramento dell'azione amministrativa, risulterebbe privo di effetti. Ad eccezione di quanto emerso per i Comuni di Firenze, Palermo e Bologna le misure correttive risultano adottate in misura ancora insufficiente.

Il personale utilizzato oscilla dalle due alle sei unità, con l'eccezione del Comune di Milano che ne utilizza diciannove. Nei Comuni di Torino, Genova, Bologna, Firenze, Roma, Napoli, Palermo e Catania gli indicatori utilizzati sono, prevalentemente, di efficacia, mentre nei Comuni di Milano e di Bari sono stati utilizzati soprattutto gli indicatori di efficienza. Quelli di economicità hanno avuto un utilizzo residuale o nullo.

La diversità del numero di indicatori applicati da Ente ad Ente è dovuto alla loro differente qualità, per cui non necessariamente l'utilizzo di più indicatori produce necessariamente più accurate verifiche di sana gestione. L'adozione di un sistema di contabilità economica non si riscontra nei Comuni di Torino, Napoli, Palermo e Catania; pertanto, sei dei dieci Comuni in esame si sono dotati del predetto sistema di contabilità volto a consentire una misurazione dei costi e dei ricavi dei servizi offerti alla cittadinanza.

Riguardo al tasso medio di copertura dei servizi, tutti i Comuni esaminati hanno fornito l'indice medio di copertura dei costi a fronte dei servizi assicurati. Il Comune di Milano raggiunge un tasso del 79%, seguito da quello di Firenze che si attesta sul 56%. Appare opportuno segnalare che la copertura media dei costi dei servizi del Comune di Roma non supera il 28%.

Il tasso di copertura più alto nei servizi si riscontra nelle Amministrazioni comunali di Genova, Roma, Napoli, Bari e Palermo. Nel Comune di Milano si riscontrano i costi più alti per lo smaltimento dei rifiuti. Gli altri Enti hanno fornito risposte diversificate e talora non raffrontabili. Emergerebbe comunque che il più basso tasso di copertura riguarda i servizi che soddisfano interessi sportivi, sociali e culturali.

Il controllo di gestione ha fatto registrare in alcuni Enti le seguenti criticità. Il piano esecutivo di gestione (PEG) e il piano degli obiettivi (PdO) sono stati approvati nel Comune di Torino a ridosso del termine dell'esercizio, mentre nel Comune di Firenze ancora non risulta efficiente il collegamento tra pianificazione e sistema di valutazione. Nel Comune di Palermo si sono evidenziati problemi informatici, che si è cercato di superare con la implementazione della banca dati.

Il controllo strategico dovrebbe elaborare tutti i report previsti nei regolamenti, anche se in alcuni casi, tali report sono formalizzati in delibere nella loro totalità come avviene nei Comuni di Milano, Genova, Bologna, Firenze e Bari, mentre in altri, il numero delle delibere approvate risulta inferiore a quello dei report emessi.

I Comuni interessati hanno comunicato che l'organo d'indirizzo politico ha verificato lo stato di attuazione dei programmi rispetto a quasi tutti i parametri indicati nel questionario. Da evidenziare che per il Comune di Napoli è stato comunicato solo l'esito del confronto tra risultati conseguiti e obiettivi predefiniti.

Riguardo alle azioni correttive, si evidenzia che solo i Comuni di Genova, Bologna e Firenze hanno comunicato di averle poste in essere a seguito dei report ricevuti. Gli effetti concreti sembrerebbero quindi meno rilevanti rispetto a quelli ottenuti nel controllo di gestione. Il personale utilizzato oscilla da una a sei unità, ma non si può non rilevare come le singole unità utilizzate sembrino in certi casi (come nei Comuni di Roma, Napoli, Bari e Palermo) insufficienti. Gli indicatori di "outcome" e di efficacia non risultano utilizzati nei Comuni di Genova, Roma, Palermo e Catania. Nei Comuni di Milano, Napoli e Bari prevale l'utilizzo degli indicatori di "outcome", mentre nei Comuni di Torino, Bologna e Firenze quello degli indicatori di efficacia.

Mentre i Comuni di Roma, Napoli, Palermo e Catania non rispondono alla domanda sulla percentuale media di raggiungimento degli obiettivi, altri Comuni dichiarano quote di

soddisfazione che vanno dal 90% di Genova, al 94% di Milano e Bari, fino al 98% di Bologna e al 99% di Torino e Firenze.

Il buon esito del controllo strategico viene, di regola, evidenziato dall'assunzione di delibere che facciano il punto sullo stato di attuazione dei programmi. Orbene, tra i Comuni in esame solo quello di Bologna ha adottato più di due provvedimenti, mentre i Comuni di Roma e Palermo non hanno provveduto ad alcuna riprogrammazione. I cinque parametri di attuazione dei programmi rispetto ai risultati, alle risorse, ai tempi, alla qualità e all'impatto sono stati esaurientemente utilizzati solo a Torino, Genova e Bologna.

In sintesi, le maggiori difficoltà dei Comuni esaminati hanno riguardato la necessità di collegare il controllo strategico al bilancio armonizzato e al nuovo piano degli indicatori, l'eccessiva numerosità degli obiettivi strategici, con relativa difficoltà ad individuare altrettanti indicatori di *outcome* e, spesso, anche la scarsità di personale da utilizzare per tali compiti.

Le criticità nel controllo strategico si rinvergono in particolare nei Comuni di Napoli, Bari e Catania. Nel primo, non è stata comunicata la percentuale di raggiungimento degli obiettivi e il medesimo Ente ha, inoltre, comunicato la difficoltà di conciliare gli elementi strutturali della relazione previsionale e programmatica con quelli della normativa sull'armonizzazione contabile. Nel Comune di Bari, a fronte delle scarse risorse, si è prefigurato un numero eccessivo di obiettivi, misurati, inoltre, da una quantità inadeguata di indicatori. Nel Comune di Catania il *software* era inadatto al collegamento tra controllo strategico e bilancio armonizzato. Successivamente il controllo è stato implementato, tenendo conto sia del documento unico di programmazione (DUP), che del bilancio armonizzato.

Nel controllo sugli equilibri finanziari il soggetto responsabile ha, in generale, adottato gli atti di indirizzo e coordinamento previsti, tranne che nei casi dei Comuni di Bologna e Palermo. Ovunque i soggetti coinvolti sono stati gli organi di governo, il direttore generale, il segretario e i dirigenti, con la sola eccezione di Palermo, dove sono rimasti esclusi il direttore generale e il segretario. Nel Comune di Palermo e in quello di Catania non è stato prodotto alcun report.

Il versante di attività relativo alle misure di ripristino dell'equilibrio di bilancio ha visto i Comuni di Firenze, Napoli e Bari impegnati in interventi sulla gestione di competenza. Mentre quelli di Firenze e Bari non sono intervenuti sulla gestione di cassa e dei residui, la Città di Napoli è stata costretta a intervenire su tutte e tre le gestioni. Solo il Comune di Torino non è intervenuto sulla gestione di competenza. Tutti gli altri Comuni in esame hanno comunicato di non aver avuto necessità di ricorrere all'adozione di misure di riequilibrio. L'impiego della quota libera dell'avanzo di amministrazione (art. 187, co. 2, lett. b Tuel) si è reso necessario solo nel Comune

di Firenze, mentre gli altri non hanno dovuto adottare il relativo provvedimento di variazione del bilancio. Secondo le attese, si è appurato che, ovunque (con la sola eccezione del Comune di Palermo), il responsabile della spesa, al momento di adottare impegni di spesa, ha accertato preventivamente che il programma dei pagamenti fosse compatibile con le disponibilità di cassa (art. 183, co. 8, Tuel). L'utilizzo delle entrate vincolate confluite nella cassa per il finanziamento di spese correnti (art. 195 Tuel) si è verificato nei Comuni di Torino, Roma, Napoli, Bari, Palermo e Catania, con modalità ben differenziate, che vanno dalla verifica giornaliera della cassa a cura del tesoriere, all'implementazione di un sistema di rilevazione e gestione della cassa vincolata, fino al controllo trimestrale dell'utilizzo dei fondi vincolati per esigenze correnti. I Comuni di Milano, Genova, Bologna e Firenze non hanno avuto bisogno di far ricorso all'art. 195 del Tuel, e neanche in altri si è verificato il caso previsto dall'art. 153, co. 6, Tuel, ai sensi del quale le situazioni non compensabili con maggiori entrate o minori spese, tali da pregiudicare gli equilibri, vanno segnalate a una molteplice serie di organi tra cui la Sezione di controllo della Corte dei conti competente per territorio.

Le criticità negli equilibri finanziari hanno riguardato soprattutto i Comuni di Torino, Roma e Catania. Il primo comunica di aver prevenuto gli squilibri con un monitoraggio costante, inteso a verificare che la gestione delle entrate non pregiudicasse gli equilibri di bilancio. Il Comune di Roma, a seguito del riaccertamento straordinario dei residui, ha provveduto a stabilire le modalità di recupero del maggior disavanzo. Il Comune di Catania, ai sensi dell'art. 195 del Tuel, ha utilizzato, in termini di cassa le somme a specifica destinazione, vincolando contestualmente una quota corrispondente dell'anticipazione di tesoreria. Il controllo è avvenuto quotidianamente, attraverso il giornale di cassa che evidenzia tutte le partite in entrata e in uscita.

Nel controllo sugli organismi partecipati i report prodotti sono stati più numerosi di quelli ufficializzati con delibere, con la sola eccezione del Comune di Bologna dove le due relazioni redatte sono state approvate dagli organi d'indirizzo politico.

Risultano notevoli le differenze tra il contenuto dei report e quello delle delibere: tale circostanza potrebbe indicare che le rilevazioni sulle società partecipate siano utilizzate come informative per gli interessati piuttosto che elementi vincolanti per la programmazione.

Non risulta l'adozione di misure correttive, se non nel Comune di Palermo.

Posto che le amministrazioni locali hanno una struttura dedicata a tale controllo, gli indicatori utilizzati, di efficacia, efficienza, economicità e qualità risultano particolarmente numerosi nel Comune di Roma (centosessantanove) e non altrettanto nei Comuni di Torino, Bologna, Firenze,

Napoli, Bari e Catania. Quasi tutti questi Enti hanno fatto ricorso a ciascuno dei tipi di indicatori sopra elencati, ad eccezione dei Comuni di Torino che non ha adottato quelli di economicità e di Catania che ha tralasciato quelli di efficacia. Il Comune di Napoli ha adottato soltanto quelli di efficienza.

Il tasso medio di realizzazione degli obiettivi è risultato rilevante nei Comuni di Torino, Milano, Genova, Bologna, Roma, Bari e Palermo ed inferiore nei Comuni di Firenze, Napoli e Catania. La mancata adozione del bilancio consolidato è generalizzata, salvo che nei Comuni di Bologna e Bari.

Il controllo sugli organismi partecipati ha evidenziato particolari criticità nei Comuni di Torino, Milano, Genova, Bologna, Roma, Napoli e Palermo.

Il Comune di Torino ha incontrato difficoltà a reperire indicatori maggiormente significativi. Nel Comune di Milano si è avviata la riconciliazione debiti/crediti con gli enti partecipati, per i quali si procede all'approvazione dei relativi bilanci e sono previste operazioni di consolidamento. Nel Comune di Genova si evidenzia la difficoltà nel selezionare flussi informativi sistematici e tempestivi, in modo da supportare efficacemente le direttive dell'ente. Nel Comune di Bologna è mancato il coordinamento tra i tempi di documentazione relativi a obiettivi, risultati, tempi di programmazione e rendicontazione delle società. Nel Comune di Roma risulta del tutto carente il controllo delle fasi di pianificazione e programmazione delle assunzioni di personale delle partecipate, in quanto i relativi piani assunzionali non sono stati approvati da Roma Capitale. Nel Comune di Napoli si registra l'assenza di una piattaforma input/output, finalizzata ad agevolare i flussi informativi da e per gli organismi partecipati.

Il Comune di Palermo ha un sistema informativo che appare inadeguato alle rilevazioni utili per il consolidamento dei conti. Il controllo del corretto adempimento degli obblighi discendenti dal contratto di servizio è ancora effettuato a livello dei singoli servizi dirigenziali, mentre alcuni report denunciano gli scostamenti tra *standard* previsti e prestazioni rese.

La differenza di contenuto tra i report redatti e quelli ufficializzati si evidenzia in tutti gli enti esaminati (ad eccezione del Comune di Milano) anche con riguardo al controllo sulla qualità dei servizi.

Il personale addetto è di undici unità per il Comune di Milano, mentre negli altri Comuni varia da una a cinque unità. Le tipologie di indicatori elencate dal questionario sono state integralmente adottate nei Comuni di Milano, Genova, Bologna, Roma Palermo e Catania. Viceversa, i Comuni di Bari e Torino non hanno adottato il parametro della trasparenza sui costi, mentre il Comune

di Firenze non ha utilizzato gli indicatori relativi alla trasparenza, sia sui costi che sulle responsabilità del servizio.

Solo il Comune di Napoli non ha adottato alcun tipo di indicatori sulla trasparenza concernenti i costi, le responsabilità, i criteri e i tempi di erogazione delle prestazioni. La soddisfazione degli utenti è stata misurata con una frequenza prevalentemente annuale, anche se, talora, i sondaggi risultano del tutto omessi. Il numero dei servizi assoggettati a controllo di qualità va dai quattro nel Comune di Firenze, ai trentaquattro e trentacinque, rispettivamente, dei Comuni di Torino e Milano, fino ai sessantasette del Comune di Bari. I Comuni di Roma e Catania non hanno testato il gradimento di nessuno dei propri servizi; solo il Comune di Bologna ha denunciato criticità. Relativamente alle difficoltà riscontrate dai Comuni esaminati, in merito all'esercizio di tale forma di controllo, nei Comuni di Torino, Genova e Catania sono emerse sia la contrazione dell'organico che la scarsità delle risorse economiche assegnate. Il Comune di Roma ha comunicato che nel corso del 2015 non si è potuto procedere al controllo di qualità, perché non è stato sottoscritto il Protocollo di intesa tra Roma Capitale e le associazioni dei consumatori.

1.5 Un *focus* sui controlli interni delle Città metropolitane

La recente istituzione delle Città metropolitane¹ ha incontrato molte difficoltà tra cui quelle relative all'istituzione e al funzionamento degli organismi di controllo. Le analisi sono state effettuate esaminando e raffrontando gli schemi di relazione compilati dagli Enti sotto forma di questionario allo scopo di evidenziare come funzionino, in dettaglio, gli strumenti di controllo in tali enti di nuova istituzione.

Occorre innanzitutto rilevare che alle criticità emerse non sempre sono seguite azioni correttive adeguate: anche quelle conseguenti al controllo di gestione spesso si sono esaurite in una mera revisione dell'attività amministrativa.

Si evidenzia, inoltre, che diverse Città metropolitane non hanno verificato il tasso di copertura dei servizi e, con riguardo al controllo strategico, è risultato che circa la metà delle Città metropolitane non hanno adottato determinazioni di revisione dei programmi risultati incompleti o inefficaci.

¹ In base all'art. 1 co. 2 della l. n. 56/2014 le Città metropolitane perseguono le seguenti finalità istituzionali generali: cura dello sviluppo strategico del territorio metropolitano; promozione e gestione integrata dei servizi, delle infrastrutture e delle reti di comunicazione; cura delle relazioni istituzionali afferenti al proprio livello, ivi comprese quelle con le città e le aree metropolitane europee ed, inoltre, a partire dal gennaio 2015 subentrano alle omonime Province, esercitandone le funzioni e subentrando in tutti i rapporti attivi e passivi. Le nove Città metropolitane, che per la prima volta formano oggetto di rilevazione, hanno fornito notizie in riferimento, soprattutto, all'applicazione degli articoli modificati del Tuel, come ampiamente riveduto dal d.l. n. 174/2012.

I ritardi nell'approvazione della documentazione contabile relativa al nuovo Ente "Città metropolitana" hanno ridotto gli spazi di manovra del controllo strategico.

Anche i controlli sulle società partecipate hanno fatto emergere numerose criticità, in particolare con riguardo alla gestione dei servizi esternalizzati.

Migliori risultati sono stati ottenuti con riguardo al controllo di regolarità amministrativo e contabile.

Tutte le Città metropolitane, infatti, hanno acquisito i pareri di regolarità sia tecnica che contabile e non sono emersi casi di delibere non corredate dai relativi pareri.

Tuttavia, la verifica delle irregolarità amministrative e contabili ha evidenziato, in alcuni casi, criticità che non risultano sanate.

La consistenza del personale addetto ai controlli mediamente è risultato essere mediamente di quattro unità per ente. La frequenza dei report è per lo più semestrale, pur registrandosi alcuni casi di intervalli temporali sensibilmente diversi (le Città metropolitane di Roma e Bari, ad esempio, comunicano di aver prodotto relazioni, rispettivamente, su base mensile e annuale). I report vengono trasmessi ai dirigenti, ai revisori, agli OIV e al Consiglio; salvo che per le Città metropolitane di Torino, Roma e Bari che le inviano ai soli dirigenti, e per quelle di Venezia, Bologna e Napoli, che escludono il Consiglio dai destinatari.

Da valutarsi positivamente il fatto che, nel nuovo contesto (e ad eccezione del solo Ente di Genova), i dirigenti siano stati investiti dell'assunzione di direttive idonee a far superare le irregolarità riscontrate. Al controllo di regolarità non sono seguite ispezioni o indagini correlate salvo che nelle Città metropolitane di Genova e Roma.

Nella maggior parte delle Città metropolitane l'organo di controllo ha verificato l'attestazione dei pagamenti tardivi ex art. 41 del d.l. n. 66/2014, mentre in tutte, indistintamente, è stato istituito il registro unico delle fatture (art. 42 d.l. n. 66/2014).

Le Città metropolitane di Torino, Genova, Milano, Bari, Firenze e Bologna non hanno denunciato criticità, mentre quelle di Roma, Napoli e Venezia hanno rilevato ostacoli essenzialmente operativi. L'Ente di Roma ha potuto verificare correttamente la coerenza dei provvedimenti esaminati con il piano anticorruzione soltanto a partire dall'introduzione di un sistema informatizzato, che ha permesso di appurare la simultanea applicazione di tutte le misure in ciascun settore. Il personale assegnato alla Città metropolitana di Napoli, che presta prevalentemente la propria attività in altre Direzioni, ha dovuto far fronte ad un maggior carico di atti da controllare (agli impegni di spesa si sono aggiunte le scritture private e le determine

dirigenziali). La scarsità di risorse umane a disposizione è una criticità evidenziata anche dalla Città metropolitana di Venezia.

Premesso che la Città metropolitana di Bari non ha attivato il controllo di gestione, negli altri enti il relativo numero di report è stato mutevole. Tuttavia, il numero di referti messi a punto può considerarsi meno rilevante rispetto all'incidenza degli stessi sulla programmazione, una volta che il loro contenuto formi oggetto di specifiche delibere. Infatti le Città metropolitane di Torino, Venezia, Bologna, Firenze e Roma evidenziano una carenza di tali delibere, mentre quelle di Milano, Genova e Napoli hanno emesso almeno una delibera di riprogrammazione. Il ricorso ad azioni correttive, senza le quali il controllo stesso è privo di efficacia, è stato rilevato solo nelle Città metropolitane di Torino, Milano e Genova, dove però risulta limitato al semplice monitoraggio dell'attività amministrativa. Il numero di personale mediamente utilizzato può ritenersi adeguato alle esigenze.

Gli indicatori utilizzati sono, prevalentemente, di efficacia, nelle Città metropolitane di Torino, Milano, Venezia, Roma e Napoli, mentre quelle di Genova e Bologna hanno fatto maggior uso degli indicatori di efficienza. Gli indicatori di economicità sono stati, nel complesso, scarsamente utilizzati. Quanto alla contabilità economica, se ne rileva l'adozione nelle Città metropolitane di Torino, Milano, Genova, Firenze, Roma e Napoli, mentre quelle di Venezia e Bologna non hanno ancora provveduto in tal senso.

Riguardo al tasso medio di copertura dei servizi, la maggior parte delle Città metropolitane non ha fornito risposta, lasciando presumere di non avere la disponibilità dei relativi dati. Le Città metropolitane di Torino, Firenze e Roma hanno riferito che il loro tasso di copertura è pari, rispettivamente, al 63%, all'80% e al 100%.

Non gestendo servizi a domanda individuale, quasi tutte le Città metropolitane non hanno risposto al quesito su quali siano i servizi con il tasso di copertura maggiore o minore.

La nuova programmazione relativa alle Città metropolitane, intervenuta in corso d'anno, ha comportato quasi ovunque un aggravio per il controllo di gestione. Nella Città metropolitana di Genova i processi e gli obiettivi sono stati assegnati in ritardo, in quelle di Roma e Napoli gli strumenti di programmazione non sono stati messi a disposizione tempestivamente, mentre in quella di Venezia la tardiva approvazione del bilancio 2015 ha impedito la redazione del report intermedio del giugno 2015 e prodotto lo slittamento del piano esecutivo di gestione (PEG). Le difficoltà degli Enti di Bari e Firenze sono più strettamente legate all'applicazione della trasformazione da Provincia a Città metropolitana. La Città metropolitana di Torino ha sottolineato come questo passaggio abbia cagionato anche una drastica riduzione del personale.

Il controllo strategico elabora appositi report, il cui numero, in alcuni casi, corrisponde a quello dei referti formalizzati in delibere mentre in altri è superiore. Quella di Milano è la Città metropolitana che ha elaborato più referti, mentre quella di Torino non solo comunica di non aver utilizzato azioni correttive, ma anche di non aver operato distinzioni tra parametri ancora utilizzati e parametri dismessi.

La consistenza di personale utilizzato varia da una a quattro unità. Gli indicatori di “outcome” e di efficacia utilizzati negli Enti di Milano, Venezia e Bologna sono alcune decine, mentre le Città metropolitane di Napoli e Firenze dichiarano di non avervi fatto ricorso. Gli Enti di Genova, Roma e Bari riferiscono di aver utilizzato centinaia di indicatori. La percentuale media di raggiungimento degli obiettivi risulta elevata in base a quanto comunicato da quasi tutti gli Enti in esame: 88% Milano, 100% Venezia, 93% Genova, 99% Bologna e Firenze, 98% Roma e 80% Bari. Le Città metropolitane di Torino e Napoli non hanno fatto pervenire le proprie valutazioni. Il buon esito del controllo strategico dipende, tuttavia, dall’assunzione consequenziale di delibere che facciano il punto sullo stato di attuazione dei programmi: in tal senso, risulta ancora carente l’attività della maggior parte degli enti in esame, considerando anche che, ad esempio, le Città metropolitane di Venezia, Bologna, Napoli e Torino non hanno dato seguito ad alcuna deliberazione di revisione strategica della loro attività amministrativa.

Tale dato non appare in linea con i risultati evidenziati dall’indagine sugli Enti sopra i 15 mila abitanti, i quali procedono diffusamente a deliberare in merito. I parametri di valutazione indicati dal questionario sono stati tutti utilizzati dalle Città metropolitane di Milano, Venezia, Genova e Bari. Le rimanenti sembrano aver trascurato l’impatto socio economico dei programmi, o, comunque, appaiono limitarsi al raffronto tra obiettivi e risultati, ovvero tra i tempi previsti e quelli di realizzazione. Per gli Enti di Torino, Roma e Napoli va rilevato, inoltre, il mancato raffronto tra lo stato di attuazione dei programmi e gli *standard* di qualità prefissati.

Ovunque i ritardi nell’approvazione della documentazione contabile relativa al nuovo Ente “Città metropolitana” hanno ridotto gli spazi di manovra del controllo strategico. Per gli Enti di Torino e Venezia la tardiva approvazione di bilancio e relativa programmazione, avvenuta oltre la metà dell’esercizio di riferimento, ha fatto sì che la verifica dell’attuazione coincidesse necessariamente con la rendicontazione finale. In altri casi (Genova), il ritardo nell’approvazione del documento unico di programmazione (DUP) ha indotto l’amministrazione a ritenere sufficiente un monitoraggio al 31 dicembre 2015, oppure (come nel caso di Milano) l’assenza delle linee programmatiche ha indotto l’Ente ad utilizzare la relazione previsionale e programmatica, approvata con il bilancio di previsione 2015. Anche la Città metropolitana di Roma ha fatto