

n. 77 del 1995 (Modica, Ascoli P., Cuneo, Velletri, Misterbianco, Verbania, Roseto degli Abruzzi, Fondi, Quarto, Termoli, Viterbo).

Per il comune di Vignola viene invece rivolto espresso invito all'amministratore ad intervenire perchè la struttura operativa di controllo interno provveda a far pervenire le proprie conclusioni al Consiglio comunale.

Efficienza e economicità

Come è noto, i revisori dei conti degli enti locali, sia se costituiti in forma monocratica che in forma collegiale, hanno quale primo e fondamentale compito quello di svolgere una "attività di collaborazione con l'organo consiliare secondo le disposizioni dello statuto e del regolamento". Collaborazione che, ai sensi del comma 5 dell'art. 57 della legge 142 del 1990, deve essere prestata per l'esercizio della "sua funzione di controllo e di indirizzo".

Come avanti precisato, i revisori devono, tra l'altro, redigere comunque una specifica "relazione sulla proposta di deliberazione consiliare del rendiconto della gestione e sullo schema di rendiconto.....; la relazione contiene..... i rilievi, considerazioni e proposte tendenti a conseguire efficienza, produttività ed economicità della gestione".

È, questo, un adempimento di particolare rilievo, dato che va ad impingere nel merito della gestione in tutte le sue manifestazioni.

Anzitutto, perchè detta relazione riguarda i risultati dell'intero ciclo annuale delle attività gestorie dell'ente, e inoltre perchè contiene tutta una serie di osservazioni, rilievi e suggerimenti che, fondandosi su un concomitante monitoraggio di tali attività, può fungere da utile presupposto su cui, tra l'altro, l'ente stesso fonda le proprie scelte future.

In questa sede, però, la Sezione ha ritenuto opportuno fermare la propria attenzione soprattutto su taluni profili residuali delle citate relazioni, atteso che gli altri aspetti sono stati evidenziati nelle tematiche appena svolte.

Trattasi, comunque, di alcuni fenomeni molto significativi ai fini del controllo di buon andamento.

Passando ora ad esaminare, più specificamente, le irregolarità sugli atti e sulle procedure di gestione, si evidenzia che i revisori del Comune di Fondi rilevano la difficoltà di conoscere e controllare il personale assunto o licenziato, in quanto l'ente non ha istituito il libro matricola e paga.

Detti revisori affermano anche che "le entrate per i servizi pubblici riportati nella tabella potrebbero essere considerate soddisfacenti se i costi indicati e riportati nel consuntivo fossero veritieri.

I costi indicati non corrispondono alla realtà poichè non sono comprensivi della spesa del personale". Ciò posto, consigliano di essere più attenti nell'imputare i costi ai vari servizi e di essere più attenti nel controllo delle entrate, che appaiono insufficienti rispetto alla quantità dei servizi erogati. Inoltre, lo stesso organo di revisione invita "a vigilare sulle spese, considerata l'impossibilità di quantificarle".

Si osserva inoltre che:

- in taluni comuni esistono procedure esecutive per le quali non è stata attivata l'opposizione giudiziale (Fondi, Torre Annunziata, Vibo Valentia);
- non sempre "la documentazione relativa al regolare assolvimento degli adempimenti previdenziali ed assistenziali è presente negli appositi fascicoli (Misterbianco);
- "non è stata predisposta, pubblicata e trasmessa la lista semestrale dei consulenti e collaboratori esterni (legge n. 662 del 1996, art. 1, comma 127)" (Crotone). La stessa lista "è stata predisposta, ma non trasmessa entro il 30/06/1998" - come prescrive la stessa norma - da parte del comune di Ascoli Piceno.

Fenomeni riconducibili ad inefficienze gestorie sono pure segnalate relativamente alla mancanza o incompletezza della documentazione relativa ad appalti e forniture. Sul tema i revisori del Comune di Porto S.Elpidio affermano che i ribassi d'asta in sede di aggiudicazione

delle gare di appalto non sono corretti, in quanto il progetto deve essere completo fin dall'inizio per essere valutato nella sua completezza. Gli organi di revisione dei comuni di Cuneo e Eboli sollecitano le rispettive amministrazioni ad adottare delle schede, per la gestione delle opere pubbliche, nelle quali per ogni opera sia indicato tutto l'iter procedurale della sua realizzazione, e cioè: progetto, affidamento dei lavori, perizie di variante e suppletive, revisione prezzi, conto fiscale, collaudo, ecc, e suggeriscono, inoltre, che tale scheda dovrebbe essere allegata ad ogni rendiconto.

Da talune relazioni emergono diverse osservazioni in ordine all'istituzione o al funzionamento degli organi preposti al controllo interno di gestione.

Così per il comune di Cesano Boscone, per il quale il "Collegio rileva che, per intervenute difficoltà operative, non è a tutt'oggi operante un efficace controllo di gestione come previsto dall'art. 39 del d.lgs. n.77 del 1995".

Per il comune di Avezzano, i revisori lamentano la mancata adozione di un razionale controllo di gestione.

I revisori del comune di Castelfranco Veneto formulano considerazioni sia in ordine al controllo di gestione, sia sul P.E.G..

Riferiscono, infatti, che: "solo recentemente l'ente ha provveduto a ricoprire il posto resosi vacante nel mese di ottobre 1997 all'ufficio preposto al controllo di gestione. Si auspica, pertanto, che l'attività di tale ufficio, con il quale il Collegio intende strettamente collaborare, possa avviarsi in tempi più rapidi possibili.

Al riguardo, fondamentale sarà la effettiva assunzione dello strumento del P.E.G., sia nella sua formulazione di preventivo che in quella di consuntivo, da parte dei dirigenti che, con il nuovo ordinamento, divengono i reali gestori della spesa, delle risorse e del funzionamento dei propri settori. Il controllo di gestione potrà trovare un momento di effettiva realizzazione solo se questi comportamenti complessivi saranno assimilati e diventeranno prassi costante".

Mentre il Collegio dei revisori del comune di Castelfranco Emilia rileva che le procedure per il controllo di gestione sono già state impostate, che sono in una fase di avvio ma che non sono stati ancora ottenuti i dati effettivamente utilizzabili per il controllo, quello del comune di Vignola invita l'Amministrazione comunale "ad intervenire affinché la struttura operativa a cui è stato affidato il controllo di gestione presenti le conclusioni del proprio controllo al Consiglio Comunale ai sensi dell'art. 41 del d.lgs. 77 del 1995"

In settori diversi, ma concernenti sempre fenomeni riguardanti l'efficienza e l'economicità della gestione, si pronuncia qualche altro organo di revisione, quale quello del comune di Vittorio Veneto, che lamenta di non poter "formulare approfonditi rilievi e proposte in ordine al conseguimento dell'efficienza, produttività ed economicità della gestione, in assenza della contabilità economica o comunque di analitiche rilevazioni extracontabili dei fatti ed elementi economicamente rilevanti"; oppure quello del comune di Merano, il quale si sofferma sull'affidamento della gestione di capitoli di bilancio a ciascun responsabile di servizio e sulla connessa responsabilità, dando al riguardo utili suggerimenti operativi.

I revisori del comune di Mesagne rilevano che: "Risulta essersi confermata una notevole diminuzione della copertura contributiva dei servizi a domanda individuale rispetto al precedente esercizio 1995 che vedeva una percentuale di copertura degli stessi servizi pari al 68,65% rispetto a quella del 47,44% dell'esercizio in esame. Tale discostamento risulta determinato, in prevalenza, dall'aumentato costo del servizio di mensa scolastica senza che allo stesso sia seguito un incremento di copertura contributiva per cui si raccomanda di rivedere la misura contributiva per i servizi erogati".

Conclusioni

Come avanti accennato, gli organi di revisione economico-finanziaria hanno l'obbligo giuridico di presentare a fine anno al consiglio dell'ente una relazione che accompagni il conto consuntivo e nella quale siano formulati rilievi, considerazioni e proposte tendenti a conseguire

efficienza, produttività ed economicità della gestione. Perché ciò avvenga è indispensabile aver seguito nel corso dell'anno i fenomeni gestori di maggior rilievo.

È, questa, una funzione molto importante, in quanto è il mezzo più idoneo affinché l'organo politico dell'ente possa avere cognizione dell'operato degli amministratori e, quindi, possa svolgere i propri compiti di controllo e di indirizzo.

Vero è che il predetto organo può operare "con tecniche motivate di campionamento", ma non v'è dubbio che verrebbe meno ai propri compiti se omettesse di segnalare i fatti di gestione di maggior rilievo e, comunque, quelli più eclatanti concernenti il rispetto delle norme, soprattutto quando trattasi di possibili casi comportanti responsabilità.

Orbene, dall'esame delle suddette relazioni si è potuto constatare che sovente i revisori si limitano a fornire soltanto dati schematici, ovvero di semplice statistica, come se provvedessero a compilare moduli preconfezionati.

Ne consegue che in tali casi risulta impossibile individuare le cause genetiche determinative delle situazioni patologiche.

Gli elementi e le notizie a disposizione della Sezione, pertanto, non possono che essere frammentari, con la conseguenza che una valutazione sul funzionamento degli organi in questione risulta molto complessa.

Nonostante tali osservazioni di carattere generale, sono stati comunque riscontrati fenomeni che i revisori hanno opportunamente segnalato. Un esempio sintomatico - ma che è abbastanza diffuso - è quello relativo all'evidenziazione (cfr. comune di Fondi) dell'accensione di mutui che non sono stati utilizzati, in relazione ai quali si ha ragione di ritenere che abbiano determinato al fatto gestorio negativo, anche un possibile danno erariale.

Con riferimento ai debiti fuori bilancio, si è constatato che, tranne per il comune di Fondi, non è stato evidenziato se i riconoscimenti dei debiti stessi siano o meno avvenuti nel rispetto delle previsioni normative.

In altri casi sono mancati gli approfondimenti sul fenomeno debiti fuori bilancio, soprattutto quando si richiede per la loro copertura l'utilizzazione di risorse di esercizi successivi, incidendo così sulle capacità complessive dell'ente ed i relativi equilibri di bilancio.

Da riscontri condotti dalla Sezione sulle delibere ex art. 37 del d.lgs. 77 del 1995, tali fenomeni sono invece risultati presenti in più comuni (ad es.: Rivoli, Imperia, Campobasso, Quarto, Galatina, Rende e Alghero).

Un settore molto importante dell'attività gestionale degli enti è quello relativo alle entrate tributarie.

In proposito, la Sezione osserva che da un periodo in cui lo Stato ha accentrato le fasi dell'accertamento e della riscossione di quasi tutti i tributi (anni Settanta), si sta assistendo ad una progressiva inversione di tendenza, destinata ad ulteriori sviluppi per effetto del c.d. "federalismo fiscale".

Una tale vicenda ha determinato un indebolimento degli uffici tributi dei comuni, i quali ora risultano inadeguati alle nuove esigenze. Per vero i revisori hanno largamente evidenziato tale fenomeno ed hanno messo in luce anche talune disfunzioni determinative di gravi danni alle entrate tributarie degli enti interessati (ad es., comuni di Fasano, Torre Annunziata, Iglesias).

Si segnala, infine, che dalle stesse relazioni dei revisori emergono difficoltà nell'applicazione delle nuove regole contabili, con evidenziazione, in taluni casi, di vere e proprie irregolarità (ad es., comuni di Termoli e Fondi).

6.2 I servizi di controllo interno e/o nuclei di valutazione

6.2.1 Nella precedente relazione resa al Parlamento si rilevava che il disegno di riforma dell'amministrazione pubblica appariva ormai completo e che per realizzare il passaggio da una amministrazione orientata al procedimento ad una orientata al risultato era indispensabile che

venisse attivato e messo in condizione di operare il nuovo sistema di valutazione basato sul controllo di gestione.

Si osservava, inoltre, che il sistema di valutazione costituito da più ambiti di informazione realizzati orizzontalmente, non sarebbe stato compreso nella sua interezza se non si fosse considerato anche l'esercizio del controllo di secondo grado attribuito alla Corte dei conti dalla l. 20 del 1994.

Si va configurando così, una sorta di dialettica tra il controllo interno, esercitato dai servizi di controllo, e quello esterno, esercitato dalla Corte dei conti. Quest'ultima, infatti, è chiamata ad accertare, anche in base all'esito dei controlli interni, la rispondenza dei risultati dell'attività amministrativa agli obiettivi stabiliti dalla legge, valutando comparativamente costi, modi e tempi dello svolgimento dell'azione amministrativa. Inoltre la Corte dei conti deve valutare il funzionamento dei controlli interni e riferirne al Parlamento (art. 3, c. 7, l. 20 del 1994).

Il proficuo dialogo che il legislatore ha previsto debba instaurarsi tra due diverse fasi del controllo presuppone l'elaborazione di metodologie che, coerentemente con le caratteristiche di flessibilità insite nel controllo di gestione, non sono state indicate in dettaglio, ma sono state lasciate agli organi che ne sono titolari.

Il funzionamento del nuovo sistema di valutazione basato sul controllo di gestione presuppone quindi, in vista di molteplici finalità, più livelli di utilizzo e di valutazione delle informazioni prodotte dai controlli di gestione interni. Naturalmente l'entrata a regime di tale sistema presuppone che le amministrazioni abbiano innanzitutto provveduto alla individuazione della struttura addetta al controllo di gestione interno e che essa abbia iniziato ad operare.

Considerata la numerosità e l'eterogeneità degli enti locali, è comprensibile che tra essi si registrino sia una disparità di esperienze nella scelta dei tempi di attuazione, sia una pluralità di situazioni nell'interpretazione delle modalità e nell'evoluzione degli strumenti operativi. Pertanto, prima di avanzare ogni altra considerazione, è necessario fare il punto sull'entità e sulle modalità di ciò che è stato realizzato sinora.

Per quanto riguarda i tempi di attuazione, dai dati rilevati dalla Sezione (che verranno esposti dettagliatamente nelle prossime pagine), il bilancio che emerge non appare particolarmente confortante in assoluto né come tendenza rispetto a quanto registrato nella relazione precedente.

Al maggio 1999 i comuni che hanno istituito e attivato il servizio di controllo sono il 35% di quelli che hanno risposto al questionario (1222 su 1328, pari al 92% dell'universo dei Comuni di 8.000 abitanti e oltre). Se nel 1999 la quota di comuni dotati del servizio di controllo non è superiore a quella dell'anno precedente, è da sottolineare che nel 35% del 1998 era compreso un 11% di enti che avevano formalmente istituito, ma non ancora effettivamente attivato, il servizio.

Quanto alle province, gli enti che hanno istituito e attivato il servizio di controllo sono nel 1999 l'85% di quelli che hanno risposto (85 su 100), mentre nel 1998 erano il 67% di cui un 16% non aveva ancora attivato il servizio. Dall'esame delle risposte, comunque, risulta che la maggioranza dei servizi di controllo istituiti è ancora allo stato iniziale nell'impostazione delle attività e che una certa quota di essi (18%) si dedica solo alla valutazione dei dirigenti e/o del personale.

Questi dati inducono a ritenere che la fase di transizione è destinata a prolungarsi nel tempo. Basti considerare che sono passati già sei anni dalla previsione obbligatoria dell'adozione del controllo di gestione per tutte le amministrazioni.

È quindi utile porsi alcuni interrogativi intorno alle cause che possono aver contribuito a determinare i ritardi registrati e, in via preliminare, avanzare alcune ipotesi.

Un interrogativo riguarda ad esempio quanto tale ritardo è dovuto a difficoltà strutturali di ordine organizzativo e quanto invece a resistenze culturali, o quanto ancora è dovuto alla difficoltà di orientarsi tra le indicazioni normative (basti pensare alla confusione terminologica

riguardo alla struttura e riguardo alla funzione dei servizi di controllo), quanto infine alla carenza di risorse professionali interne o all'attesa creata dalla disciplina del decreto che il Governo doveva emanare in attuazione dell'art. 11 della l. 59 del 1997 in materia di controlli interni ed il cui contenuto di massima è stato di recente reso noto; disciplina che come meglio si vedrà, è volta ad un'ampia modifica della precedente⁶⁹.

Sicuramente non si è in presenza di una causa unica, bensì di una pluralità di concause. Ciò nondimeno una delle cause più rilevanti può essere individuata - come da più parti viene fatto notare - nella mancata previsione di una «istanza istituzionale» a cui le amministrazioni avrebbero potuto fare riferimento sin dall'inizio dell'attuazione del processo.

Il legislatore ha pensato, forse troppo ottimisticamente, che l'impostazione seguita fosse di per sé sufficiente a provocare un salutare trauma nei confronti dell'inerzia che tradizionalmente caratterizza le amministrazioni di fronte ai tentativi di rinnovamento. Contemporaneamente può essere stata sottovalutata la difficoltà concreta per le amministrazioni di ricostruire la logica del susseguirsi delle norme, nonostante fosse chiaro che lo strumento su cui puntava il legislatore per il successo di questa riforma fosse con tutta evidenza costituito dalla valutazione dei risultati.

L'identificazione della struttura, la comprensione delle funzioni e dei destinatari del sistema di valutazione interno sono state rese poi ancora più complesse dal successivo inserimento della valutazione dei dirigenti nel contesto più generale del sistema dei controlli interni inteso come attività strutturale delle amministrazioni. Senza che, sino allo schema di decreto, fosse fatta chiarezza in ordine alla connessione tra i due aspetti della valutazione (controllo di gestione/valutazione dei dirigenti) e senza forse tener conto che la sovrapposizione dei due aspetti poteva depotenziare le azioni di controllo sia sul piano programmatico che su quello operativo.

In attesa che le preannunciate nuove disposizioni che ridisciplinano compiutamente i controlli interni, indicando le finalità di ciascun controllo e la relativa struttura, vengano assimilate e producano i loro effetti, si deve fin d'ora osservare che dall'analisi dei dati acquisiti dalla Sezione emerge che la maggior parte degli enti locali continua ad essere in ritardo nell'istituzione dei servizi di controllo e che, tra quelli che li hanno istituiti, emergono logiche attuative molto diverse tra loro.

La previsione di una istanza in cui possano convergere le informazioni e i dati risultanti dalle esperienze in corso appare utile non solo per gli enti che non hanno ancora istituito il servizio, ma anche per quelli che lo hanno attivato. E ciò per evitare il rischio che la scelta di modelli attuativi troppo differenziati porti ad una polverizzazione delle esperienze e ad una dispersione delle conoscenze⁷⁰.

L'emergere di una realtà eterogenea e diffusa a «pelle di leopardo», da non ritenersi di per sé negativa, non sembra dipendere solo dalla diversità degli enti locali e dalle caratteristiche di flessibilità intrinseche al controllo di gestione, ma anche dalle difficoltà degli enti locali di gestire operativamente la fase di un cambiamento che, a prescindere dal problema della chiarezza del disegno, non appare semplice dal punto di vista organizzativo e funzionale. Infatti il controllo di

⁶⁹ Si fa riferimento, infra, al testo dello schema trasmesso per il parere alla commissione bicamerale del Parlamento.

⁷⁰ Recentemente è stata sottolineata l'importanza della "visione d'insieme" consentita dall'attività dei centri di elaborazione e diffusione di proposte applicative e di metodologie, che agiscono al livello di sotto-sistemi della pubblica amministrazione, ovvero di aggregati di enti omogenei per funzioni. Il confronto tra gli andamenti nei settori dell'università e delle Camere di commercio, ove Conferenza dei rettori e Unioncamere hanno esercitato un ruolo di impulso, e ambiti come quelli di ministeri, regioni, province e comuni, ove è mancata un'attività con questo orientamento, è abbastanza istruttivo.

Non si tratta solo di maggiore uniformità e convergenza dei modelli adottati, da una parte, contro eterogeneità e dispersione dall'altra; la presenza di momenti reali di elaborazione, non solo a livello normativo, ma implicante una progettazione condivisa di metodi, si rivela fattore potente di accelerazione delle esperienze e di significatività del confronto interaziendale".

Gianfranco Rebori, *La valutazione dei risultati nelle amministrazioni pubbliche*, pp.154 - 155 Ed. Guerini e associati 1999.

gestione è concepito come un tassello del processo di rinnovamento in atto. Esso contempla l'adozione di molte altre significative innovazioni in una visione d'insieme dell'apparato organizzativo e gestionale come mai era avvenuto prima. Tale visione è consapevole dell'interdipendenza tra le varie articolazioni del processo e quindi della rilevanza che la realizzazione di ogni innovazione riveste per le altre. Basti pensare alla distinzione degli organi politici da quelli amministrativi, ai fondamentali intrecci tra le politiche di bilancio e le funzioni di programmazione e di controllo e le attribuzioni operative dell'amministrazione. Il tutto volto a conseguire maggiore efficienza e a far maturare una cultura più attenta ai risultati dell'azione amministrativa e alla sua qualità. Ogni innovazione viene considerata come un momento essenziale di un circuito in cui le singole fasi gestionali sono tra loro necessariamente collegate (una rilevazione volta a verificare concretamente come è stato realizzato tale collegamento è stata svolta dalla Sezione su 8 comuni con circa 50.000 abitanti (V. paragrafo 3.3).

Il legislatore ha previsto la costituzione di una banca dati presso la Presidenza del Consiglio, alimentata dai singoli controlli. È però da ritenere che la fase di transizione attuale sia destinata a durare a lungo e che ciò ne ritardi l'attuazione.

La considerazione del ritardo con cui sarà realizzata tale banca dati ha indotto la Sezione a privilegiare la ricostruzione di un quadro d'insieme della situazione attraverso i dati quantitativi. E sulla base di essa a ricostruire la configurazione assunta dai servizi attualmente operanti, allo scopo di ricondurre ad unità esperienze tra loro eterogenee.⁷¹

L'analisi così realizzata assolve un compito di informazione e di conoscenza generale che si propone come primo passo in vista di una valutazione dell'impatto prodotto dal controllo di gestione nell'ambito degli enti locali. Con essa si manifesta anche l'intento di contribuire a sensibilizzare gli operatori affinché dedichino particolare attenzione alla fase della progettazione del controllo, sulla cui efficacia si basa il complessivo sistema di valutazione.

Il funzionamento del nuovo sistema di valutazione presuppone che le amministrazioni si preoccupino non solo dell'adempimento formale, ma comprendano e aderiscano alla logica che contraddistingue il controllo di gestione su cui tale sistema si basa. Esso, inoltre, richiede che le metodologie e gli strumenti di misurazione individuati per le analisi interne ricevano la più ampia diffusione per consentire, in un lasso di tempo ragionevole, tale da non depotenziarne la carica innovativa, un processo di omogeneizzazione tecnica che consenta i necessari confronti orizzontali.

La necessità di realizzare tali confronti è talmente avvertita che molte realtà locali hanno spontaneamente istituito appositi gruppi di lavoro finalizzati alla definizione di regole comuni per omogeneizzare la rilevazione dei dati e consentire confronti tra più enti.

Nell'ultima parte della relazione viene riportata l'esperienza che sei comuni del Piemonte (Beinasco, Cuneo, Nichelino, Orbassano, Rivalta, Rivoli e Volvera) stanno facendo per comparare i risultati emersi dal controllo sulla gestione dei servizi di ciascun comune.

La prospettiva generale è quella di superare la tradizionale visione monistica della pubblica amministrazione, recependo la possibilità di modalità articolate e pluralistiche di espressione e di sviluppo delle sue singole articolazioni. In questo senso è fondamentale che, sin dall'avvio del processo le amministrazioni siano messe nella condizione di costruire le premesse per realizzare i confronti da cui trarre le risorse conoscitive, comprese quelle incentivanti, derivanti da realtà di enti simili con esperienze organizzative che hanno raggiunto un livello di evoluzione più avanzato. Solo attraverso la realizzazione di confronti sistematici e metodologicamente corretti si creerà un circuito comune della valutazione. Da esso potrà trarre elementi di autocorrezione o di conferma l'ente che ha avviato il controllo di gestione, misurando il proprio operato al di fuori dell'ambito di operatività, mentre l'ente che non ha

⁷¹ Sembra condivisibile l'osservazione secondo cui "è paradossale" che "una strategia di riforma finalizzata a introdurre criteri di misurazione nell'attività amministrativa non abbia in partenza un adeguato sistema di monitoraggio e valutazione del proprio impatto". G. Capano «Valutare i dirigenti: l'attuazione problematica di un disegno ambiguo», in *Le istituzioni del federalismo: regione e governo locale*, n. 5/1998, p. 836.

istituito il servizio sarà stimolato ad attivarsi, attingendo suggerimenti e stimoli in ordine a problemi da risolvere simili a quelli di enti che già vi hanno provveduto.

Nell'ottica di contribuire a rendere possibili quei confronti previsti dal legislatore ma ancora non attuati, è stato delineato il quadro d'insieme. Esso si configura come il contesto rispetto al quale analizzare i dati che emergono dalla prima ricognizione delle strutture operanti (denominazione, funzione svolta, collocazione, composizione, riunioni effettuate, compensi percepiti, definizione parametri, etc.).

Sempre nell'ottica indicata e a completamento dei dati risultanti dal questionario, nell'ultima parte della relazione si riportano brevi schede su alcune esperienze che per le caratteristiche dell'ente in cui sono svolte o per le modalità operative assunte possono suscitare stimoli e suggerimenti soprattutto per i comuni più piccoli. Sono questi infatti i comuni che ancora oggi, per ovvie ragioni strutturali, di disponibilità di risorse economiche e umane, stentano maggiormente ad adeguarsi alla logica organizzativa e gestionale che sottende l'introduzione in ambito pubblico di una gestione che risponda non solo dell'adempimento ma anche dell'efficienza, dell'efficacia e dell'economicità della propria azione.

Per le opportune rilevazioni la Sezione ha inviato, come già accennato, un questionario a tutte le province e ai 1328 comuni superiori agli 8.000 abitanti.

Ai comuni che non avevano ancora istituito il servizio, ovvero dove lo stesso era ancora in corso di predisposizione alla data di compilazione del questionario, si chiedeva di limitarsi a barrare la corrispondente casella.

Ai servizi operanti, invece si chiedeva di rispondere alle seguenti domande:

- a) presenza di un organismo unico o di due organismi distinti;
- b) settore dell'amministrazione in cui l'organismo è collocato;
- c) numero dei componenti con distinzione di quelli interni ed esterni e rispettiva qualifica/professione e importo percepito;
- d) attribuzione ai membri esterni dell'organismo di altri incarichi all'interno dell'ente;
- e) numero delle riunioni dell'organismo nel 1998;
- e) redazione di referti e loro destinatari;
- f) predisposizione di un apposito regolamento per il funzionamento dell'organismo;
- g) predisposizione del piano degli obiettivi ex art. 51 bis l. 142 del 1990;
- h) definizione del piano esecutivo di gestione;
- i) predisposizione dei parametri di riferimento e/o indicatori del controllo;
- l) predisposizione dei criteri a cui deve attenersi il sistema di valutazione.

Nel questionario così strutturato sono state inoltre inserite alcune domande (da compilare a discrezione dell'organo) in ordine alla percezione che l'organo di controllo ha del contesto legislativo ed organizzativo in cui lo stesso matura la propria esperienza istituzionale.

È stato infine richiesto di inviare gli estratti delle norme del regolamento di contabilità e/o quello dell'ordinamento dei servizi riguardanti i servizi di controllo/nuclei di valutazione.

6.2.2 Analisi dei dati

I dati acquisiti con il questionario inviato a tutte le province (100) e ai comuni superiori agli 8.000 abitanti (1.328) consentono di delineare un quadro rappresentativo e aggiornato al 31 maggio 1999 sullo stato e sulle modalità di attuazione dei servizi di controllo interno.

Degli enti a cui è stato inviato il questionario hanno risposto 85 province su 100 e 1222 Comuni su 1328 (pari al 92% del totale). Il tasso di risposte è soddisfacente ed è distribuito uniformemente in rapporto sia alle dimensioni dei comuni, sia alla ripartizione geografica degli stessi. L'alta percentuale di risposte ricevute conferma l'interesse che gli enti locali manifestano nei confronti del processo di rinnovamento in atto e consente di seguire l'evolversi della situazione rispetto a quella registrata nelle relazioni precedenti.

Alle domande formulate in passato ne sono state aggiunte di nuove.

Per la prima volta vengono analizzati dati relativi ai modelli attuativi scelti (collocazione, composizione degli organi, remunerazioni percepite, etc.) e dati volti a verificare i primi adempimenti per l'avvio del controllo (definizione dei parametri, etc.).

La prospettiva complessiva adottata non autorizza una valutazione diretta sul funzionamento dei singoli servizi, consente però di fare il punto nei termini dei tempi e delle modalità attuative. Inoltre, sulla base di queste, nell'ultima parte della relazione vengono presentate brevi schede su alcune esperienze di progettazione del controllo la cui diffusione può interessare altre realtà simili.

Aderendo al linguaggio aziendalistico, che con enfasi viene usato per caratterizzare la riforma in atto, si osserva che la raccolta e l'analisi dei dati suindicati dovrebbe iniziare a promuovere effetti simili a quelli che per le aziende private produce in modo fisiologico il mercato. In analogia a quanto avviene per le aziende private, anche per le amministrazioni pubbliche coinvolte dal processo di aziendalizzazione (di cui il controllo di gestione è un presupposto), tali effetti sono importanti e dovrebbero conseguirsi attraverso la creazione di una sorta di mercato virtuale risultante dalla convergenza e dalla diffusione delle informazioni e dei dati elaborati dai singoli controlli per la realizzazione di confronti sempre più accurati e attendibili.

Passando dal numero di risposte ricevute all'esame del contenuto, il primo dato che appare con immediatezza è l'alta percentuale di comuni che a tutt'oggi non ha ancora individuato un organismo per il controllo interno e la valutazione.

Su 1222 Comuni che hanno risposto, 797 (pari al 65%) hanno dichiarato di non avere ancora istituito il servizio di controllo e/o il nucleo di valutazione ovvero di averlo ancora in corso di predisposizione.

A questo proposito è da osservare che, da un lato, la percentuale assai elevata (92%) dei Comuni che hanno risposto garantisce una conoscenza quasi completa del fenomeno in atto, dall'altro che la percentuale dei Comuni che non hanno istituito il servizio di controllo potrebbe essere lievemente sottostimata dato che, presumibilmente, presso i 106 comuni che non hanno risposto la mancata istituzione dei servizi di controllo potrebbe superare il numero di quelli realizzati.

Nel complesso i dati esaminati mostrano una situazione sostanzialmente stazionaria rispetto a quella riscontrata l'anno precedente. Ciò potrebbe essere dovuto al fatto che la riforma in atto, in sé particolarmente innovativa e impegnativa dal punto di vista dell'applicazione, non ha però contemplato la messa a punto di meccanismi di sostegno e di orientamento su cui far leva per motivare e accelerare l'attuazione del processo.

I controlli di gestione, che rappresentano lo strumento attraverso cui il legislatore ha inteso imprimere una svolta alla concezione tradizionale dell'amministrazione, non sono ancora pienamente decollati. Neanche la necessità di dare attuazione alle norme della contrattazione collettiva nazionale dei dirigenti, che chiamavano in causa i servizi di controllo ai fini della valutazione di questi ultimi, ha rappresentato quello stimolo forte che si attendeva per imporre un salto di qualità all'intero processo. Al contrario, i dati confermano il timore già espresso nella relazione dell'anno precedente, che l'attribuzione della valutazione ai servizi di controllo poteva andare a scapito del controllo propriamente detto.

Servizi di controllo istituiti

Tab. 1 - Province e comuni che hanno istituito il servizio di controllo

Area geografica	Province di competenza	Province che hanno risposto (a)	Province che hanno istituito il servizio (b)	b/a %	Comuni di competenza	Comuni che hanno risposto (c)	Comuni che hanno istituito il servizio (d)	d/c %
Nord	43	40	37	92	570	533	263	49
Centro	21	18	15	83	226	197	80	41
Sud	36	27	20	74	532	492	82	17
Totale	100	85	72	85	1328	1222	425	35

Prima di illustrare le caratteristiche assunte dai servizi di controllo istituiti nelle Province e nei Comuni sino al 31 maggio 1999 (denominazione, collocazione, composizione, riunioni effettuate e compensi percepiti) si è ritenuto opportuno delineare il quadro generale relativamente alla loro attuazione e alla loro distribuzione per area geografica.

Per quanto riguarda le Province, l'85% di quelle che hanno risposto ha istituito il servizio di controllo e tra le varie aree geografiche di appartenenza si registrano differenze contenute. La percentuale più elevata di istituzione del servizio si riscontra comunque al Nord.

Quanto ai Comuni il 35% di quelli che hanno risposto (1222 su 1328, pari al 92% del totale) ha istituito il servizio. Le differenze emerse tra le diverse aree geografiche sono più marcate rispetto a quelle rilevate tra le province.

Tab. 2 - Comuni che hanno istituito il servizio di controllo distinti per area geografica e classe demografica.

AREA GEOGRAFICA			NORD	CENTRO	SUD	TOTALE
C L A S S E D E M O G R A F I C A	5 ^a	A	141	42	102	285
		B	132	35	96	263
		C	40	3	7	50
		C/B	30%	8,5%	7%	19%
	6 ^a	A	263	93	231	587
		B	246	78	209	533
		C	99	26	27	152
		C/B	40%	33%	13%	28%
	7 ^a	A	126	75	159	360
		B	118	68	149	335
		C	90	37	32	159
		C/B	76%	54%	21%	47%
	8 ^a	A	17	8	25	50
		B	16	8	24	48
		C	13	7	9	29
		C/B	81%	87%	37%	60%
	9 ^a	A	17	6	11	34
		B	15	6	11	32
		C	15	5	5	25
		C/B	100%	83%	45%	78%
	10 ^a	A	3	1	2	6
		B	3	1	2	6
		C	3	1	2	6
		C/B	100%	100%	100%	100%
	11 ^a	A	3	1	2	6
		B	3	1	1	5
		C	3	1	0	4
		C/B	100%	100%	0%	80%
	TOT	A	570	226	532	1328
		B	533	197	492	1222
		C	263	80	82	425
		C/B	49%	41%	17%	35%

Legenda: A - comuni di competenza; B - comuni che hanno risposto; C - comuni che hanno istituito il servizio

Dall'esame dei dati esposti nella tab. 2 emergono in modo chiaro due tendenze: la prima di esse evidenzia che la numerosità relativa dei servizi di controllo istituiti è direttamente proporzionale alla dimensione demografica dei comuni. Infatti, l'istituzione dei servizi di controllo si incrementa progressivamente con l'aumentare delle dimensioni del Comune. La seconda tendenza evidenzia che la numerosità relativa dei servizi istituiti presso i comuni appartenenti alla stessa area geografica è normalmente più alta per quelli del Nord rispetto a quelli del Centro, e di questi ultimi rispetto a quelli del Sud.

Tra i comuni della 8ª classe demografica del Centro risulta un maggior numero di servizi istituiti anche rispetto al Nord (6 punti in più). Per i comuni di questa classe il divario tra i servizi istituiti al Nord e al Centro, dove in entrambe le aree superano l'80%, e quelli del Sud, dove non raggiungono il 40%, è di circa 50 punti.

L'andamento che ha seguito la istituzione dei servizi di controllo con particolare riferimento ai comuni medio/grandi (6ª, 7ª e 9ª classe) induce a ritenere che la mancata istituzione dei servizi di controllo non è riconducibile solo alla mancanza di risorse economiche e professionali, come la Sezione ha rilevato nelle relazioni precedenti riferendosi alla mancata istituzione dei servizi nei comuni più piccoli.

Il divario che si registra tra l'istituzione dei servizi nei comuni del Nord e quelli del Sud è tale da far ritenere che alle comuni difficoltà oggettive dovute al reperimento di risorse economiche e professionali, condivise da tutti gli enti, debbano aggiungersene altre che con tutta probabilità sono da ricondursi alla mancanza, più avvertita al Sud, di una cultura amministrativa sensibile ai valori che la riforma in atto intende introdurre in ambito pubblico.

Sarebbe quindi quanto mai opportuno che si mettessero a punto appositi meccanismi di sostegno e di orientamento per indurre all'attuazione anche i Comuni più restii, presso i quali è da presumere che si annidino maggiori resistenze al cambiamento.

Denominazioni

Le denominazioni utilizzate per indicare l'organismo preposto al controllo e/o alla valutazione sono riconducibili a varie terminologie, tre delle quali sono prevalenti: nucleo di valutazione, servizio di controllo interno, controllo di gestione/ufficio controllo di gestione.

Alla denominazione nucleo di valutazione e servizio di controllo interno sembra corrispondere l'individuazione di un organismo autonomo e distinto rispetto ai servizi preesistenti. Esso assume la forma di un organo di staff dei vertici politici e amministrativi, assimilabile all'organismo che in base allo schema di decreto dovrà svolgere valutazione e controllo strategico.

La denominazione di ufficio o controllo, invece, sembra corrispondere più ad una articolazione funzionale concepita come parte di un servizio preesistente, come ad es. un ufficio individuato all'interno del settore finanziario, o di quello del personale a cui viene affidata la gestione del controllo. L'ipotesi trova conferma nel dato rappresentato da quegli enti che, alla domanda su quante volte si fosse riunito il servizio, hanno risposto: quotidianamente. Così concepito il controllo sembra assimilabile alla struttura organizzativa che per il controllo di gestione all'interno di servizi preesistenti appare individuata dalle annunciate nuove norme sul controllo.

Modalità strutturali

Le modalità organizzative di cui si sono avvalsi gli enti confermano, come era prevedibile, una realtà piuttosto variegata, che sinteticamente si può far risalire a quattro tipologie. La prima prevede la costituzione di un organismo unico che svolge sia la funzione del controllo che quella della valutazione; la seconda comprende organismi che svolgono esclusivamente la funzione del controllo; la terza organismi che svolgono la sola funzione di

valutazione; la quarta prevede due distinti organismi, di cui uno svolge la funzione del controllo e l'altro quello di valutazione (v. tab. 3).

Tab. 3 - Comuni che hanno istituito il servizio. Modalità strutturale assunta.

Classe demografica	1=C+V		1=C		1=V		1=C 1=V		Comuni che hanno istituito lo SCI	
	n. assoluto	%	n. assoluto	%	n. assoluto	%	n. assoluto	%	n. assoluto	%
V	29	58	11	22	5	10	5	10	50	100
VI	83	55	32	21	22	14	15	10	152	100
VII	69	43	10	6	41	26	39	24	159	100
VIII	11	38	2	7	7	24	9	31	29	100
IX	6	24	1	4	0	0	18	72	25	100
X	1	17	0	0	1	17	4	67	6	100
XI	0	0	0	0	1	25	3	75	4	100
Totale	199	47	56	13	77	18	93	22	425	100

Legenda: 1 = organismo unico; C = controllo di gestione; V = valutazione dei dirigenti.

Dei 425 Comuni che hanno istituito il servizio, 199 (pari al 47% con un unico organismo) e 93 (pari al 22% con due distinti organismi: uno per il controllo e uno per la valutazione) svolgono entrambe le funzioni; 56 comuni (13%) svolgono solo controllo e 77 comuni (18%) solo valutazione dei dirigenti e/o del personale (tab.3).

Tab. 3 bis - Province che hanno istituito il servizio. Modalità strutturale assunta

Area geografica	1=C+V		1=C		1=V		1=C 1=V		Province che hanno istituito lo SCI	
	n. assoluto	%	n. assoluto	%	n. assoluto	%	n. assoluto	%	n. assoluto	%
Nord	7	19	0		6	16	24	65	37	100
Centro	7	47	1	7	2	13	5	33	15	100
Sud	8	40	1	5	6	30	5	25	20	100
Totale	22	30	2	30	14	19	34	47	72	100

Legenda: 1 = organismo unico; C = controllo di gestione; V = valutazione dei dirigenti

Quasi la metà delle province che hanno istituito il servizio di controllo ha previsto due distinti organismi (uno per il controllo e uno per la valutazione dei dirigenti), 22 province, pari al 30%, hanno istituito un unico organismo che svolge entrambe le funzioni; 14 province hanno previsto un unico organismo solo per la valutazione e 2 lo hanno istituito per il solo controllo.

La varietà delle modalità attuative emerse è dovuta sia alla eterogeneità che caratterizza gli enti locali e in particolare i comuni, sia alla normativa che rimetteva ai singoli enti la scelta organizzativa più coerente al proprio contesto. Per indirizzare il processo e non caricare il servizio di controllo di compiti che lo avrebbero potuto distrarre dalla funzione principale, lo schema di decreto detta alcuni principi generali per tutte le amministrazioni. Per gli enti locali, e in particolare per quelli di dimensioni più piccole, è stata prevista la possibilità di derogare all'impianto del sistema dei controlli interni delineato, rimettendo loro la scelta, attraverso la previsione nei propri regolamenti, di modelli attuativi più aderenti alle specifiche realtà.

Collocazione del servizio nell'ambito della struttura amministrativa

Anche la differente collocazione dell'organismo del controllo nell'ambito della struttura amministrativa dell'ente presuppone situazioni oggettive e scelte soggettive tra loro differenti.

Tab. 4 - Comuni. Collocazione dello SCI nell'ambito della struttura amministrativa

Area geografica	Comuni che hanno attivato lo SCI *	Settore finanziario	Settore personale	Staff Sindaco	Altra collocazione
Nord	263	57	45	128	96
Centro	80	16	8	49	31
Sud	82	17	15	28	28
Totale	425	90	68	205	155

* 93 comuni hanno istituito due strutture distinte.

Comuni: su 518 organismi istituiti per la valutazione e/o il controllo, 205, (pari al 39%), sono stati concepiti come di staff dei vertici politici e/o amministrativi; 155, (pari al 30%) hanno indicato «altra» (intendendo così la collocazione presso organi quali: segretariato generale, segreteria affari generali, ufficio pianificazione e risorse, etc.) e 158 (90 e 68, pari al 30%) sono stati inseriti in un servizio preesistente, in particolare di quello finanziario e del personale (v. tab. 4).

Tab. 4 bis - Province. Collocazione dello SCI nell'ambito della struttura amministrativa

Area geografica	Province che hanno attivato lo SCI *	Settore Finanziario	Settore Personale	Staff Presidente	Altra collocazione
Nord	37	9	5	27	20
Centro	15	2	1	10	7
Sud	20	5	5	11	4
Totale	72	16	11	48	31

* 34 province hanno istituito due organismi

Quanto alle province, anche per questi enti valgono le stesse considerazioni svolte per i Comuni. La maggioranza di esse 48 (pari al 45%) ha inteso gli organismi di controllo come organo di staff del Presidente della provincia; 31 (pari al 29%) hanno invece indicato altra collocazione (intendendo con essa: Segretariato Generale, Pianificazione e controllo, Relazioni interne e esterne etc..) e 27 (pari al 25 %) hanno inserito i controlli nel servizio finanziario e del personale.

Nelle relazioni precedenti la Sezione aveva osservato che l'organismo previsto dall'art. 20 del d.lgs. 29 del 1993 doveva concepirsi in modo autonomo e distinto dai servizi preesistenti, in quanto era da considerarsi di staff ai vertici politici e amministrativi.

L'emanazione delle nuove disposizioni di riordino del sistema dei controlli interni dovrebbe risolvere i dubbi interpretativi che hanno segnato la fase iniziale, anche in relazione a questo aspetto. A quanto reso noto esso opera alcune distinzioni che contribuiscono a fare chiarezza in ordine alla sovrapposizione di funzioni che poteva verificarsi in base alle indicazioni normative precedenti.

La prima distinzione operata dal decreto riguarda il controllo di regolarità amministrativo e contabile (affidato al collegio dei revisori) dal controllo di gestione (affidato a

una o più unità organizzative dell'amministrazione). La *seconda distinzione* riguarda il controllo di gestione rispetto alla valutazione e al controllo strategico (affidato ad apposito organismo).

Per quanto riguarda la prima distinzione tra controllo di regolarità amministrativo contabile e controllo di gestione, si osserva che, sin dalla prima relazione sull'attuazione dei servizi di controllo, la Sezione aveva affermato la necessità di tenere distinti i due controlli e che non era opportuno affidare il controllo di gestione agli organi di revisione.

Per quanto riguarda la situazione tra controllo di gestione e controllo strategico, il primo, in quanto concepito a supporto dell'organizzazione amministrativa, presuppone un rapporto di compenetrazione con l'amministrazione stessa, mentre il controllo strategico attribuito ad un organismo specificamente istituito è funzionale all'attività di indirizzo e di elaborazione delle politiche dei vertici politici.

La distinzione tra il controllo di gestione e quello strategico operata dallo schema di decreto assume particolare valore soprattutto in funzione delle amministrazioni statali e delle altre amministrazioni (comprese quelle locali) di grandi dimensioni. Pur altrettanto importante, essa appare meno praticabile per la maggioranza degli enti locali, rappresentata da comuni di piccole o medie dimensioni. Per questi ultimi sembra auspicabile - nel rispetto dei principi generali della riforma ed utilizzando le previste facoltà di adottare soluzioni organizzative aderenti alle specifiche situazioni - il ricorso a tali facoltà eventualmente rafforzate da forme associative tra più enti.

In rapporto al sistema delineato dallo schema di decreto i modelli attuati sino ad ora negli enti locali, pur appearing parziali rispetto ad esso, non sembrano in contrasto con i principi generali a cui esso si ispira.

Al controllo di gestione attribuito ad una unità appartenente ad un servizio preesistente (ragioneria, personale etc.) potrebbe corrispondere quello che nello schema del decreto è affidato ad una o più unità organizzative da individuare all'interno delle varie aree. Al controllo di gestione concepito come di staff a beneficio dei vertici politici e/o amministrativi potrebbe assimilarsi il controllo strategico e di valutazione.

Sulla base dei dati forniti dagli enti locali, può sostenersi che fino ad oggi nessun comune ha realizzato tutti i controlli interni delineati dallo schema.

D'altra parte si deve osservare che l'attuazione dell'intero sistema dei controlli interni proposto presuppone notevoli risorse finanziarie e professionali. È quindi auspicabile che, in attuazione delle preannunciate disposizioni e sulla base di una opportuna previsione regolamentare propria degli enti interessati, vengano apprestati e/o mantenuti organismi per il controllo strategico e la valutazione che operano per più comuni associati. Alla luce delle suesposte considerazioni appare, infatti, difficile per i comuni piccoli o medio/piccoli conseguire la piena funzionalità di proprie autonome strutture di controllo.

Composizione

Complessivamente i servizi di controllo e/o nuclei di valutazione istituiti risultano 518 (93 comuni hanno istituito due distinti organismi) e sono composti da 1838 persone. Di queste, 1113 appartengono alle amministrazioni di cui è parte il servizio di controllo e 725 sono rappresentate da membri esterni all'amministrazione.

In tutti i servizi istituiti nei comuni i componenti interni prevalgono su quelli esterni. Mediamente il 60% è rappresentato da interni. (v. Tab. 5).

Tab. 5 – Comuni. Membri interni/totale

Area geografica	Membri interni (a)	Membri esterni	Totale (b)	a/b %
Nord	707	443	1150	61
Centro	215	146	361	59
Sud	191	136	327	58
Totale	1113	725	1838	60

Tab. 5 bis – Province. Membri interni/totale

Area geografica	Membri interni (a)	Membri esterni	Totale (b)	a/b %
Nord	108	83	191	56
Centro	27	32	59	46
Sud	42	44	86	49
Totale	177	159	336	53

Nelle province il rapporto componenti interni/esterni è lievemente più favorevole ai membri esterni. Mentre nei Comuni il 60% del totale dei componenti è rappresentato dagli interni, nelle Province questi ultimi sono mediamente il 53% e anche le differenze tra le varie aree geografiche sono più marcate. Nei servizi istituiti nelle province del Centro e del Sud i membri esterni superano il 50% del totale dei componenti.

Indubbiamente l'innesto di professionalità esterne, tradizionalmente carenti in ambito pubblico, può considerarsi un dato innovativo. È però importante che tra le professionalità esterne ed interne si determini un punto di equilibrio in cui sia chiaramente percepito l'apporto tecnico che l'amministrazione si attende dagli esterni. È importante che questi sappiano interagire con l'organizzazione e in particolare con le risorse umane interne. Queste ultime devono essere messe nella condizione di capire e accettare l'apporto innovativo che può derivare dalle professionalità esterne, senza timore di essere schiacciate nelle proprie professionalità e nelle proprie aspettative.

Pur non disponendo di analisi sul merito del contributo derivato alle amministrazioni dall'utilizzo delle professionalità esterne, in astratto il rapporto numerico rilevato in riferimento alle due tipologie, può ritenersi equilibrato, in considerazione delle specifiche tecniche che richiede l'innesto in ambito pubblico di uno strumento come il controllo di gestione.

Tab. 6 – Comuni. Membri interni distinti per qualifica.

Area geografica	Segretari generali	Direttori generale	Dirigenti	Funzionari del Comune	Altro	Sindaci / assessori	Totale
Nord	194	56	71	244	99	37	701
Centro	52	27	36	47	32	4	198
Sud	58	10	26	56	17	14	181
Totale	304	93	133	347	148	55	1080

Legenda: altro: personale in pensione, personale tecnico, personale inferiore alla VII qualifica

Componenti interni: l'esame delle qualifiche rivestite dai componenti interni dei servizi di controllo mostra che tra essi prevalgono i funzionari del settore finanziario e del personale assieme ai segretari comunali (rispettivamente il 32% e il 28%); seguono i dirigenti (12%), i direttori generali (8%), gli assessori (2,7%) e i sindaci (2,5%). Da segnalare la categoria «altro»

(pari al 14%), nella quale rientra anche il personale inferiore al settimo livello e altre figure tecniche quali il comandante dei vigili urbani, etc. (tab. 6).

Su 425 comuni che hanno istituito il servizio di controllo, il segretario è presente in 304 comuni, pari al 71,5%, segue il direttore generale in 93 comuni, pari al 22,5%, mostrando che la presenza dei vertici amministrativi nelle strutture di controllo è ormai pacifica. È invece da ritenersi scorretta la presenza di amministratori di estrazione politica quali il sindaco e gli assessori. La scelta di inserire tra i componenti del servizio di controllo interno il sindaco e/o gli assessori è emblematica delle difficoltà di comprendere e fare propri i principi che sono alla base della nuova logica gestionale fondata sulla trasparenza, sulla chiarezza dei ruoli, e sulla distinzione delle funzioni e delle responsabilità tra organi amministrativi e organi di natura elettiva.

Tab. 6 bis - Province. Membri interni distinti per qualifica.

Area Geografica	Segretari Generali	Direttori Generale	Dirigenti	Funzionari	Altro	Assessori *	Totale
Nord	20	15	32	20	17	4	108
Centro	7	3	3	8	6	0	27
Sud	14	6	13	5	4	1	43
Totale	41	24	48	33	27	5	178

*Non si rilevano presenze di Presidenti

Anche nelle province tra i componenti interni prevalgono i dirigenti (27%), i segretari generali (23%), seguiti dai funzionari (18%), dai direttori generali (13%) e altro per il 15%.

In maniera marginale sono presenti anche gli assessori (3%).

Tab. 7 - Comuni. Membri esterni distinti per qualifica

Area geografica	Docenti universitari	Liberi professionisti	Membri di altra amm.ne	Altro	Totale
Nord	57	236	113	36	442
Centro	15	74	46	10	145
Sud	15	72	40	9	136
Totale	87	382	199	55	723

legenda: 1. libero professionista: esperti società privata, dirigenti d'azienda, consulenti di organizzazione, del lavoro, ingegneri, commercialisti, ragionieri, avvocati, componenti collegio dei revisori; 2. membri di altre amministrazioni: segretari generali e vice segr., direttori generali, dirigenti o funzionari di altre amm.ni (regioni, Asl, comuni, Coreco, provincia, camere di commercio, Fornez, prefettura, ministeri), altro (magistrati, docenti scuola, ecc.); 3. altro: personale in pensione (dirigenti, segretari, etc), rappresentanti sindacali, laureati non altrimenti specificati, dipendenti enti pubblici, funzionari di banca, giornalisti, etc.

Componenti esterni: i membri esterni non costituiscono una categoria omogenea. Tra essi prevalgono nettamente i liberi professionisti (dirigenti d'azienda; consulenti di organizzazione aziendale e del lavoro; avvocati, ingegneri, commercialisti, ragionieri, revisori).

Su 723 membri esterni, 382 (pari al 53%), sono liberi professionisti, 199, (pari al 27 %), appartengono ad altre amministrazioni. Seguono i docenti universitari e altro (rispettivamente il 12% e il 7%). Nella categoria «altro» sono state indicate le seguenti figure: personale in pensione, rappresentanti sindacali, laureati, funzionari di banca, etc. (v.tab. 7).

Tab. 7 bis - Province. Membri esterni distinti per qualifica

Area geografica	Docenti universitari	Liberi professionisti	Membri di altra amm.ne	Altro	Totale
Nord	17	39	18	8	82
Centro	7	10	11	4	32
Sud	7	23	9	5	44
Totale	31	72	38	17	158

Anche nelle province il ricorso ai liberi professionisti è nettamente predominante rispetto alle altre figure; su un totale di 158 componenti 72 (pari al 45%) rientrano infatti in questa categoria. Segue l'utilizzo di membri di altre amministrazioni e dei docenti universitari (24% e 20% rispettivamente), solo l'11% è costituito da altre figure come personale in pensione, funzionari di banca etc.

Occorre però tenere presente che un'ampia pluralità di professionalità esterne, come va delineandosi nella realtà, pur costituendo una indubbia ricchezza per le amministrazioni rende però più complesso il processo di omogeneizzazione dei dati che, sulla base delle risultanze dei controlli interni, dovranno alimentare la banca dati prevista presso la Presidenza del Consiglio. La pluralità di professioni a cui le amministrazioni ricorrono può, inoltre, rendere più aleatorio il processo decisionale che induce alla scelta di una determinata professionalità, così come può rendere meno trasparente l'apporto tecnico che tale professionalità è in grado di conferire.

Un aspetto che comunque non dovrebbe tollerare incertezze, ritardi o dubbi, e che sin dall'inizio dovrebbe accomunare le diverse professionalità, riguarda l'apporto che tutti i componenti esterni devono fornire all'amministrazione del cui servizio fanno parte per coinvolgere la stessa direttamente nel processo di controllo. Tale coinvolgimento presuppone la valorizzazione dei meccanismi mediante i quali l'amministrazione può realizzare l'"autocontrollo", dando vita a un processo permanente di apprendimento organizzativo e istituzionale. I nuovi «controllori» devono contribuire a trasferire le loro competenze all'interno dell'amministrazione, superando il dualismo che tradizionalmente ha contraddistinto il sistema dei controlli

Riunioni

Ai servizi istituiti è stato chiesto quante volte si fossero riuniti nel 1998, assumendo tale dato come un possibile indicatore sia della concezione sia dello stato di attuazione del servizio stesso.

Per quanto riguarda i Comuni, su 518 servizi e/o nuclei istituiti (come già ricordato, 93 comuni hanno istituito due organismi), la classe più numerosa è costituita da 234 servizi (pari al 45%) che si sono riuniti fino a 10 volte; del rimanente 55%, 43 servizi si sono riuniti da 11 a 20 volte; 16 servizi da 21 a 40 volte, 4 servizi da 41 a 70 volte e 9 servizi quotidianamente. Infine è da osservare che 49 servizi sono stati formalmente istituiti ma nel 1998 non si sono mai riuniti (v. tab.8).

Tab. 8 - Comuni - Province. Riunioni tenute dal servizio di controllo nel 1998

Riunioni	Comuni	Province
0 riunioni	49	5
Da 1 a 10 riunioni	234	38
Da 11 a 20 riunioni	43	17
Da 21 a 40 riunioni	16	4
Da 41 a 70 riunioni	4	3
Quotidianamente	9	4