

l'implicazione di rischi e la rilevanza strategica. Qualche volta l'assenza del controllo di gestione ha impedito ai componenti del Nucleo di lavorare adeguatamente.²¹³

Mentre i due enti capoluogo²¹⁴ ricorrono a tutti membri esterni per comporre il Nucleo di valutazione, i due comuni che eccellono nel controllo di gestione, attribuiscono allo stesso organo anche il giudizio sui dirigenti. In questi due casi di massima efficienza si procede annualmente alla definizione delle modalità di monitoraggio e di controllo delle performance, alla predisposizione dei parametri per il giudizio sulle prestazioni direzionali e all'elaborazione degli indici dei livelli quantitativi e qualitativi delle prestazioni stesse.

Il comune di Livorno ha adottato un sistema che si fonda sulla percentuale di conseguimento degli obiettivi, misurata in parte attraverso le risultanze del controllo di gestione e in parte rispetto alla capacità manageriale che scaturisce dalla qualità delle prestazioni, rapportata alla capacità di formulare proposte e di impartire ordini.

Qui si rinviene l'unico caso di attivazione del controllo strategico, svolto da un "Servizio coordinamento del programma", collocato nello staff del Sindaco e composto da due membri interni. Collabora con i vari servizi e con il controllo di gestione. Per il momento si esercita su di un campione di cinque obiettivi, per migliorarne il grado di realizzazione.

Marche

Nelle Marche è stata svolta, nel 2005, un'indagine che ha compreso, oltre ai comuni capoluogo di provincia e a quelli più popolosi, anche gli enti di minori dimensioni, ma comunque superiori ai 15.000 abitanti. Mentre per i primi le rilevazioni hanno riguardato aspetti più approfonditi, per l'altro gruppo, che ha investito i pochi comuni non superiori ai 40000 residenti, l'acquisizione di notizie ha interessato solo gli elementi essenziali.

Negli otto comuni più popolosi il controllo di gestione è stato attivato ed è funzionante. In alcuni esso è affidato ad una struttura apposita²¹⁵, mentre in altri sono stati i servizi interni all'ente o i dirigenti di ciascun settore a farsi carico della funzione.²¹⁶ Nella pluralità delle esperienze si diversificano quelle che, con prassi forse discutibile, si affidano esclusivamente a soli professionisti esterni.²¹⁷ Solo in un caso, tra quelli esaminati, viene preposto lo stesso organo che svolge anche la valutazione dei dirigenti.²¹⁸

²¹³ A Fabriche di Valico.

²¹⁴ A Prato, il comune ha voluto sottolineare che i criteri d'esame sono definiti in contraddittorio con gli interessati, i quali sono anche chiamati ad integrare l'organismo nel momento in cui si procede alle valutazioni su di loro.

²¹⁵ Macerata, Pesaro e Senigallia.

²¹⁶ Rispettivamente, ad Ancona e a San Benedetto del Tronto.

²¹⁷ Ascoli Piceno e Fano.

²¹⁸ Ad Urbino.

A tutti questi organi va riconosciuto il merito di fare ampio ricorso agli indicatori e di curare assiduamente la redazione dei referti periodici.²¹⁹ È particolarmente accurato il comune di Macerata, capoluogo di provincia, che elabora sia referti standard, che effettuano il monitoraggio su centri di spesa, attuazione degli obiettivi e costi sostenuti, che *report* economici su settori specifici.

L'intero controllo di gestione appare particolarmente avanzato anche nel comune di Pesaro perché si avvale di una struttura centrale, coadiuvata da strutture periferiche, dislocate nei vari settori. Possiede inoltre un apposito sistema informatico e i software sono integrati con il PEG, la contabilità finanziaria e quella economica.

Per quanto appaia sconcertante, negli altri nove comuni superiori ai 15.000 abitanti il controllo di gestione è inesistente o, tutt'al più, in corso di predisposizione.²²⁰

La valutazione dei dirigenti, nei comuni di maggiori dimensioni, è affidata al consueto Nucleo a composizione mista, con la costante presenza del Segretario/Direttore generale e una tendenziale, giustificata, prevalenza di esperti esterni. Ad Urbino l'organo è in *staff* al Sindaco, prevede la presenza aggiuntiva del Direttore dell'area amministrativo contabile e, soprattutto, svolge congiuntamente il controllo di gestione.

I nove comuni, sopra accennati, che non hanno attivato il controllo di gestione, hanno invece impiantato tempestivamente la valutazione dei dirigenti. La funzione è esercitata talora dal Sindaco²²¹, talaltra dalla Giunta²²² e qualche volta dal Segretario/Direttore generale.²²³ In tutti gli altri enti è stato approntato un organismo apposito.

I parametri utilizzati sono stati comunicati dai comuni di maggiori dimensioni. Gli elementi costanti sono la percentuale di raggiungimento degli obiettivi e i comportamenti manageriali, con una particolare sottolineatura, ad Urbino, per i profili economici delle scelte effettuate. San Benedetto del Tronto ed Ancona sono le realtà più avanzate, perché il primo prende in considerazione anche le condizioni di contesto e la qualità dell'apporto personale, mentre la seconda aggiunge, agli altri criteri, la partecipazione del dirigente ai processi di programmazione.

Il controllo strategico è stato attuato da quattro comuni²²⁴ di cui due sono capoluoghi di provincia, senza però dedicarvi particolare impegno di uomini e/o di mezzi. Ciò è testimoniato

²¹⁹ Non così a San Benedetto del Tronto che riferisce sul perseguimento degli obiettivi in sede di rendiconto annuale.

²²⁰ Trattasi di Castelfidardo, Fabriano, Osimo, Altidona, Fermo, Porto San Giorgio, S. Elpidio al Mare, Civitanova Marche e Recanati.

²²¹ A Fabriano.

²²² A Fermo

²²³ A S. Elpidio al mare e a Civitanova Marche

²²⁴ Macerata, San Benedetto del Tronto, Fano e Pesaro.

dal fatto che qualcuno vi adempie ricorrendo al Nucleo preposto alla valutazione dei dirigenti²²⁵ e qualcun altro si è limitato ad approntare un sistema informatico di monitoraggio che elabora la percentuale di realizzazione dei risultati, riferendo poi alla Giunta e al Consiglio, in sede di consuntivo.²²⁶ Qualche volta è stata adottata la soluzione, anch'essa poco dispendiosa, di affidare alla Giunta la verifica delle scelte²²⁷ e solo in un caso è stato costituito un Comitato di Direzione composto dal Direttore generale, dal Vice Segretario e da due dirigenti.²²⁸

Lazio

La Sezione regionale di controllo per il Lazio ha svolto, nel corso del 2007, quattro indagini su altrettanti comuni capoluogo di provincia, esclusa Roma, pervenendo all'emanazione di altrettante Delibere. Le indagini, tutte della medesima portata, hanno verificato lo stato delle iniziative avviate per dare attuazione ai Decreti Legislativi n.286/1999 e n.267/2000 e valutato il funzionamento, le metodologie e i risultati ottenuti dagli organi istituiti per i controlli interni.

Gli Uffici di controllo di gestione sono organizzati con due o tre membri interni e si collocano in seno al settore finanziario²²⁹ o in staff alla Direzione generale.²³⁰ Solo in un caso il comune si affida ad una società di consulenza esterna.²³¹ I comuni utilizzano un apposito software informatico, con l'eccezione di Latina che, benché abbia un controllo di gestione articolato su più settori, appare un po' meno attrezzata. Tutti gli enti esaminati si confrontano con gli obiettivi di PEG e assumono dati e informazioni dai propri servizi. In particolare, il comune di Rieti ha elaborato un apposito programma di controllo, mentre quello di Frosinone ha il merito di aver adottato la contabilità analitica. Lo stato di avanzamento del PEG è verificato solo occasionalmente a Latina e periodicamente a Viterbo, mentre a Rieti e Frosinone il riscontro avviene, rispettivamente, ogni tre e sei mesi. Ovunque si è fatto ricorso ad indicatori, ordinariamente ex post e non sempre per tutti i servizi. A Rieti e Latina sono stati rilevati scostamenti tra obiettivi e risultati, ma è a Frosinone che questo profilo è stato particolarmente approfondito, in quanto le relative osservazioni sono state recepite nella gestione dei servizi e segnalati nella rinnovata programmazione. Nello stesso comune, nei quattro settori del verde pubblico, mense, illuminazione e asili nido si è anche pervenuti alla verifica dei rispettivi trend di spesa.

²²⁵ Pesaro.

²²⁶ Macerata.

²²⁷ A.S. Benedetto del Tronto.

²²⁸ A Fano.

²²⁹ Frosinone.

²³⁰ Latina e Viterbo.

²³¹ A Rieti.

I vari servizi di controllo interno hanno redatto relazioni annuali sulla gestione complessiva e rapporti trimestrali o semestrali sull'avanzamento del PEG²³². Come accade in genere, i destinatari sono stati molteplici, anche se si registra una costante ricorrenza per gli organi di indirizzo politico e i dirigenti. Le osservazioni della locale Sezione della Corte hanno censurato le relazioni dell'organo di controllo del comune di Rieti che ha privilegiato gli aspetti finanziari, trascurando i profili gestionali.

Un paio di Amministrazioni comunicano i risultati del controllo di gestione anche al Nucleo di valutazione perché in esse esiste, una costante e lodevole cooperazione tra i due organi, finalizzata, nell'una, alla comune elaborazione dei parametri di giudizio²³³ e, nell'altra, a fornire al Nucleo elementi utili all'attività dirigenziale.²³⁴

L'aspetto più interessante del controllo di gestione, così come rilevato nei grandi comuni del Lazio, è dato dagli effetti correttivi e migliorativi che esso ha prodotto sull'Amministrazione. Così, a Latina, sono stati registrati una maggiore accuratezza nell'elaborazione degli indicatori, più consapevolezza nel calcolo del costo dei servizi e, soprattutto, è stato rilevato un miglior grado di responsabilizzazione dei dirigenti. A Rieti sono state rinnovate le procedure della contabilità del magazzino e dell'Ufficio acquisti, è stato riorganizzato l'Ufficio legale ed è stato previsto un Ufficio ispettivo interno. A Frosinone il controllo di gestione ha migliorato l'attendibilità degli stanziamenti, ha consentito economie di spesa e ha permesso di riorganizzare, in parte, sia l'apparato che le procedure. La particolarità di Frosinone è aver realizzato un sistema unitario in cui si compenetrano controllo di gestione e controllo strategico e in cui al monitoraggio degli obiettivi fa seguito la verifica dell'adeguatezza delle scelte rispetto ai risultati. Solo il comune di Viterbo non ha comunicato miglioramenti di sorta, probabilmente perché i riscontri di gestione sono, per ora, limitati a poche aree e per le difficoltà d'intesa con il Nucleo di valutazione, da tempo in regime di *prorogatio*. Tutti i capoluoghi di provincia esaminati hanno adempiuto all'obbligo di trasmettere alla Corte dei conti copia del referto di gestione (quello di Latina ha natura sperimentale).

Come in tutte le altre esperienze, anche nei comuni del Lazio la valutazione dei dirigenti è il tipo di controllo che presenta aspetti costanti. La composizione mista del Nucleo è, infatti, ricorrente, con un Segretario/Direttore generale responsabile, più due o tre membri esterni.²³⁵ In tutti i comuni il Nucleo utilizza dati e notizie forniti dal controllo di gestione, ma le modalità e i procedimenti di valutazione si differenziano da ente a ente. A Latina la posizione dirigenziale è esaminata separatamente, rispetto ai risultati e alle capacità manageriali. I risultati sono classificati

²³² Solo Latina che ha compilato referti occasionali, ancorché infrannuali.

²³³ Latina.

²³⁴ Viterbo.

²³⁵ Solo a Latina la presidenza appartiene al Sindaco.

per obiettivi aventi un diverso peso, secondo la difficoltà e l'importanza strategica. Le capacità manageriali sono valutate secondo parametri quali la gestione del personale, la risoluzione dei problemi, l'utilizzo delle norme, la capacità di pianificazione, i rapporti con l'utenza etc..

Il comune di Rieti riferisce di adottare un procedimento di valutazione estremamente generico, incentrato solo sui momenti della definizione degli obiettivi, della verifica dei programmi e della valutazione dei risultati. Non è operata una differenziazione tra valutazione di risultato e di posizione, così come non sono attribuiti pesi diversi ai parametri di giudizio.

Il comune di Frosinone ha un Nucleo collocato in staff alla Direzione generale e le valutazioni sono effettuate utilizzando i *report* dello stesso Direttore generale e dell'Ufficio di controllo di gestione. I parametri relativi agli obiettivi sono il miglioramento dell'organizzazione aziendale, l'organizzazione del lavoro, l'informatizzazione integrata, l'attivazione *front office* aziendale e la qualità dei processi procedurali. I parametri relativi ai comportamenti sono otto, tra cui la gestione del personale, il clima interno e la gestione del tempo. È importante riferire che, nel 2006, Frosinone, assieme a quarantaquattro altre realtà italiane ed europee, è stata scelta quale esperienza significativa nell'innovazione dei sistemi di gestione del personale, nell'ambito dell'iniziativa "Governance delle Risorse Umane", curata dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri.

Il comune di Viterbo svolge una valutazione dei dirigenti che si avvale fortemente del controllo di gestione e delle sue relazioni. Il Nucleo, da parte sua, riferisce, per ogni settore, la percentuale di raggiungimento degli obiettivi e il peso percentuale attribuito a ciascuno, oltre ai parametri per l'attribuzione dell'indennità di risultato, con la ripartizione della stessa in quote. Come accennato, il Nucleo è in regime di *prorogatio* e andrebbe sostituito, come prevede lo Statuto, da un'altra struttura, a composizione esterna. Esiste, inoltre, una riprovevole anomalia che affida la valutazione dei dirigenti, per il 60% alla Giunta e per il 40% al Nucleo, ponendo in pericolo l'indipendenza della dirigenza rispetto all'organo politico.

Mentre gli enti esaminati del Lazio si limitano a prevedere il controllo strategico, il comune di Frosinone lo ha attivato in seno alla Direzione generale, affidandolo ad un dirigente che svolge anche il controllo di gestione e che si avvale di ausili informatici, oltre a redigere un referto per il Sindaco e il Nucleo.

Abruzzo

La Sezione di controllo per l'Abruzzo ha esaminato, nel corso del 2006 e del 2007, numerosi comuni, sotto il profilo della sana gestione finanziaria, oppure dell'adempimento dell'art.7, comma 7 della legge 131/2003, riscontrando così, sia pure marginalmente, il funzionamento dei controlli interni. In questa sede sono stati esaminati gli enti capoluogo e

quelli con popolazione superiore ai 15000 abitanti che, per le loro dimensioni, presentano situazioni più complesse. Su tredici comuni il controllo di gestione è stato attivato in sette enti, la valutazione dei dirigenti è presente in undici enti, mentre il controllo strategico è decollato solo in un paio di realtà. In effetti in quattro popolosi comuni il controllo di gestione è previsto, ma non attivato²³⁶, in uno l'organo competente è stato solo predisposto²³⁷, mentre in un altro ancora ci si è limitati a prevedere che un settore dell'area economica finanziaria intraprenda quanto prima l'attività di verifica.²³⁸ Nei sette comuni adempienti tre si sono dotati di un organismo apposito, mentre gli altri quattro sono ricorsi a servizi interni preesistenti.²³⁹ In alcuni comuni gli organi del controllo di gestione elaborano relazioni periodiche²⁴⁰, mentre altri trasmettono solo *report* occasionali.²⁴¹ Fatta eccezione per le relazioni di due enti²⁴² che si attardano sul raggiungimento degli obiettivi, tutti gli altri comuni accentrano il proprio interesse sullo stato di attuazione del PEG.

Tre comuni svolgono la valutazione dei dirigenti, grazie ad un Nucleo che si avvale, per l'elaborazione dei parametri, di un'apposita e separata struttura composta da membri esterni²⁴³, mentre altri quattro utilizzano anch'essi un Nucleo, questa volta composto da membri sia interni che esterni, ma che si danno autonomamente i propri parametri, senza ricorrere ad altra struttura di supporto.²⁴⁴ Due enti hanno deciso di commettere la funzione al Sindaco, facendolo però coadiuvare da un'apposita struttura mista e, in un caso, anche dall'organo di controllo di gestione.²⁴⁵ In due enti più piccoli la funzione è svolta dal Segretario/Direttore generale che, solo in uno dei due, è coadiuvato dalla solita struttura a composizione mista.²⁴⁶ Solo in una comune la verifica del rendimento dei dirigenti è esercitata dal Direttore generale, più un Nucleo di valutazione che, assieme, si avvalgono degli esiti del controllo di gestione.²⁴⁷

I parametri utilizzati sono la valutazione oggettiva del rendimento, ovvero il grado di realizzazione degli obiettivi, i comportamenti organizzativi e le prestazioni individuali. In seno a queste categorie uguali per tutti si aggiungono parametri ulteriori, adottati dai singoli enti, che

²³⁶ Chieti, Teramo, Ortona e Spoltore.

²³⁷ Lanciano.

²³⁸ Roseto degli Abruzzi.

²³⁹ L'Aquila, Vasto e Francavilla al mare utilizzano, rispettivamente, un Ufficio controllo di gestione, un Servizio di controllo interno e un Nucleo di valutazione, mentre Avezzano, Sulmona, San Salvo e Pescara fanno affidamento sui propri organi, consistenti, rispettivamente, in un'articolazione della Segreteria generale, nei Vice Capi Ripartizione di ciascuna struttura, nel settore direzione e controllo e in un servizio alle dirette dipendenze del Direttore generale.

²⁴⁰ Aquila, Avezzano, Sulmona, Vasto e Pescara.

²⁴¹ San Salvo e Francavilla al Mare.

²⁴² Sulmona e Vasto.

²⁴³ Sulmona, Chieti e Spoltore e Francavilla al Mare (quest'ultima ha un nucleo a composizione mista).

²⁴⁴ Lanciano, Pescara, Teramo e Roseto degli Abruzzi.

²⁴⁵ L'Aquila ed Avezzano. Solo ad Avezzano il Sindaco è coadiuvato anche dall'organo di controllo di gestione.

²⁴⁶ Ortona e San Salvo. Nel secondo compare la struttura a composizione mista.

²⁴⁷ Vasto.

sono, esemplificativamente, la gestione delle risorse finanziarie²⁴⁸, la capacità di intessere rapporti individuali²⁴⁹, l'abilità nel proporre soluzioni²⁵⁰, l'incidenza dei fattori variabili²⁵¹, le condizioni di contesto²⁵² e la capacità di gestire i collaboratori, di promuovere innovazioni, di migliorare i servizi etc.²⁵³ In tutti gli enti, ad ogni parametro è attribuibile un peso d'incidenza, misurabile in percentuali.

Alla fine del 2007 la Sezione regionale della Corte ha svolto un'ulteriore indagine sulla sana gestione finanziaria del comune di Pescara, contenente anche dei riscontri sui controlli interni. Si è così saputo che è stata progettata l'introduzione della contabilità economica e che il monitoraggio dei programmi è ormai effettuato informaticamente, divenendo così consultabile, in ogni momento da amministratori e dirigenti. La cittadina ha, tra l'altro, anche adempiuto all'art.198bis del TUEL. Pur non disconoscendo i risultati ottenuti dal comune sul fronte dei controlli interni, la locale Sezione della Corte ha criticato la preponderanza dei fattori di giudizio che comportano un considerevole margine di discrezionalità, rispetto a quelli che si fondano sulla misurazione oggettiva dei risultati.

Il controllo strategico è stato attivato solo a Pescara e a Sulmona che lo hanno affidato, rispettivamente, alla stessa struttura che svolge il controllo di gestione e al Nucleo di valutazione.²⁵⁴

Basilicata

In Basilicata, nel corso del 2006, è stata portata avanti un'indagine che, oltre ad esaminare la sana gestione e il conferimento di incarichi esterni, ha accertato lo stato di attuazione dei controlli interni nella generalità degli enti locali della regione. L'ampia ricognizione è stata effettuata su centotrentuno comuni che solo in trentaquattro casi superano i 5000 abitanti e che, anche per le loro ridotte dimensioni, hanno attivato il controllo di gestione in soli ventisei enti e la valutazione dei dirigenti in ottantadue comunità locali.

Nella provincia di Potenza solo un quarto dei venti comuni superiori ai 5000 abitanti ha attivato il controllo di gestione che risulta, quindi, funzionante, oltre che nella stessa Potenza, anche in altri quattro comuni.²⁵⁵ In questi enti la composizione dell'organo preposto è di

²⁴⁸ A L'Aquila.

²⁴⁹ A Vasto.

²⁵⁰ A San Salvo.

²⁵¹ A Spoltore.

²⁵² A Pescara.

²⁵³ A Teramo. Si aggiunga che cinque comuni non hanno comunicato i parametri di giudizio

²⁵⁴ Ad Avezzano, Francavilla al Mare e Teramo è stato istituito, ma non è ancora funzionante.

²⁵⁵ Genzano di Lucania, Lavello, Melfi e Sant'Arcangelo. Tra i comuni inferiori ai 5000 abitanti gli adempienti sono stati sedici.

provenienza interna o esterna, anche se il più delle volte sono presenti entrambi, secondo quell'articolazione mista che è poi la più frequente.²⁵⁶

Nei comuni con più di 5000 abitanti della provincia di Matera il controllo di gestione non è stato attivato e fa meraviglia che, viceversa, in cinque comuni con popolazione inferiore il servizio risulti, invece, funzionante.²⁵⁷ La locale Sezione regionale della Corte dei conti fa notare che la maggioranza dei comuni ha insediato questo controllo dopo la ricezione di una propria Circolare (n. 971 del 15.12.2004), intesa a sollecitare e chiarire gli adempimenti e le responsabilità sui controlli interni.

La relazione sul controllo di gestione, il cui invio alla Corte è obbligatorio dall'entrata in vigore dell'art.198 bis del TUEL, è stata trasmessa prevalentemente dagli enti della provincia di Potenza.

Dei venti enti superiori ai 5000 abitanti della provincia di Potenza, undici hanno attivato la valutazione dei dirigenti²⁵⁸ e, di questi, più della metà lo ha affidato ad un organo composto da un membro interno e due esterni. È da notare che comuni popolosi che contano intorno ai 13.000 abitanti, non hanno istituito questa funzione²⁵⁹, mentre piccole comunità, di soli 5000 abitanti, hanno, viceversa, ottemperato²⁶⁰.

Tra i comuni con meno di 5000 abitanti il servizio si è insediato nel 61% dei casi.

I comuni con più di 5000 abitanti della provincia di Matera hanno attivato la valutazione dei dirigenti nel 78% delle fattispecie. La composizione dei Nuclei vede costantemente presente il Segretario comunale, coadiuvato, il più delle volte, da due membri esterni. Nei comuni con meno di 5.000 abitanti la percentuale di applicazione è stata del 64% dei casi.

Visto che non tutti i comuni che hanno adottato la valutazione dei dirigenti hanno insediato anche il controllo di gestione e viceversa, l'approfondimento è stato dedicato a quel limitato elenco di enti che, a prescindere dal numero di abitanti, ha diligentemente scelto di usufruire di entrambi i controlli interni.²⁶¹

Eccetto due comuni che hanno fornito dati troppo scarsi²⁶², tutti gli altri hanno riferito di fare affidamento su di un PEG che contiene sempre un'articolazione contabile finanziaria e, quasi

²⁵⁶ Genzano di Lucania ha un componente esterno e tre interni, Lavello un componente interno e due esterni, Melfi coinvolge due membri interni, Potenza ha solo un componente interno, Sant'Arcangelo impegna un membro interno e uno esterno.

²⁵⁷ Accettura, Aliano, San Giorgio Lucano, San Mauro Forte, Valsinni. Accettura ha un organo composto da un membro interno e uno esterno, Aliano ha un solo esponente interno, San Giorgio Lucano ha un membro interno e due esterni, San Mauro Forte utilizza il Segretario comunale e due esterni, Valsinni ha per responsabile il ragioniere di un'altra Amministrazione e due membri interni.

²⁵⁸ Bella, Genzano di Lucania, Lavello, Potenza, Maratea, Melfi, Muro Lucano, Pignola, Sant'Arcangelo, Tito e Venosa.

²⁵⁹ Avigliano, Lauria e Rionero in Vulture.

²⁶⁰ Bella e Pignola.

²⁶¹ Sedici comuni della provincia di Potenza e quattro di quella di Matera.

²⁶² San Giorgio Lucano e Valsinni.

sempre, anche obiettivi specifici. Una serie di sei comuni²⁶³ fa riferimento ad indicatori spesso abbastanza articolati e verifica lo stato di avanzamento del PEG. Tutti i comuni esaminati si sono fatti carico di evidenziare eventuali scostamenti tra obiettivi e risultati, anche se poi solo due²⁶⁴ hanno tenuto conto delle osservazioni sollevate, utilizzandole per la successiva programmazione.

Va rilevato che un comune di media grandezza come Potenza, non solo non ha dato rilevanza agli scostamenti, ma non ha neanche approntato un apposito sistema informatico, di cui invece si sono muniti comuni con popolazione tra i 13000 e i 17000 abitanti.²⁶⁵ Le relazioni di controllo di gestione sono, nella maggioranza dei casi, annuali, qualche volta infrannuali e solo raramente occasionali, segno che la periodicità delle scadenze e una certa regolarità d'impegno è stata ormai recepita ovunque. I destinatari abituali sono la Giunta e il Sindaco, cui talora si aggiungono i dirigenti e il Nucleo di valutazione. In sei casi il referto sul controllo di gestione è stato trasmesso anche alla Corte dei conti.²⁶⁶

Gli organi preposti alla valutazione sono, come si è visto, a composizione mista e in qualche caso coincidono con quelli che svolgono il controllo di gestione.²⁶⁷ I criteri di valutazione sono i più disparati, tanto da non potersi fare riferimento a parametri costanti. Il piccolo comune di Genzano di Lucania assegna punteggi diversificati per ciascun obiettivo, calcolandoli poi percentualmente in base al coefficiente di realizzazione. Melfi, più tradizionalmente, ha separato la valutazione dei risultati, suddivisi per obiettivi gestionali e strategici, dalla valutazione dei comportamenti manageriali. Potenza ha fatto riferimento ai tradizionali indicatori di quantità e qualità, temperandoli con il cosiddetto "coefficiente correttivo di tolleranza" che da conto dei limiti oggettivi della struttura. Sant'Arcangelo svolge la funzione in tre fasi: valutazione degli obiettivi assegnati, valutazione dei risultati conseguiti e collocazione della posizione organizzativa in una delle cinque fasce retributive e di risultato appositamente determinate. Qualche piccolo comune si è limitato ad assumere come parametri le capacità organizzative e gestionali, espresse secondo pesi percentuali, oppure effettua una valutazione quantitativa sul rapporto obiettivi-risultati assieme ad una, qualitativa comportamentale, sui rapporti instaurati con altri Uffici e soggetti.²⁶⁸

Le relazioni sulla valutazione dei dirigenti sono annuali e si rivolgono almeno alla Giunta.

Sia rispetto al controllo di gestione che alla valutazione, il comune che si è distinto per completezza dei compiti assolti e per diligenza è quello di Melfi.

²⁶³ Genzano di Lucania, Melfi, Potenza, Sant'Arcangelo, Aliano e San Mauro Forte.

²⁶⁴ Melfi e San Mauro Forte.

²⁶⁵ Lavello, Melfi e Aliano.

²⁶⁶ Nei Comuni di Bella, Genzano di Lucania, Melfi, Piperno, Pignola, Sant'Arcangelo.

²⁶⁷ A San Giorgio Lucano e San Mauro Forte.

²⁶⁸ Rispettivamente ad Aliano e San Mauro Forte.

Il controllo strategico ha avuto scarso successo e, curiosamente, ad applicarlo sono stati i piccoli comuni della provincia di Potenza²⁶⁹ e della provincia di Matera.²⁷⁰ Le notizie riferite si limitano alla composizione dell'organo che è, in genere, mista, con qualche eccezione che annovera tre membri esterni²⁷¹ o che ha affidato la funzione al Consiglio comunale e a membri esterni.²⁷²

Calabria

Nel 2006 la Sezione regionale di controllo per la Calabria ha svolto un'indagine su di un campione composto dai dieci enti di maggiori dimensioni, indagine che ha evidenziato una generalizzata carenza di funzionamento, imputabile, oltre che alla risaputa insufficienza delle risorse e al sovrabbondare delle difficoltà organizzative, anche ad una marcata deficienza di carattere culturale. Basti pensare che non esiste un'adeguata distinzione e conseguente autonomia tra compiti d'indirizzo, svolti dagli organi politici e compiti di gestione, svolti dai dirigenti e che in nessuno dei comuni esaminati sono stati attuati tanto il controllo strategico, quanto la contabilità economica. Si pensi, inoltre, che alcuni comuni importanti non esercitano il controllo di gestione²⁷³ e che qualcun altro, benché sollecitato dalla Corte dei conti, ha insediato una struttura che non è ancora in grado di funzionare.²⁷⁴

I comuni che hanno attivato il controllo di gestione lo hanno affidato ad organismi a composizione interna, con la costante partecipazione di dirigenti e/o funzionari, oltre che del Segretario generale.²⁷⁵ Solo i più solerti si sono avvalsi del PEG, verificandone sporadicamente lo stato di attuazione.²⁷⁶ Il comune di Reggio Calabria ha attribuito la funzione sia al Servizio di controllo interno che al Nucleo di valutazione. Il primo analizza lo stato delle risorse e dei servizi, unitamente ai loro costi, su cui riferisce al secondo che, invece, verifica la realizzazione degli obiettivi, la corretta gestione, l'imparzialità e il buon andamento del governo locale. In questo modo l'ente cerca di utilizzare gli esiti del controllo di gestione ai fini del giudizio da esprimere sul rendimento dei dirigenti. Anche in un altro comune gli obiettivi vengono assegnati alle singole strutture, perché dal raffronto con i risultati conseguiti emergano anche quegli aspetti che poi risultano utili al Nucleo di valutazione per riscontrare la condotta dei responsabili di settore.²⁷⁷

²⁶⁹ Campomaggiore, Montemilone e San Severino Lucano.

²⁷⁰ Garaguso, Miglionico, San Giorgio Lucano e Valsinni.

²⁷¹ San Severino Lucano

²⁷² Rispettivamente Garaguso e Miglionico.

²⁷³ Crotone, Vibo Valentia, Castrovillari e Soverato.

²⁷⁴ Paola.

²⁷⁵ Solo il Comune di Gioia Tauro ha affiancato al Direttore generale tre membri esterni

²⁷⁶ Cosenza, Reggio Calabria, Gioia Tauro e Siderno. Gioia Tauro, non si è solo limitata a controlli trimestrali, ma ha anche cercato di effettuare un monitoraggio dei servizi.

²⁷⁷ Siderno.

Fatta eccezione per le brevi esperienze positive appena accennate, per il resto il controllo di gestione è stato poco applicato e, dove lo è stato, tutto è avvenuto solo a livello embrionale, senza poter contare su di un programma, sulla contabilità economica o su di un sistema di indicatori. Come se non bastasse, sono stati compilati referti occasionali e solo in qualche caso è stato onorato il 198bis del TUEL.²⁷⁸

Ovviamente molto più diffusa è la valutazione dei dirigenti. Il Nucleo è composto, in genere dal Segretario/Direttore generale, coadiuvato da due o tre esperti di provenienza esterna. Solo a Reggio Calabria la composizione è tutta esterna, con tre membri di provenienza accademica.

Tutti gli enti esaminati effettuano la valutazione accertando la rispondenza dei risultati ottenuti agli obiettivi perseguiti. I criteri prescelti sono però estremamente generici, con l'effetto di rendere le prestazioni difficilmente misurabili. Il miglior livello di approfondimento è stato ottenuto da quasi tutti i comuni capoluogo di provincia.²⁷⁹ A Catanzaro è stata operata la tradizionale distinzione tra raggiungimento degli obiettivi e capacità manageriali. È anche previsto un Comitato di garanti, abilitato ad irrogare sanzioni nei casi di accertamento di responsabilità. Il comune di Cosenza esercita la valutazione in base a sei criteri che sono la comunicazione interna, la competenza organizzativa, la capacità innovativa, la gestione dell'autorità inerente al ruolo, la gestione delle risorse e l'aggiornamento e diffusione delle conoscenze. Il comune di Reggio Calabria è l'unico ad essersi dotato di numerosissimi parametri, tra cui l'analisi e soluzione dei problemi, l'autonomia, la capacità di conduzione del gruppo e la propensione al rischio. La sua valutazione finale è effettuata attraverso una ponderazione tra quanto riferito dal Nucleo sul raggiungimento degli obiettivi e quanto espresso dal Direttore generale sulle capacità e sui comportamenti organizzativi. Nel comune di Crotona, più che operare una valutazione, si è tentato un monitoraggio sull'applicazione dei parametri. Il comune di Siderno ricorre invece a soli quattro parametri che sono la gestione delle risorse, la capacità di tradurre gli obiettivi in piani, la capacità di lavorare con altri dirigenti e la capacità di soddisfare le attese dell'utenza. L'ente sostiene che, grazie alla valutazione, le prestazioni dei dirigenti si sono più agevolmente orientate verso gli obiettivi. In comuni minori le prestazioni sono apparse scarsamente misurabili a causa dell'eccessiva ampiezza dei criteri utilizzati o della pretesa coincidenza tra gli obiettivi e i compiti istituzionali.²⁸⁰ Solo due enti hanno redatto un referto per gli organi politici.²⁸¹

La scarsa affermazione della valutazione della dirigenza sarebbe dovuta, stando a quanto espressamente riferito dalla Sezione di controllo per la Calabria, alla persistenza di Amministrazioni che continuano ad essere asservite agli interessi degli organi di indirizzo politico. Complessivamente

²⁷⁸ Solo a Catanzaro. Cosenza e Soverato si sono limitati a relazionare, l'una sui provvedimenti d'acquisto di beni e servizi e l'altro sullo stato del rendiconto finanziario.

²⁷⁹ In particolare a Reggio Calabria, Catanzaro, Cosenza.

²⁸⁰ Rispettivamente a Gioia Tauro e Paola.

²⁸¹ Crotona e Siderno.

la scarsa applicazione dei controlli interni, non solo compromette l'efficacia dell'azione amministrativa e la congruenza tra obiettivi e risultati, ma inibisce anche il controllo esterno di gestione della Corte dei conti. Se l'organismo contabile non viene posto nelle condizioni di avvalersi del sistema dei controlli interni, non è neanche in grado di riscontrare al meglio gli esiti della propria attività di indagine e accertamento, per la quale è irrinunciabile una proficua comparazione con le risultanze offerte dagli altri due tipi di controllo.

Sardegna

La Sezione regionale di controllo per la Sardegna, nel corso del 2006-2007, ha verificato nelle proprie indagini gli aspetti gestionali relativi al rispetto del patto di stabilità e degli equilibri di bilancio, al mantenimento della sana gestione finanziaria e al funzionamento dei controlli interni di soli sei comuni di diverse dimensioni.²⁸² Nel corso del 2007, in occasione dell'applicazione degli artt.166 e segg. della legge 266/2005, la Sezione, ricevendo dal Collegio dei revisori le relazioni sui bilanci di previsione dei comuni di Cagliari, Nuoro e Quartu Sant'Elena, ha colto l'occasione per chiedere loro anche qualche dato sull'istituzione dei controlli interni.

Si è così saputo che, mentre a Cagliari sono stati applicati tutti i controlli, a Nuoro e Quartu Sant'Elena sono stati istituiti solo i Nuclei per la valutazione della dirigenza. Del resto anche negli altri sei comuni appositamente indagati, lo stato di attuazione dei controlli lascia molto a desiderare, tanto che solo in due esiste il controllo di gestione e in uno di essi è in fase di prima applicazione.²⁸³

La valutazione dei dirigenti è diffusa e prevede, in maggioranza, i soliti organi a composizione mista, con la partecipazione ricorrente del Segretario comunale.²⁸⁴ Il giudizio sulle prestazioni dirigenziali è svolto in misura ridotta e appena sufficiente nella maggioranza dei comuni²⁸⁵, mentre appare sviluppato e consapevole a Castelsardo e Lanusei, gli unici comuni degni di nota. Il comune di Castelsardo esercita la valutazione, per il 60% in base alle attività e ai risultati e, per il 40% in relazione alle capacità manageriali. Utilizza sia le relazioni degli stessi responsabili che i colloqui svolti appositamente con gli amministratori. Il comune di Lanusei mette a punto un documento che contiene, nella prima parte, concordata tra il Nucleo e i responsabili, lo stato degli obiettivi, il loro peso ponderale, la calendarizzazione dell'attività di verifica e l'indicazione della scala da utilizzare per la valutazione. La seconda parte, curata dai

²⁸² Carloforte, Maracalagonis, Castelsardo, Lanusei, Olbia e Selargius.

²⁸³ Rispettivamente ad Olbia e Castelsardo.

²⁸⁴ A Maracalagonis si avvale di tre esperti esterni, mentre a Castelsardo vige un organo in convenzione con altri dieci Enti che dovrebbe svolgere anche il controllo di gestione.

²⁸⁵ Carloforte, Maracalagonis, Olbia e Selargius.

responsabili dei servizi, indica i risultati raggiunti, i fattori utili a valutare, l'assegnazione di un giudizio per ciascun obiettivo e la stesura delle considerazioni finali. Gli altri comuni che hanno dato una ben limitata applicazione alla valutazione dei dirigenti lo hanno fatto più per sopperire alla necessità di erogare la retribuzione di risultato, che per conoscere e migliorare il sistema delle responsabilità che guida l'ente e per consentire il perseguimento degli obiettivi. Ne è prova il fatto che alcuni comuni si limitano ad esaminare le autovalutazioni dei responsabili²⁸⁶, e talvolta non disporrebbero, a giudizio del locale Ufficio della Corte, neanche di fonti informative attendibili a fini istituzionali.²⁸⁷

A Castelsardo è stato sperimentato il controllo di gestione che viene esercitato, in convenzione, dallo stesso organismo che effettua la valutazione dei dirigenti. Purtroppo il riscontro non è concomitante e non permette di intervenire con adeguate misure correttive. Il comune non è stato in grado di elaborare una reportistica sufficiente; ciò nonostante, considerata la situazione di incertezza in cui versano tutti gli altri, può comunque annoverarsi tra le località che, nell'isola, possiedono strumenti validi e sono animati da propositi concreti.²⁸⁸ Il ridotto campione di enti preso in considerazione denuncia un limitatissimo grado di attenzione agli istituti in parola che, quando non sono del tutto ignorati, sono applicati a mero fine di adempimento e con scarso interesse. Sarebbe utile che ulteriori indagini sollecitassero gli enti locali ai necessari adeguamenti.

4.2.3 Differenze e analogie tra le esperienze

L'analisi ricognitiva riportata finora testimonia una generalizzata applicazione della valutazione dei dirigenti che, assieme al controllo di regolarità amministrativa e contabile, costituiscono le due tipologie di controllo interno più diffuse. Ancora oggi il controllo di gestione stenta a decollare appieno e anche le applicazioni settoriali non incontrano il favore degli amministratori. Del tutto insoddisfacente è, da ultimo, il controllo strategico, ignorato dalla maggioranza dei comuni esaminati. Si ritiene che, come è giusto che i dirigenti vengano valutati per l'attuazione del PEG e il raggiungimento degli obiettivi, così è auspicabile che gli organi politici vengano giudicati per le politiche pubbliche intraprese e le scelte operate.

La valutazione comparativa dei sistemi di controllo attuati ha evidenziato una certa eterogeneità dei modelli operanti e dei livelli di funzionamento, ragionevolmente dovuti all'entità della popolazione, alla disponibilità all'innovazione, alla presenza di risorse e alla diversa cultura della gestione.

²⁸⁶ Ad esempio Carloforte.

²⁸⁷ Olbia e Selargius.

²⁸⁸ Anche il comune di Olbia ha adottato un principio di controllo di gestione, ma non ha adottato referti.

Confrontando le separate esperienze dei comuni esaminati si nota subito che, mentre un terzo dei comuni dell'Abruzzo e quasi la metà di quelli delle Marche non hanno ancora attivato il controllo di gestione, i comuni del Piemonte e dell'Emilia Romagna risultano quasi del tutto adempienti. Le modalità di attivazione sono state però differenti, perché quasi tutti i comuni del Piemonte hanno adibito alla funzione una specifica struttura, ancorché il più delle volte preesistente, mentre più della metà di quelli dell'Emilia Romagna ha solo affidato provvisoriamente una parte dei compiti ai responsabili dei servizi o al Nucleo di valutazione.

Dall'esame dei comuni della Basilicata emerge che solo il 20% ha insediato il controllo di gestione, mentre in Calabria, nonostante l'indagine abbia riguardato gli enti di maggiori dimensioni, esso è presente in appena la metà dei comuni esaminati. Le strutture preposte sono costituite, in Basilicata, da organi a composizione mista, mentre gli organismi della Calabria sono, in genere, a composizione interna, con la partecipazione abituale del Segretario generale e/o di dirigenti e funzionari. È questo l'unico profilo che avvicina la Calabria ai comuni di Piemonte ed Emilia Romagna, dove la maggioranza degli organi di controllo è effettivamente composta da membri interni e, solo raramente, si avvalgono di qualche esterno che integra il collegio.

Dall'esame degli enti locali di Marche e Abruzzo emerge che circa la metà delle strutture sono interne e preesistenti, con la rimanente metà composta da organismi adibiti appositamente. La tendenza a scegliere la composizione interna è prevalente anche nei grandi comuni esaminati della regione Lazio, seguiti in questo dagli enti della Toscana che, comunque, in un terzo dei casi, hanno preferito che l'incarico fosse condiviso con esponenti esterni. A differenza di altre regioni i comuni laziali hanno dato vita ad esperienze uniformi che hanno tutte verificato, con strumenti analoghi, la rispondenza tra i risultati e gli obiettivi di PEG. È giusto che una nota di apprezzamento vada spesa per Frosinone che, nel rilevare gli scostamenti, ha formulato osservazioni che ha poi applicato ai servizi deficitari e alla rinnovata programmazione. Ad essi si contrappongono nettamente gli enti toscani che, anche se in parte giustificati dalle loro differenti dimensioni, hanno tuttavia registrato performance assolutamente disomogenee. Oltre al carente adempimento dei comuni più piccoli, esiste anche la lacunosa attuazione dei due enti capoluogo, Prato e Livorno che risultano, stranamente, assai meno solerti del ben più piccolo comune di Orbetello che si è fatto notare per la disciplina degli scostamenti e la scelta degli indicatori e che costituisce l'esperienza esaminata di significato più ragguardevole. I comuni di Marche e Abruzzo accentrano l'attenzione, ora sul grado di realizzazione degli obiettivi, ora sullo stato di avanzamento del PEG, ricorrendo ad un sistema di indicatori solo negli enti più grandi. Non così avviene in Piemonte, dove l'avanzato stato di applicazione fa sì che si ritrovino

praticamente ovunque un programma di controllo e un piano particolareggiato degli obiettivi. In Emilia Romagna il perseguimento degli obiettivi di PEG e la misurazione del loro grado di raggiungimento tramite indicatori, costituiscono modi di procedere entrati ormai nella prassi della generalità dei comuni, i quali, nella maggioranza dei casi, hanno anche utilizzato questi strumenti per segnalare alla Giunta o ai responsabili di settore gli scostamenti registrati tra previsioni e risultati.

Agli antipodi di Piemonte ed Emilia Romagna si pone l'attuazione del controllo di gestione nella regione Calabria, dove le applicazioni sono ancora allo stato embrionale e dove, nonostante le consistenti dimensioni dei comuni esaminati, solo meno della metà ha adottato un PEG.

I comuni della Basilicata hanno dimostrato una maggiore tendenza all'adempimento, stranamente più accentuata negli enti di piccole dimensioni e registrano, nei casi di composizione mista degli organi, una maggiore inclinazione a ricorrere al contributo di membri esterni. All'opposto, nella regione Liguria, si è registrata una netta inclinazione a preferire la composizione interna degli organi, facendo un grande affidamento sulle prestazioni del Segretario/ Direttore generale e del Servizio economico finanziario.

La comparazione tra controlli di gestione permette di rilevare che i risultati più significativi sono stati ottenuti nei comuni piemontesi di Oleggio, Orbassano, Ivrea, Rivoli, e Biella dove, a seguito dei referti, sono state assunte misure correttive, nonché nei comuni di Portomaggiore e Verucchio, in Emilia Romagna, dove si è proceduto alla rimodulazione dei programmi. Hanno esercitato, perlomeno con diligenza e completezza, i propri doveri anche gli organi dei comuni liguri di Boissano, Savignone, Stella, Ventimiglia e Albenga, dove la totalità dei compiti preordinati sono stati puntualmente adempiuti.

Il controllo di gestione va valutato, oltre che rispetto agli strumenti d'indagine adottati, anche in base alla frequenza e alla qualità dei referti emanati. Le relazioni degli enti di Abruzzo e Marche, ad esempio, sono occasionali, mentre quelle del Piemonte sono periodiche. Diversamente i comuni dell'Emilia Romagna, benché in taluni casi inadempienti, compilano, oltre ai *report* annuali sulla situazione generale, anche i referti semestrali sullo stato di avanzamento del PEG. In Toscana e nel Lazio sono stati compilati sia rapporti annuali che infrannuali, con la menzionata notazione per il Lazio che, grazie ai referti, è stato in grado di adottare le misure autocorrettive.

I comuni della Liguria, non solo hanno il merito di aver ampiamente utilizzato il PEG, ma sono anche quelli che più numerosamente hanno trasmesso alla Corte dei conti il referto sul controllo di gestione.

In generale la frequenza dei referti è stata prevalentemente annuale e va riconosciuto che, nella maggioranza dei casi, gli enti hanno fatto tesoro delle rilevazioni in essi contenute, modificando adeguatamente la programmazione politica e le scelte amministrative. Anche le località della Basilicata, nonostante i mezzi ristretti e, limitatamente ai comuni che hanno dato applicazione al controllo di gestione, si sono sforzati di redigere almeno un referto annuale e di adottare comunque un PEG.

Un giudizio sommario delle esperienze finora esaminate premia i comuni del Piemonte, della Liguria e dell'Emilia Romagna, che nonostante sporadiche disfunzioni, hanno mediamente applicato il controllo di gestione con maggiore maturità.

La valutazione dei dirigenti è, come già detto, un controllo più diffuso e più omogeneo. Nella stragrande maggioranza dei comuni esaminati la funzione è esercitata da una struttura a composizione mista, formata dal Segretario/Direttore generale e da due o tre membri esterni che possono essere liberi professionisti, consulenti, professori universitari o dipendenti di altra amministrazione. Rispetto a questa impostazione si differenzia la regione Abruzzo dove poco meno della metà degli enti, pur avendo un regolare Nucleo di valutazione, vi affianca, per l'elaborazione dei parametri, un'apposita e separata struttura, anch'essa a composizione mista. I criteri per la formazione del Nucleo sono un po' diversi anche in Toscana dove una certa disomogeneità tra gli enti è una costante.²⁸⁹ In ben quattro comuni liguri il riscontro di gestione e il giudizio sui dirigenti coincidono nello stesso organismo²⁹⁰, mentre in altri due i membri del Nucleo sono tutti esterni.²⁹¹ In Emilia Romagna, Liguria e Sardegna alcuni comuni più piccoli esercitano l'attività valutativa dei responsabili dei servizi nella tanto auspicata forma associata di cui all'art.147 d.lgs.267/2000, ovvero d'intesa con i comuni limitrofi che gestiscono, in convenzione, un servizio intercomunale.

Nella maggioranza degli enti di tutte le regioni esaminate, le categorie di giudizio utilizzate sono state costantemente la valutazione di risultato, in base al grado di raggiungimento degli obiettivi e la valutazione della posizione organizzativa, in base alla capacità manageriale. Mentre questi parametri di massima, che riguardano il rendimento oggettivo e i comportamenti direzionali, sono sovrapponibili per tutti gli enti, i loro approfondimenti e gli infiniti sottocriteri, applicati con dovizia dai vari Nuclei, rendono estremamente differenziato il panorama delle valutazioni.

Le regioni settentrionali sembrano aver lavorato meglio.

²⁸⁹ A Montalcino e Orbetello l'organo di valutazione coincide con l'organo del controllo di gestione, mentre a Livorno annovera solo componenti esterni.

²⁹⁰ Rossiglione, Monterosso a Mare, Moconesi e Stella.

²⁹¹ S. Stefano di Magra e Bargagli.