

dei servizi, adeguando l'importo della retribuzione di risultato all'entità degli obiettivi raggiunti.

Le dimensioni ancora più ridotte del Comune di Macchia d'Isernia (Ab. 944) giustificano, in parte, la mancata attivazione dei controlli interni e l'assenza di un PEG. Ciò nonostante è proprio l'Amministrazione indagata ad osservare che sono proprio le piccole dimensioni del Comune e la correlata struttura organizzativa e funzionale a consentire un agevole e perdurante monitoraggio dell'attività di gestione sia da parte del Consiglio che, maggiormente, dell'organo esecutivo. Gli amministratori, infatti, seguono quotidianamente l'andamento complessivo dello svolgimento dei compiti istituzionali, acquisendo una conoscenza capillare dei fatti gestionali e dei risultati conseguiti.

### **CAMPANIA**

La Sezione regionale di controllo della Corte con sede a Napoli ha svolto nove indagini sulla sana gestione di altrettanti Comuni campani che, nell'ordine delle relative Delibere assunte, sono stati: Arienzo, Angri, Arzano, Caserta, Ercolano, Frattaminore, Ottaviano, S. Sebastiano al Vesuvio e Vietri sul mare.<sup>265</sup> Il Comune di Arienzo (ab. 5.315) è quello che presenta i maggiori ritardi. Non è stato, infatti, attivato nessuno dei controlli di legge, né sono stati assunti indicatori utili a pervenire a qualsivoglia valutazione, anche a cura di organi non appositi. Come osserva la locale Sezione, la comprovata e oggettiva impossibilità di reperire adeguate professionalità al proprio interno, indurrebbe a suggerire al Comune di rivolgersi ad una struttura esterna qualificata, ma ciò importerebbe costi ritenuti giustamente insostenibili per un Ente di così modeste dimensioni.<sup>266</sup>

Il Comune di Angri (ab.30.978) ha affidato il controllo di gestione ad un funzionario proveniente dal settore privato, commercialista e revisore contabile, che lo esercita in seno ad un'unità organizzativa collocata nello staff del Sindaco. La funzione è stata anche supporto tecnico per l'implementazione della dotazione organica dell'Ente. Il Comune, differenziandosi dagli altri indagati, ha adottato degli indicatori di risultato, ma non ha un sistema informatico. Si limita, infatti, ad avere un programma di controllo e un PEG con articolazione contabile finanziaria ed obiettivi generici.

La Giunta è responsabile del controllo di valutazione che però viene esercitato grazie all'ausilio di un'apposita struttura esterna che definisce i parametri e valuta i risultati. I criteri applicati sono l'efficacia dell'attività direzionale, la capacità organizzativa e di orientamento alla qualità, la capacità d'innovazione, la capacità di controllo globale del settore, lo sviluppo delle relazioni intersettoriali e la qualità degli atti prodotti. Come nella maggioranza degli altri

<sup>265</sup> Benché approvate nel corso del 2008, le Delibere concernono gestioni risalenti agli anni 2003 e 2004.

<sup>266</sup> Arienzo non ha neanche trasmesso la relazione obbligatoria di cui all'art.198 bis del Testo Unico, non avendo raccolto il suggerimento dell'A.N.C.I. di rivolgersi ad un Commissario ad hoc.

Enti, ad ogni criterio è attribuito un peso percentuale. Il controllo strategico non è stato ancora istituito.

Il Comune di Arzano (ab.38.447) si avvale, per il controllo di gestione, di un'unità organizzativa interna di cui è responsabile il Ragioniere capo preposto ai servizi finanziari. Le verifiche sono svolte con l'ausilio di un software integrato con moduli informatici inerenti al programma da svolgere. Il PEG ha anche qui un'articolazione contabile finanziaria, ma con obiettivi specifici, anche se non sono utilizzati indicatori di risultato. Si è utilizzato il controllo di gestione anche per riscontrare l'avanzamento di settori specifici, quali il servizio idrico e lo smaltimento dei rifiuti.

Il Nucleo che effettua la valutazione dei responsabili di posizioni organizzative è costituito da una struttura interna all'Amministrazione. La misurazione dei risultati non avviene in base a criteri e/o parametri specifici, ma si rifà genericamente alle disposizioni del Regolamento degli Uffici e Servizi. Il controllo di gestione sembrerebbe attivato in seno allo stesso Nucleo che svolge la valutazione, anche se non sono forniti dettagli sulle modalità d'esercizio.

Il Comune di Caserta (ab. 75.028) affida il controllo di gestione ad un'unità organizzativa esterna di cui è responsabile un esperto con alta specializzazione che può contare su di un servizio informatizzato. Il PEG ha un'articolazione contabile finanziaria, con indicazione di obiettivi specifici di tipo operativo gestionale, ma anche a valenza strategica. Utilizza appositi indicatori di attività che, opportunamente combinati, hanno portato agli indicatori di risultato. Il controllo di gestione è stato utilizzato anche per valutare ipotesi di esternalizzazione del servizio tributi; ha inoltre formulato proposte per la definizione di un Regolamento "Organizzazione e metodo" e proposto la costituzione di un Ufficio unico cui imputare i servizi di contabilità finanziaria, economica e patrimoniale.

Il controllo di valutazione è esercitato dalla stessa struttura operativa che svolge il controllo di gestione, da cui attinge dati e informazioni, ma di cui è responsabile il Sindaco. La valutazione ha per oggetto il raggiungimento degli obiettivi di PEG (e del c.d. "Piano risorse e obiettivi") e i comportamenti dei responsabili. Le prestazioni vengono giudicate in base a criteri quali la capacità di coordinamento e direzione, la promozione e gestione dell'innovazione, l'integrazione con gli altri settori e le relazioni intersettoriali, l'orientamento fornito all'utenza, la promozione della qualità dei servizi e la capacità di motivare i collaboratori, nonché di valutarli e vigilarli. La misurazione delle prestazioni dirigenziali avviene in base ad una scala di valori parametrici che rende oggettivamente possibile la valutazione della diversa incidenza dei parametri elencati sull'apprezzamento delle posizioni funzionali.<sup>267</sup>

<sup>267</sup> Il comune di Caserta si è munito, allo scopo, di un apposito "Manuale del valutatore".

Il controllo strategico è stato attivato ed utilizza dati e informazioni provenienti dal Nucleo di valutazione. Avrebbe lo scopo, per ora non riscontrato nei fatti, di verificare l'attuazione effettiva delle scelte contenute nelle direttive e negli atti di indirizzo.

Ad Ercolano (ab. 56.738) il controllo di gestione è svolto da un'unità organizzativa interna, inserita nel settore finanziario da un'unità operativa ubicata presso il Settore A.A.G.G., con il supporto di un consulente esterno. Il responsabile è un esperto esterno, specializzato in controllo di gestione, assunto con contratto di collaborazione coordinata e continuativa. Esiste un programma di controllo, ma non sono stati messi a punto degli indicatori, né il sistema è informatizzato. Il PEG ha un'articolazione contabile finanziaria, con obiettivi specifici di tipo operativo gestionale. Nelle controdeduzioni l'Ente ha sottolineato di aver predisposto un PDO e il c.d. "Piano degli standard" che, anticipato dall'individuazione dei centri di costo, ha permesso di rendere effettivo il controllo sull'andamento generale. Allo scopo è stato costituito un Nucleo di valutazione tecnica, capeggiato dal Segretario con compiti di Direttore. Benché i reports non siano stati redatti, l'obbligo di invio alla Corte dei conti della relazione obbligatoria sul controllo di gestione, prevista dal Testo Unico è stato comunque onorato.

La valutazione dei Dirigenti è esercitata da un Nucleo composto dal Segretario/Direttore Generale e due esperti esterni, avvalendosi della collaborazione dell'unità operativa interna, specialista del controllo di gestione, che fornisce dati, informazioni e parametri. Questi ultimi misurano, nell'ordine, i risultati raggiunti e la loro corrispondenza ai giudizi dell'Ente, la realizzazione di programmi e progetti, la gestione innovativa, l'apporto personale, la motivazione e il ruolo guida, l'orientamento verso l'utenza, la qualità dei servizi, l'orientamento al risultato e l'efficacia così conseguita, la qualità dei servizi, l'organizzazione ed utilizzazione delle risorse, la flessibilità e il reingeneering dei processi.<sup>268</sup>

Il controllo strategico è stato attivato, utilizzando elementi e requisiti recepiti dalla altre strutture di controllo. L'Ente afferma che verifica l'effettiva attuazione delle scelte contenute nelle direttive e negli atti di indirizzo, ovvero la congruità o gli eventuali scostamenti tra missioni affidate e obiettivi operativi prescelti.

Il Comune di Frattaminore (ab. 15.072) ha attivato, con rilevante ritardo, il controllo di gestione, svolto da un'unità organizzativa interna di cui è responsabile un funzionario prefettizio con formazione professionale specifica. Non ha adottato un programma di controllo, non ha indicatori di risultato, non ha prodotto reports, né si avvale di un sistema informatico. Può solo contare su di un PEG con articolazione contabile finanziaria.<sup>269</sup> Anche la

<sup>268</sup> Per la valutazione del Segretario e del Direttore Generale sono stati assunti criteri a parte, formulati e applicati dal Sindaco.

<sup>269</sup> L'unico dato positivo è l'adozione di una "Carta dei servizi".

valutazione dei Dirigenti è di attivazione recente e se ne è avuta notizia solo nel corso di un'adunanza pubblica, previa apposita domanda del magistrato.<sup>270</sup>

Il Comune di S. Sebastiano al Vesuvio (ab. 9.849) svolge sia il controllo di gestione che quello dei dirigenti, ha una struttura interna denominata Nucleo di valutazione, composta dal Presidente, dal Segretario Generale e da due membri esterni specializzati e con qualifica dirigenziale. Il PEG ha un'articolazione contabile finanziaria con obiettivi operativi e gestionali e contiene indicatori di attività e risultato che purtroppo non sono impiegati per le dovute misurazioni. Vengono, invece, utilizzati appositi software. Il controllo di gestione, che non ha presentato reports, ha invece espresso valutazioni ad hoc sulle procedure amministrative e sull'organizzazione del lavoro.

Nella valutazione dei dirigenti sono stati utilizzati i seguenti parametri : gestione del tempo, risultati conseguiti, flessibilità organizzativa, gestione innovativa, apporto personale, efficienza e produttività.<sup>271</sup>

Anche a Vietri sul mare (ab. 8.537) il Nucleo di valutazione, di cui è responsabile il Segretario, svolge entrambi i controlli. Esiste un programma per il controllo di gestione ed esiste un PEG con obiettivi, gestionali e strategici che sono attribuiti ai responsabili dei servizi e monitorati tramite indicatori di risultato. Gli obiettivi sono poi verificati a scadenza regolare dal Nucleo che procede ad un riesame del raggiungimento degli stessi sia a metà che a fine gestione. Ha avuto, tra l'altro, modo di dichiarare che non sono stati rilevati scostamenti tra obiettivi e risultati. Il controllo di gestione ha anche verificato l'efficienza e l'affidabilità delle procedure amministrative. A differenza di molti altri Enti delle medesime dimensioni o anche appartenenti ad una classe demografica superiore, ha presentato numerosi referti sia annuali che infrannuali.

La valutazione dei dirigenti, rispetto ai quali non sono stati indicati parametri di valutazione, si fonda essenzialmente sui dati e sulle informazioni acquisiti dal controllo di gestione.

Anche ad Ottaviano (ab.23.581) il Nucleo di valutazione svolge tanto il controllo di gestione, quanto la verifica dell'operato dei dirigenti. Ne è responsabile un soggetto esterno proveniente dalla Prefettura e laureato in economia e commercio, che collabora con due consulenti esterni del settore privato. Le rilevazioni non sono informatizzate, non vi è un PEG e non si fa ricorso ad indicatori. Gli obiettivi sono contenuti nella Relazione previsionale e programmatica. Ciò nonostante, grazie al controllo effettuato, sono emersi gli scostamenti tra obiettivi e risultati in quasi tutti i settori, sono stati svelati i presupposti per esternalizzare alcuni servizi come i rifiuti e la protezione civile e sono stati redatti i referti di legge.

<sup>270</sup> L'Udienza risale allo scorso 22.05.2008 e la notizia è emersa quasi accidentalmente in sede di controdeduzioni, visto che non erano all'esame i controlli interni.

<sup>271</sup> Criteri specifici sono stati attuati per il Segretario e/o il Direttore Generale.

La valutazione dei Dirigenti avviene anche qui rapportandosi principalmente ai risultati del controllo di gestione, ma anche grazie all'adozione di alcuni indicatori, quali le nuove esperienze acquisite, i risultati ottenuti, l'arricchimento professionale, il livello e la qualità dell'impegno, la qualità e gestione delle risorse umane, la capacità di coinvolgimento nei processi e il grado di iniziativa personale.<sup>272</sup> Gli Indici dei livelli quantitativi e qualitativi delle prestazioni vengono elaborati dal "Nucleo" e sono poi sottoposti alla Giunta che ne investe gli interessati.

Il controllo strategico è stato attivato. Esso individua i fattori ostativi e le responsabilità nei casi di scostamento tra programmi di governo e obiettivi da una parte e le scelte operative dall'altra, il tutto in relazione all'adeguatezza delle risorse umane, finanziarie e strumentali assegnate.

---

<sup>272</sup> Anche qui esistono criteri di giudizio a parte per il Segretario e/o il Direttore Generale.

### **Confronti e conclusioni**

Gli elementi che accomunano i controlli interni di tutte le località esaminate sono più numerosi di quelli che apparentemente li differenziano. Nel controllo di gestione, ad esempio, gli organi preposti possono essere strutture appositamente create, oppure organismi preesistenti, cui l'ulteriore funzione viene appositamente attribuita, anche se nella più parte dei casi, gli organi utilizzati sono a composizione interna e cercano di non creare ulteriori spese di funzionamento. Fermo restando che l'ausilio della consulenza di qualche esperto di origine esterna rimane una preferenza poco più che occasionale, va rilevato che le strutture a composizione interna sono le più frequenti in Liguria, mentre è in Campania che i Comuni ricorrono con più disinvoltura a membri esterni che integrano gli organi interni e qualche volta li sostituiscono.

I Comuni che hanno ottenuto i risultati più soddisfacenti sono, pressoché ovunque, quelli di dimensioni maggiori, dove si è adottato un Programma di controllo e un Piano dettagliato degli obiettivi e dove la loro realizzazione è stata monitorata da indicatori di risultato. I miglioramenti ulteriori si osservano, in genere, grazie all'adozione, peraltro in casi limitati, della contabilità analitica.

La cartina di tornasole del buon funzionamento del controllo di gestione è comunque l'adozione, da parte dell'Ente, di misure correttive immediatamente conseguenti alla rilevazione delle disfunzioni osservate in sede di controllo. Hanno agito in tal senso i Comuni di Verbania e Bardonecchia in Piemonte, Darfo Boario e Castiglione delle Stiviere in Lombardia, tutti i Comuni capoluogo di Provincia, più Monfalcone e Cordenons in Friuli Venezia Giulia e Pistoia in Toscana. Questo scarso ricorso agli aggiustamenti in corso d'opera, che sono poi il volano di qualunque miglioramento amministrativo che faccia tesoro degli errori rilevati e valutati, da la misura di quanto il controllo interno al sistema sia ancora lontano dal raggiungere i risultati che si era prefissato. Se è vero che lo strumento è meno estraneo di un tempo sia agli amministratori che ai responsabili dei servizi e che la cultura della verifica interna al sistema è un dato culturale e operativo abbastanza riconosciuto e costante, è altrettanto vero che il profilo dell'adempimento formale prevale ancora nettamente sui risultati sostanziali. Il ricorso all'aiuto di professionalità esterne, ad esempio, appare, ancora troppo spesso ingiustificato.

Il Comune di Verbania ha utilizzato i risultati del controllo di gestione per valutare la funzionalità dell'organizzazione e formulare proposte di riorganizzazione di servizi ed uffici e per superare le criticità nella predisposizione del nuovo appalto di gestione del servizio di refezione scolastica. Bardonecchia ha penalizzato economicamente i dirigenti degli Uffici tecnici dei Lavori Pubblici e dell'Edilizia privata, le cui performances non erano state del tutto soddisfacenti. In Friuli Venezia Giulia il Comune di Gorizia, grazie all'interesse per il controllo

di gestione, ha partecipato con altri Enti capoluogo, ad un interessante progetto di *benchmarking* su alcuni servizi, ponendo le basi per l'effettuazione di scelte comparate e, quindi, come è avvenuto per i servizi socio-assistenziali, motivatamente più avvedute. Cordenons, Monfalcone e Pordenone avrebbero, rispettivamente, migliorato la gestione di alcuni settori, potenziato la qualità dei servizi erogati e riorganizzato numerosi processi tra cui la realizzazione di un software dedicato. Infine, il controllo di gestione ha offerto alla città di Trieste un apporto nella riorganizzazione dei servizi sociali. A Pistoia un'apposita Delibera della Sezione n.75/2008 ha dato contezza delle misure adottate in ottemperanza alle precise osservazioni mosse dalla Corte, che erano state l'adozione della contabilità analitica, la verifica delle partite eventualmente ancora esigibili e l'assunzione di un piano di azzeramento del deficit strutturale. Il Comune di Darfo Boario, grazie al controllo di gestione, ha avviato il processo di digitalizzazione dei flussi documentali, ha migliorato il sito comunale che è poi risultato essere, nel 2008, il migliore a livello nazionale, ha ottimizzato i servizi offerti on-line ai cittadini e ha assunto provvedimenti di mobilità interna, per meglio distribuire il personale tra i vari servizi. Il Comune di Castiglione delle Stiviere, fondendo preesistenti Uffici, ha creato uno "Sportello di relazione ed accoglienza al pubblico e alle imprese" che è divenuto un importante punto di riferimento per l'utenza. Grazie ad esso è stata diffusa una "Guida ai servizi del Comune", mentre il sito internet dell'Ente pubblica sia delle newsletters che dei servizi di consulenza per le opportunità di finanziamento. Più di recente sono stati migliorati i servizi informatici, tanto è vero che i versamenti fiscali sono collegati direttamente alla Banca d'Italia, eliminando l'intervento del Tesoriere. Dal 2010 saranno, inoltre, gestiti pagamenti ed incassi esclusivamente in forma elettronica.

Fatta eccezione per questi risvolti particolarmente positivi, nei restanti casi, i risultati poco concreti ordinariamente ottenuti dal controllo di gestione non riguardano certo gli aspetti messi in risalto dalle eccellenze, che pure si rinvengono e che, nel loro isolamento, anche se non possono essere espressione di tendenza, costituiscono comunque esperienze di riferimento da assumere a modello. Ricordiamo al riguardo Biella, dove tutti i controlli interni hanno un ottimo funzionamento, Pordenone che ha adottato una contabilità integrata, idonea a conoscere costi e ricavi dettagliati per ciascun servizio, Ventimiglia e Angri che hanno adottato, il primo, indicatori specifici, oltre ad un'inappuntabile correlazione tra costi e obiettivi e il secondo indicatori di risultato ex ante ed ex post, per finire con Piombino che ha dato spazio anche alla misurazione del grado di soddisfazione dell'utenza.

Un particolare apprezzamento va, come si è visto, ai grandi Comuni del Friuli Venezia Giulia, dove, oltre alle misure correttive si è anche, spesso, fatto ricorso al rinnovo dei programmi. Qui è stato realizzato il più accurato monitoraggio dei servizi, si è dato adeguato spazio alla programmazione strategica e si è applicato puntualmente il principio in base al

quale il controllo di gestione deve essere strettamente legato alla valutazione della dirigenza. Anche se in misura leggermente ridotta anche i Comuni capoluogo della Toscana hanno dato buona prova del funzionamento di tutti i controlli interni. Non si può, invece, sottacere come in Campania, a dispetto della presenza di organi regolarmente insediati per l'esercizio dei controlli, molto spesso anche con l'ausilio di qualificati e costosi interventi esterni, l'esercizio dei compiti di legge risulti in buona parte disatteso, anche per l'assenza degli strumenti idonei ad intraprenderli.

La valutazione dei dirigenti è il tipo di controllo che, nel tempo, si è maggiormente uniformato, assumendo, nelle svariate località, connotazioni abbastanza omogenee. Intanto la composizione dell'organo preposto è abitualmente mista, di solito con tre membri, di cui due di provenienza interna, più un esperto esterno o viceversa. Molto più raramente i componenti risultano tutti di origine interna o, viceversa, di provenienza totalmente esterna. La presidenza è in genere riservata al Segretario, spesso anche in veste di Direttore generale, così come si ricorre sovente all'ausilio del Sindaco. Anche se i parametri di giudizio si atteggiavano diversamente, a secondo del luogo e della situazione specifica, il modo di pervenire all'assunzione dei criteri e di utilizzarli è, ormai, abbastanza omogeneo, visto che ordinariamente si cercano i fattori di pesatura dei singoli obiettivi, onde valutarne la difficoltà di raggiungimento, per poi individuare i corrispondenti parametri, idonei a tradurre in un punteggio le posizioni di responsabilità dei dirigenti. La composizione dell'organo appare più spiccatamente interna in Liguria, mentre i Comuni della Campania sono quelli che maggiormente hanno fatto ricorso ad esperti esterni. Il censurabile incremento di spesa parrebbe in parte giustificato dalla difficoltà, superiore che altrove, di reperire professionalità adeguate al proprio interno.

Stando alla normativa (art. 1, comma 2 D.Lgs.286/1999), presso gli Enti locali, a differenza che nelle Amministrazioni centrali, il controllo di gestione e la valutazione della dirigenza possono essere esercitati dalla medesima struttura che, nei Comuni più piccoli appare così agevolata dalla possibilità di giudicare i responsabili, avvalendosi delle risultanze immediate del controllo di gestione. L'economia di risorse tratta dall'adozione di una struttura unica non è però granché praticata, per cui nella maggioranza dei casi gli organismi deputati alle due funzioni restano separati, ancorché normalmente interessati a scambiarsi dati e informazioni. La coincidenza di organi per la doppia funzione si rinviene infatti solo in realtà come Bardonecchia, Briga Novarese, Bargagli, Sassello, Foligno, S. Sebastiano al Vesuvio, Vietri sul mare e Ottaviano. A Pistoia il medesimo organismo assolve al controllo di gestione e a quello strategico.

Complessivamente, al di là dell'ovvio apprezzamento per il consolidarsi della funzione valutativa, vanno censurati sia il ricorso abituale e metodico alle schede di autovalutazione



che i casi di composizione esclusivamente interna della struttura giudicante. Entrambi gli aspetti insidiano l'obiettività del giudizio e fanno pensare che l'Ente si preoccupi più degli adempimenti formali che dei recuperi di efficienza.

Come nell'indagine dello scorso anno si è appurato che il controllo strategico stenta a decollare, sia per le implicazioni connesse ad inevitabili, ulteriori spese sia perché è il tipo di controllo che maggiormente impone in chi lo adotta un cambiamento di mentalità. Sono quindi da elogiare Biella, Valdossola, Agrate Brianza, Limbiate, Trieste, Gorizia, Pordenone, Albenga, Celle Ligure, Firenze, Scandicci, Caserta, Ercolano e Ottaviano che hanno insediato i relativi organi e avviato le esperienze.

Il successo parziale, se non proprio l'insuccesso, dei controlli interni è notoriamente motivato, negli Enti di piccole dimensioni, dalla scarsità delle risorse umane e finanziarie da destinare allo scopo, mentre negli Enti più popolosi l'applicazione degli istituti del controllo è stata più soddisfacente, pur imbattendosi nella mentalità locale dove, soprattutto tra gli organi di governo e direzionali, i controlli sono visti come un ulteriore adempimento burocratico che appesantisce la prassi e sottrae mezzi ed energie ai compiti essenziali.

La Corte dei conti, quale supremo e unico organo di controllo esterno, si è fatta carico di questa situazione, ribadendo, in varie occasioni, che il monitoraggio dei servizi esercitato dal controllo di gestione è l'unico modo per far emergere le difficoltà in cui il Comune s'imbatte e, quindi, per indicare quali siano le soluzioni praticabili. Essa ha anche sollecitato, da parte dei Comuni, l'emanazione delle norme statutarie e/o regolamentari eventualmente mancanti, affinché contribuiscano ad alleviare i ritardi attuativi.

La Corte ha poi direttamente sostenuto la "causa" dei controlli interni, promovendo il confronto tra le esperienze di svariati Enti e indicando, talora, stimoli e spunti per progetti d'attuazione abbastanza mirati. Ha cercato, inoltre, di raccordare i riscontri interni con il proprio controllo esterno, intensificando i momenti ricognitivi e collaborativi, nell'auspicio che possano accelerare processi di maturazione culturale in seno ai Comuni, nonché di avviare, sul lungo periodo, quel processo di compenetrazione tra controlli interni ed esterni che consentirebbe loro di raggiungere l'obiettivo di "fare sistema".

Al di là dei risultati concreti, che mostrano una realtà composita, fatta di numerosi insuccessi, ma anche di svariati esiti lusinghieri, è indubbio che l'esperienza dei controlli, ancorché boicottata in tante occasioni, rimane sicuramente un percorso che ha migliorato ed affinato capacità e metodi di analisi dell'agire amministrativo. Guardando agli Enti Locali dall'osservatorio privilegiato dei controlli, si è imparato a verificare attentamente la collocazione, la composizione, l'articolazione e la capacità d'interazione che ogni organo dell'Ente locale riveste ed è capace di sviluppare. La Corte ha poi imparato a focalizzare

l'interesse sul contesto dell'agire amministrativo, ovvero sul tipo di contabilità adottata, sul PEG, sugli indicatori e sul livello d'informatizzazione.

Il funzionamento degli Enti è stato sviscerato, grazie al monitoraggio dei servizi, ai prodotti ottenuti, ai referti trasmessi etc. È stato poi possibile valutare, caso per caso, quale sia il grado di incidenza dei controlli interni, soprattutto in base al numero e alle caratteristiche delle misure correttive adottate, nonché ai casi di esternalizzazione registrati.

Pur non essendovi novità normative, non si può ignorare l'esistenza di una bozza di Disegno di legge sulla riforma dei controlli che reca la firma del Ministro Calderoli. In essa ad un rafforzamento dei controlli preventivi di legittimità amministrativa e di regolarità contabile (un doppio parere di congruità e di regolarità rilasciato dal responsabile del servizio prima della formazione dei propri atti), si aggiunge un controllo successivo che, negli Enti inferiori ai 15000 abitanti, è esercitato da parte del Segretario comunale su tutti gli atti di gestione finanziaria. Dall'esito di questi controlli dovrebbe dipendere la valutazione dei responsabili, che, in questo modo, si allontanerebbe dalla considerazione dei risultati, per ritornare alla revisione finanziaria di tipo giuscontabilistico. Negli Enti con popolazione inferiore a 5000 abitanti il Segretario comunale dovrebbe svolgere anche il controllo di gestione.

Negli Enti superiori ai 15.000 abitanti gli stessi compiti, naturalmente ampliati, andrebbero svolti dal Responsabile dei Servizi finanziari che compirebbe, ogni tre mesi, il monitoraggio degli equilibri. La Giunta si occuperebbe della ricognizione degli equilibri medesimi, provvedendo, infine, a coinvolgere il Consiglio sull'opportunità di intervenire con dei correttivi sulla programmazione e/o sulla gestione.

Il controllo della qualità dei servizi, propria del controllo di gestione, diverrebbe obbligatorio e potrebbe essere attribuito a Società partecipate o in appalto. Pur attraverso la "mediazione" dei Regolamenti interni e delle modalità peculiari eventualmente fissate dai medesimi, diverrebbero comunque obbligatorie le indagini di soddisfazione, gli sportelli di reclamo e i sistemi di comunicazione con i cittadini.

Sembrerebbe dunque che il Legislatore, non volendo abbandonare la riposta fiducia nel sistema dei controlli interni, preferisca adesso affidarne alcuni compiti ad organi specifici, onde evitare che vengano ulteriormente disattesi.

## **PARTE II**

### **LA FINANZA LOCALE NELL'ESERCIZIO 2007**

#### **5 Andamenti ed equilibri di parte corrente**

*Cons. Rinieri Ferone*

##### **5.1 Le Entrate**

###### **5.1.1 Le entrate correnti nelle manovre finanziarie 2006-2007**

Attraverso l'esame dei dati tratti dai conti consuntivi pervenuti alla Sezione, previa aggregazione degli stessi in relazione alle principali grandezze finanziarie (Titoli, categorie ed alcune risorse), come di consueto, nel presente referto viene verificata la rispondenza dell'andamento delle entrate correnti degli Enti locali con gli indirizzi programmatici e le relative norme di attuazione, con riferimento all'esercizio 2007.

Si rammenta che per il 2007 sono stati sottoposti ad esame 101 Province, 1827 Comuni con popolazione superiore a 5000 abitanti e 273 Comunità montane.

In materia di entrate la manovra per il 2007 segna una chiara discontinuità con la linea di quella del 2006 che è stata maggiormente incentrata sul controllo della spesa in tutte le sue componenti.

Un raffronto, sia pure schematico, tra le linee di manovra appena accennate consente di cogliere bene i tratti differenziali.

Nel 2006 si è avuta una sostanziale conferma dei criteri per l'erogazione dei trasferimenti erariali, la permanenza del blocco della possibilità di modificare l'aliquota dell'addizionale all'IRPEF e di ulteriore applicazione della stessa; in coerenza con questa impostazione, anche le disposizioni relative al patto di stabilità interno per il 2006, sono state sostanzialmente insensibili alle dinamiche delle entrate.

La finanziaria per il 2007, legge 27 dicembre 2006, n. 296, nell'intento di realizzare una consistente correzione dei fattori di equilibrio, ha rivolto incisiva attenzione allo sviluppo delle entrate, prevedendo una serie di aggiustamenti produttivi di opportunità di nuovo gettito per le amministrazioni locali, quasi a prefigurare una condizione dei futuri assetti delle gestioni finanziarie nei meccanismi del federalismo fiscale, del quale, con la legge n. 42 del 5 maggio 2009, è stato tracciato il concreto solco.

Si è trattato di una scelta necessitata dalle inderogabili esigenze di stabilizzazione dei conti pubblici per consentire il riallineamento al cammino di convergenza definito a Maastricht, che ha indotto il momentaneo abbandono delle politiche finanziarie orientate alla

riduzione del carico fiscale, puntando al principale obiettivo, comune agli indirizzi di politica economica nazionale, di contenere l'indebitamento della pubblica amministrazione.

In tale direzione si sono mosse anche le regole del patto di stabilità interno, che per il 2007 hanno segnato il ritorno allo schema operativo iniziale e cioè agli obiettivi in termini di saldo finanziario (il risultato differenziale è costituito dal raffronto tra le entrate finali e spese finali), la cui applicazione ha dato risultati positivi, come riferito nella relazione sulla gestione finanziaria degli enti locali dello scorso anno, esaminando i dati del monitoraggio al 31.12.2007.<sup>273</sup>

Così come sul piano degli equilibri economico-finanziario, su cui con ampiezza di argomenti e dati si sofferma una specifica parte della presente relazione, si sono registrati miglioramenti che, in relativa misura, sono correlati anche agli effetti del maggiore azionamento della leva delle entrate.

Analizzando più da vicino le misure in commento va ricordato, innanzitutto, che con la finanziaria 2007 viene rimossa la sospensione degli aumenti delle addizionali all'IRPEF, dando facoltà ai Comuni di disporre la variazione dell'aliquota di compartecipazione dell'addizionale, fissando anche il limite massimo non superiore, complessivamente, a 0,8 punti percentuali (art. 1, comma 142 L.296/06).

Peculiare per la novità nel panorama delle entrate proprie comunali e per la sua stretta correlazione con finalità specifiche e contingenti del territorio di riferimento, si pone la possibilità contemplata dall'art. 1, comma 145 della finanziaria in commento, di istituire l'imposta di scopo destinata esclusivamente alla parziale copertura delle spese per la realizzazione di opere pubbliche, individuate con apposito regolamento comunale e che devono rientrare nella tipologia di quelle indicate nel successivo comma 149. Imposta, questa, che è limitata sia nella misura individuale, essendo parametrata allo 0,5 per mille della base imponibile ICI, per un periodo non superiore a cinque anni, sia nella misura del gettito che è idonea a produrre, che non potrà superare il 30% dell'ammontare della spesa e che viene rimborsata ai contribuenti se l'opera non dovesse essere iniziata entro due anni dalla data prevista dal progetto esecutivo.

Il quadro degli interventi che incidono direttamente sul sistema di finanziamento delle amministrazioni locali, ma non sostanzialmente, sull'entità del gettito, è completato dalle disposizioni contenute nei commi da 189 a 193 dell'art. 1 della finanziaria 2007.

Il primo dei commi in esame dispone l'istituzione di una compartecipazione dello 0,69 per cento del gettito dell'imposta sul reddito delle persone fisiche, a decorrere dal 1° gennaio

<sup>273</sup> Deliberazione 10/2008 della Sezione delle Autonomie. Nella parte del documento riservata ai risultati del patto nel 2007, per le province, si dà atto che i dati finanziari aggregati per l'intero comparto (nell'ampio campione ivi considerato, 92 delle 96 province), rilevano il pieno ed ampio rispetto dell'obiettivo; allo stesso modo per i comuni, per i quali i risultati dei saldi obiettivo sono stati raggiunti con ampi scarti.

2007, con corrispondente riduzione annua costante, di pari ammontare, a decorrere dalla stessa data, del complesso dei trasferimenti, operata a valere sul fondo ordinario di cui all'art. 34 – comma 1 – lett. a) del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 504.

Nel successivo comma 697, sono prorogate per l'anno 2007, le disposizioni relative alla compartecipazione provinciale al gettito IRPEF (1%) contenute nell'art. 31, comma 8 della legge 27 dicembre 2002, n. 289, già confermate per il 2006, dall'art. 1, comma 152 della legge 23 dicembre 2005, n. 266 (comma 697), mentre non è fatta menzione dell'aliquota di compartecipazione dei comuni al gettito IRPEF, stabilita dalla stessa norma nella misura del 6,5 per cento, per cui la stessa è cessata.

Peraltro, -e tornando alla disciplina della compartecipazione IRPEF della finanziaria 2007- è stabilito che, tenuto conto che l'aliquota di compartecipazione è applicata al gettito del penultimo anno precedente l'esercizio di riferimento, a decorrere dall'esercizio finanziario 2008, l'incremento del gettito compartecipato, rispetto al gettito 2007, derivante dalla dinamica dell'IRPEF, è ripartito fra i singoli comuni, che avranno rispettato nel 2006 il patto di stabilità interno (comma 702), secondo criteri definiti nei modi previsti dal comma 191, criteri che devono tenere prioritariamente conto della finalità perequativa e dell'esigenza di promuovere lo sviluppo economico.

Dal 2009, l'aliquota è determinata nella misura dello 0,75%.

Ancora nel segno dell'espansione delle entrate si colloca la prevista facoltà riconosciuta alle singole province di aumentare sino ad un massimo del 30 per cento dell'imposta base (determinata con decreto del Ministro dell'Economia e delle Finanze), l'imposta provinciale di trascrizione.

Per quel che riguarda i trasferimenti erariali in favore di ogni singolo ente locale, per l'anno 2007, a parte le annotate novità, restano confermate (comma 696) le disposizioni relative alla loro determinazione, così come dettate dall'art. 1, commi 153 e 154 della legge 23 dicembre 2005, n. 266. Ancora a valere sul fondo ordinario ex art. 34, comma 1- lett.a) del d.lgs. 504/1992, il comma 703 dell'art. 1 della finanziaria 2007, prevede, per gli esercizi 2007, 2008 e 2009 provvidenze a sostegno di interventi di natura sociale e socio-assistenziali, nei comuni con popolazione fino a 3.000 e fino a 5.000 abitanti, in relazione all'incidenza delle fasce c.d. deboli (anziani e bambini) sulla distribuzione della popolazione per fasce di età.

Incisive disposizioni (dal comma 158 al comma 175) sono state dettate anche in tema di organizzazione dei sistemi di accertamento e riscossione dei tributi locali, finalizzate al potenziamento della capacità di accertamento, sia d'ufficio che in rettifica, e di riscossione, il tutto in funzione di un miglioramento del tasso di realizzazione e, quindi, di una maggiore stabilità delle previsioni di bilancio.

**5.1.2 Province****Andamenti su base nazionale**

Per le province, dopo il completamento della fase di espansione delle competenze amministrative ed il parallelo rafforzamento dell'autonomia tributaria, al cui esito si era andato definendo un quadro finanziario sostanzialmente stabile, nel 2007 riprende la crescita delle entrate correnti, spinte maggiormente dai trasferimenti, come si evince dal prospetto che segue nel quale, in comparazione tra gli esercizi 2005, 2006 e 2007, è evidenziato il rapporto di composizione tra le diverse fonti di finanziamento.

**Accertamenti in conto competenza (incidenza % su entrate correnti)  
e variazione % 2006/2007**

TITOLI	2005	2006	2007	Variazione %
Entrate tributarie	49,26	51,99	50,08	-1,91
Trasferimenti	44,43	41,19	43,02	1,83
Entrate extratributarie	6,31	6,82	6,90	0,08
Totale	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	
<b>Enti esaminati</b>	<b>103</b>	<b>101</b>	<b>101</b>	

(migliaia di euro)

In termini di più dettagliata analisi deve essere considerato che gli accertamenti di competenza delle entrate correnti dimostrano complessivamente un buon incremento, attenuato sul fronte delle entrate tributarie, più deciso, come già si è accennato, per i trasferimenti. Un dato, quest'ultimo, già analizzato in sede di prime valutazioni sulle tendenze della finanza locale dove sulla base dei dati relativi ad un numero di province di poco più ridotto di quello qui considerato, l'incremento delle entrate per trasferimenti è stato valutato nella misura del 10,56% in più nel 2007 rispetto al 2006, ancora più consistente il dato di cassa (+25,14%).

La ragione dell'incremento, non potendo essere imputata, per quanto detto in sede di illustrazione del quadro normativo di riferimento, ad innovazioni intervenute nella disciplina dei fondi trasferiti dal Ministero dell'Interno, va correlata, verosimilmente, a trasferimenti regionali, oppure al pagamento di quote di contributi statali relativi ad esercizi pregressi e ad interventi comunitari.

Le risorse del titolo primo -cresciute meno rispetto a quelle appena analizzate-, in parte, (il gettito delle imposte sulla responsabilità civile da circolazione di autoveicoli e sulle formalità di trascrizione al Pubblico registro automobilistico) scontano la dinamica delle basi imponibili, per altra parte (compartecipazione all'IRPEF), il fatto che la quota di compartecipazione è rimasta immutata.

Sostanzialmente stabile, soprattutto al raffronto con il 2006, si presenta il dato relativo alle entrate extratributarie, derivanti dai proventi delle tariffe dei servizi pubblici

locali e da quelli dell'amministrazione del patrimonio, una componente, in assoluto, di modesto peso sulla composizione delle entrate correnti.

In termini di realizzazione delle entrate il dato di consuntivo 2007, esposto nelle tabelle che seguono, non si discosta molto da quello registrato nel 2006, trovando nuovamente conferma la marcata differenza tra livello, senz'altro soddisfacente, di realizzazione delle entrate tributarie e quello, di segno opposto, delle entrate extratributarie, la cui causa, come già ritenuto per lo scorso esercizio, può verosimilmente ascrivere a carenze organizzative degli enti, al cui superamento mirano, probabilmente, le ricordate disposizioni introdotte dall'art. 1 -commi 158 e segg.- della finanziaria 2007, che privilegiano, fra l'altro, il potenziamento delle risorse necessarie a rendere efficaci gli atti di accertamento.

Anche gli incassi dei trasferimenti soffrono dei ritardi insiti nei meccanismi di funzionamento del sistema di distribuzione dei fondi erariali.

Su tutte le fonti di entrate correnti migliora il dato relativo allo smaltimento dei residui attestandosi al 32,31% contro il 23,31% dello scorso anno, più significativamente per i trasferimenti dove sfiora il 10% in più di residui smaltiti, pur rimanendo alto il valore assoluto delle cifre da riscuotere.

Nel volume degli allegati sono riportate le tabelle analitiche dove sono esposti gli usuali aspetti contabili delle entrate correnti in base alla distribuzione per province, per regioni ed aree geografiche.

#### Tasso di realizzazione

(migliaia di euro)

TITOLI	Acc. c/comp. 2006	Risc. c/ comp. 2006	Tasso di realizzazione %	Acc. c/comp. 2007	Risc. c/ comp. 2007	Tasso di realizzazione %
Entrate tributarie	4.786.429	4.485.904	93,72	4.919.423	4.645.879	94,44
Trasferimenti	3.792.791	2.357.525	62,16	4.225.463	2.731.155	56,12
Entrate extratributarie	628.106	465.278	74,18	678.224	495.916	73,12
<b>Totale</b>	<b>9.207.327</b>	<b>7.308.707</b>	<b>79,38</b>	<b>9.823.110</b>	<b>7.872.950</b>	<b>80,15</b>

#### Tasso di smaltimento

(migliaia di euro)

TITOLI	Accertamenti c/residui 2006	Riscoss. c/residui 2006	Tasso di smaltimento %	Accertamenti c/residui 2007	Riscoss. c/residui 2007	Tasso di smaltimento %
Entrate tributarie	413.834	288.817	69,79	413.517	309.274	74,79
Trasferimenti	6.205.179	1.215.163	19,58	6.172.339	1.810.396	29,33
Entrate extratributarie	388.575	129.597	33,35	407.313	140.148	34,41
<b>Totale</b>	<b>7.007.587</b>	<b>1.633.578</b>	<b>23,31</b>	<b>6.993.170</b>	<b>2.259.818</b>	<b>32,31</b>

**Variatione %Accertamenti e riscossioni in c/comp. 2006-2007 Province**

(migliaia di euro)

TITOLI	Acc. c/comp. 2006	Acc. c/comp. 2007	Variatione %	Risc c/ comp. 2006	Risc c/ comp. 2007	Variatione %
Entrate tributarie	4.786.429	4.919.423	2,78	4.485.904	4.645.879	3,57
Trasferimenti	3.792.791	4.225.463	11,41	2.357.525	2.731.155	15,85
Entrate extratributarie	628.106	678.224	7,98	465.278	495.916	6,58
<b>Totale</b>	<b>9.207.327</b>	<b>9.823.110</b>	<b>6,69</b>	<b>7.308.707</b>	<b>7.872.950</b>	<b>7,72</b>

**Entrate Tributarie****A) Imposta sulla responsabilità civile da circolazione degli autoveicoli e imposta sulle formalità di trascrizione nel Pubblico Registro Automobilistico.**

Si è già detto che nel contesto dell'incremento delle entrate correnti, quello relativo al titolo primo è stato di più modeste dimensioni; in particolare, va qui ricordato che in termini di accertamenti di competenza, il gettito dell'imposta sulle formalità di trascrizione è cresciuto, +3,67%, di più rispetto a quello dell'imposta sulle assicurazioni R.C., ramo auto, +0,86%.

Va rilevato, invero, che il dato apparentemente di segno positivo, letto al raffronto con quello omogeneo dell'esercizio 2006, evidenzia una contrazione della potenzialità della fonte di entrata, se si tiene conto del fatto che nel 2006, lo stesso dato, accertamenti in conto competenza, rispetto al 2005, era stato pari a +6,47%; si tratta all'evidenza di un effetto del rallentamento del mercato dei veicoli che nel 2008 è diventato più eclatante.

Sia il dato appena commentato, sia quello relativo all'imposta sulla R.C. auto, non hanno un andamento omogeneo in ambito regionale come si evince dalle tabelle che seguono.

Asimmetrico si presenta l'andamento del tasso dei residui che, nel totale complessivo, mentre fa registrare un rallentamento dello smaltimento per l'imposta relativa alle formalità di trascrizione, da -17,40 nel raffronto 2005-2006, a -7,82 nel raffronto 2006-2007, migliora sull'altro versante dell'imposta sulla R.C.A. passando dalla crescita del 15,31 del precedente periodo, alla riduzione, -10,87% nel periodo in esame.

Nel volume degli allegati sono riportate le apposite tabelle analitiche dove sono esposti i consueti aspetti contabili delle due imposte ora esaminate, in base alla distribuzione delle province per regioni ed aree geografiche.