

**TOSCANA**

I sette Comuni indagati dalla Sezione regionale della Toscana nel corso dello scorso anno sono stati esaminati a fini diversi. Sono state svolte istruttorie su Pietrasanta, Porto Azzurro e Grosseto, comuni di dimensioni diverse, rientranti nel programma d'indagine del 2008 e completati nel 2009, Carrara, Massa e Pisa, in quanto comuni capoluogo da indagare ai soli fini della regolarità contabile, dei controlli interni e delle società partecipate, e Campi Bisenzio perché aveva evidenziato, nel 2006, un elevato disavanzo di amministrazione.

I vari controlli, come attuati in tutti i singoli comuni, danno compiuta applicazione alla sola valutazione della dirigenza, che è, in effetti, l'unico tipo di riscontro concretamente presente in tutte le località. Anche nel piccolo centro di Porto Azzurro (ab.3.220), che presenta alcune criticità, è stato adeguatamente esaminato il grado di raggiungimento degli obiettivi, e le indennità di risultato liquidate hanno registrato importi diversi. Il servizio di controllo interno è stato istituito, ma non attivato nella composizione prevista dagli atti generali: segretario, responsabile servizi finanziari e organo di revisione<sup>256</sup>. Nel comune di Pietrasanta (ab.24.409), che non rileva criticità particolari per i controlli interni, il Nucleo di tre membri è nominato dal Sindaco che attribuisce anche la retribuzione di risultato. L'attività istruttoria è svolta dal Direttore Generale che verifica l'applicazione del contratto decentrato e il raggiungimento degli obiettivi.

Nei tre Comuni capoluogo di Grosseto, Massa e Carrara la valutazione ha, comprensibilmente, portata più ampia e i rispettivi Nuclei si compongono di tre membri, di cui uno interno, coincidente con il Direttore Generale, e due esterni. A Carrara e a Grosseto l'analisi delle prestazioni avviene in due momenti che, nel primo caso, riguardano il grado di raggiungimento degli obiettivi e l'apprezzamento, tramite schede, delle qualità dirigenziali e, nel secondo, concernono la verifica dello stato di attuazione dei programmi e l'approvazione del rendiconto di gestione. Solo a Massa la valutazione non fa riferimento al Segretario o al Direttore Generale, ma alla Giunta. Qui le valutazioni hanno avuto come parametri gli indicatori e come oggetto i comportamenti manageriali.

Il controllo di gestione è abbastanza sviluppato, tranne che a Massa e Porto Azzurro, dove è istituito ma non attivato. A Grosseto (ab.71.263) esso è ancora allo stato iniziale, visto che dimostra criticità per il raggiungimento degli obiettivi, inteso come un mero scostamento tra le previsioni e l'effettiva utilizzazione delle risorse. Questo controllo di gestione verifica l'attuazione del P.E.G. e del P.D.O., così come offre ai Dirigenti utili strumenti direzionali. In sede di adozione delle misure suggerite dalla Sezione<sup>257</sup>, il Comune non aveva ancora definito alcuni correttivi concernenti, tra l'altro, la messa a regime dei

<sup>256</sup> Delibera misure correttive n. 303 del 29.09.2009.

<sup>257</sup> Delibera n. 68 del 20.05.2010.

controlli. Le correzioni richieste non si sono completamente esaurite nei tempi concessi dalla Sezione, stante anche la loro complessità.

A Pietrasanta, nel controllo di gestione, prevale l'aspetto propedeutico alla valutazione della dirigenza. In questo comune il servizio, guidato dal Direttore Generale, prende in esame la predisposizione del P.E.G. e del P.D.O., supporta l'attività del Nucleo di valutazione e determina le indennità di risultato. I report sono completi e interessanti e spaziano tra i numerosissimi settori d'attività. Visto che, tra l'altro, il comune ha attivato un accurato monitoraggio che ha consentito di indagare sulla soddisfazione dell'utenza nei servizi di trasporto e refezione scolastica e che sono stati usati indicatori sia per la misurazione dei risultati che per la valutazione delle responsabilità, il giudizio della locale Sezione della Corte è stato positivo.

Il controllo di gestione esercitato dal comune di Carrara (ab.65.034) non è stato di portata soddisfacente, anche perché all'analisi finanziaria dei compiti non si sono affiancate riflessioni economiche. Oltre all'assenza del controllo strategico, è stata osservata la necessità di organizzare meglio lo stesso controllo di gestione; inoltre le informazioni acquisite sul grado di raggiungimento degli obiettivi non sono apparse del tutto sufficienti.

I punti critici relativi al regime dei controlli sono in fase di adozione delle misure correttive suggerite dalla Sezione<sup>258</sup>.

Il controllo strategico è stato istituito solo a Grosseto, mentre negli altri Comuni la Corte ha invitato le Amministrazioni a provvedere, argomentando come quest'ulteriore punto di vista agevolerebbe l'esercizio degli altri controlli, visto che essi si esprimono anche in itinere, valutando l'adeguatezza delle risorse rispetto agli obiettivi. La struttura utilizzata a Grosseto è una struttura dedicata, che utilizza strumenti di programmazione strategica annuale e pluriennale.

Come tutti gli altri Enti anche il comune di Massa (ab.66.769 ) ha disciplinato i controlli interni, riservando le norme più generali allo Statuto e ricorrendo ai Regolamenti di contabilità e organizzazione per le disposizioni di dettaglio. Al riguardo si segnala che il controllo strategico, non solo non è attuato ma appare carente anche nei contenuti normativi. Il controllo di gestione è ancora inesistente, soprattutto per la grave e perdurante assenza del P.E.G. e perché necessitano gli indicatori di misurazione economici e finanziari.

La valutazione della dirigenza è, invece, operativa ed è esercitata da un organo nominato dal Sindaco, composto dai soliti tre membri, di cui due esterni. Essa è ispirata a tre principi che sono la diversificazione delle retribuzioni in base ai risultati, la conoscenza diretta dell'attività del valutato e la partecipazione di quest'ultimo al procedimento. La Direzione Generale predispose annualmente un piano di valutazione che indica ai Dirigenti gli obiettivi

<sup>258</sup> Deliberazione n. 87 del 1.07.2010.

da conseguire. Oltre al raggiungimento degli stessi sono prese in considerazione, sia le capacità manageriali, che la qualità dell'apporto personale e sono utilizzati degli indicatori di performance. Purtroppo la valutazione avviene, di fatto, in mancanza dell'ausilio del P.E.G. e, soprattutto, essa sconta le conseguenze dell'assenza del controllo di gestione e di quello strategico. Si nota che, senza quest'ultimo controllo, nel momento in cui il comune valuta l'adeguatezza delle scelte rispetto all'attuazione di piani e programmi, esso è privato del necessario riscontro di adeguatezza tra risultati conseguiti e obiettivi predefiniti.

L'assenza di due controlli interni su tre in un comune di più di sessantamila abitanti, oltre ad essere una grave inadempienza, priva del tutto il sistema interno di quell'approccio strategico che consente di maturare nei confronti della struttura una visione più approfondita, magari prospettata su più anni, ma soprattutto idonea a suggerire aggiustamenti e modifiche.

Il comune di Pisa (ab. 89.694 ) ha prodotto una regolamentazione carente del controllo di gestione e nulla ha disposto in tema di controllo strategico. Il controllo di gestione ha risentito della mancata definizione del P.E.G. per il 2008, con la conseguenza che, fatta eccezione per la rilevazione dell'andamento dei costi 2006/2008, non vi è stata per il resto un'effettiva verifica gestionale. L'attività prevalente è consistita nell'esercizio puramente statistico di rilevazione dei costi. Sono stati comunque acquisiti gli elementi riguardanti lo svolgimento dei compiti ordinari o provenienti dall'attività economico patrimoniale. Sono emerse alcune disfunzioni, quali l'insoddisfacente ricorso ai mezzi informatici e l'omessa indicazione nelle fatture e liquidazioni dei centri di costo dei fattori produttivi e dei periodi di competenza. La Sezione della Corte ha chiaramente lamentato l'assenza dei risultati migliori che c'era ragione di attendersi, vista la disponibilità di una struttura informatica - gestionale di grandi potenzialità. La valutazione della dirigenza è l'unico controllo previsto da un apposito Regolamento, ormai approvato dal 2007, che si occupa esclusivamente della funzione cui è dedicato. Ciascun Dirigente è valutato in rapporto a tre tipi di obiettivi, strategici, qualitativi e gestionali. Ogni obiettivo è articolato su varie attività aventi un loro fattore ponderale e una percentuale di raggiungimento del risultato. Questi due parametri determinano la percentuale di punteggio ottenuta in ogni specifica attività e la somma dei punteggi esprime la votazione complessiva attribuibile a ciascuno.

La valutazione del personale dirigenziale è stata sospesa nella seconda metà del 2008, a causa della mancata definizione del P.E.G.. Il fatto ha costituito un fattore ostativo importante che ha obbligato la Corte a censurare pesantemente la disorganica implementazione del controllo di gestione, l'impossibilità di un miglior apprezzamento delle funzioni dirigenziali e la mancata attivazione del controllo strategico.

Il comune di Carrara (ab. 65.034) si è limitato a prevedere un controllo di gestione che mette capo al Direttore Generale, titolare di una struttura che predispone, a sua volta, il P.D.O. e ne effettua il monitoraggio. Il Regolamento contempla anche una reportistica quadrimestrale, da trasmettere alla Giunta e ai Dirigenti. Nonostante la sua carente organizzazione, il controllo di gestione ha, comunque, offerto sufficienti informazioni sull'attività, gli obiettivi e i risultati, quest'ultimi misurati a mezzo di indicatori. La visione prospettata è prevalentemente quantitativa e finanziaria, si serve di indicatori di attività e non prende in considerazione né gli aspetti economici, né l'utilità pubblica conseguita dai servizi. Benché l'Ente sia dotato di un sistema d'imputazione delle spese per centri di costo, non esiste alcun ricorso alla contabilità analitica. In definitiva, il controllo di gestione si impernia prevalentemente sul P.E.G., misurandone il grado finanziario di attuazione.

La valutazione della dirigenza è affidata a una struttura di tre membri, di cui due di provenienza esterna. Si fonda anche sulle risultanze del controllo di gestione e comunica preventivamente ai dirigenti i criteri che informeranno le valutazioni loro destinate. Esse sono, principalmente, l'effettiva attuazione degli obiettivi di P.E.G., il corretto utilizzo delle risorse finanziarie e l'adeguato sviluppo delle risorse umane. Il Nucleo fa anche da supporto all'attività di programmazione politica e invia annualmente al Sindaco una relazione sulle prestazioni esaminate nel corso dell'anno. L'attività valutativa coinvolge i dirigenti in preventive audizioni individuali. La Sezione regionale della Corte ha notato come le carenze del controllo di gestione influenzino negativamente la valutazione della dirigenza, così come l'assenza del controllo strategico sicuramente limiti le informazioni fruibili a beneficio del giudizio sulle prestazioni.

Mancando il controllo strategico, che è uno strumento di valutazione dell'adeguatezza delle scelte compiute in sede di realizzazione di piani e programmi e in seno ad un indirizzo politico che potrebbe così acquisire un respiro più ampio, la portata degli altri controlli è condizionata ed essi sono, così, privati di quell'approccio pluriennale delle scelte che anima una visione più lungimirante della politica locale.

Va comunque riconosciuto al comune di Carrara che, anche senza controllo strategico, sono stati messi a punto dai dirigenti svariati espedienti di verifica della qualità dei servizi resi, che si sono estrinsecati nella stesura di "carte dei servizi" e di altre forme di tutela degli utenti.

In conclusione, se si riconosce al controllo di gestione una volenterosa attività di *reporting*, si ribadisce che lo stesso potrebbe organizzarsi meglio qualora, in seno ai dati acquisiti e riprodotti nelle relazioni, gli obiettivi e i risultati fossero meglio evidenziati e più professionalmente declinati.

È poi da premiare la valutazione della dirigenza, perché, aldilà di ogni altra considerazione, ha il merito fondamentale di aver adottato giudizi assolutamente trasparenti.

L'ultimo comune a essere indagato in ordine di tempo è stato Campi Bisenzio (ab.37.249), la cui esperienza risulta deludente, anche in considerazione del consistente numero di abitanti. Oltretutto, anche la normativa sul controllo di gestione non appare convincente perché la struttura operativa che lo esercita, anziché limitarsi a operare a favore dei dirigenti, funge anche, inspiegabilmente, da supporto, all'operato della Giunta.

Il Nucleo di valutazione della dirigenza, ancorché non ancora funzionante, è comunque insediato nella persona del Direttore Generale, coadiuvato da due esperti esterni. Il controllo strategico è previsto, ma non attivato e dovrebbe riferire unicamente al Sindaco con report semestrali.

Secondo la Sezione regionale l'Ente dovrebbe approntare *ab imis* una disciplina sistematica sui controlli interni.

Come si può constatare, a dispetto delle molteplici norme approvate, il comune non svolge alcuna attività di controllo ed è grave che nulla possa dire, anche sulla semplice adeguatezza delle scelte o sullo stato di attuazione di piani e programmi. Addirittura non funziona neanche la valutazione dei dirigenti che, normalmente, è attivata anche nei comuni di piccole dimensioni. È stata solo adottata una determina avente ad oggetto la definizione della consistenza del fondo per la retribuzione di posizione e di risultato.

#### **MARCHE**

Il Programma della Sezione regionale di controllo per le Marche per l'anno 2009 ha previsto un'indagine apposita sul solo funzionamento dei controlli interni dei comuni di Ancona, Ascoli Piceno, Macerata e Pesaro, al di fuori, quindi, di quelle abituali e ricorrenti sulla sana gestione degli Enti interessati. Questa scelta, operata in forme diverse anche dalla Sezione di controllo per la Lombardia, ha consentito alla Corte di conti delle Marche di svolgere un lavoro più attento ed accurato, che si è avvalso di istruttorie più approfondite.

Il controllo di gestione del comune di Ancona (ab.100.507) è svolto da un'unità operativa del Servizio Ragioneria-Finanze, che lavora in staff alla Direzione di Area e si avvale sia della contabilità analitica per centri di costo che di un sistema di indicatori. Oltre al monitoraggio del P.E.G. e alla rilevazione di costi, proventi e risultati di ciascun servizio, esso si fa carico di altri compiti, quali le analisi di convenienza in vista dell'esternalizzazione dei servizi, la raccolta e l'analisi di dati per raffrontare le performance in un'ottica di Benchmarking, la rilevazione delle qualità percepite dagli utenti per alcuni servizi, la redazione a consuntivo del Piano triennale di razionalizzazione di alcune spese di

funzionamento<sup>259</sup> e l'attività di supporto per la redazione dei principali documenti contabili. È da sottolineare come esista presso il comune di Ancona un controllo interno aggiuntivo sull'efficienza organizzativa dei servizi dell'Ente che verifica l'idoneità, l'adeguatezza e la coerenza delle soluzioni organizzative adottate dall'Ente per il funzionamento degli Uffici e dei servizi, che anticipa l'analisi delle performance strutturali introdotte dal D.Lgs. 150/2009.

Il controllo di valutazione è esercitato dall'apposito Nucleo presieduto dal Direttore Generale che, assieme alla Giunta, è il valutatore di prima istanza che attribuisce il punteggio e lo propone al Nucleo. Questo, che è valutatore di seconda istanza, sovrintende all'intero procedimento e approva il giudizio predisposto nella prima fase. Così la valutazione del grado di raggiungimento degli obiettivi proposta dal Direttore generale al Nucleo, previo contraddittorio con il valutato, è approvato dal Nucleo stesso. Il punteggio commisurato al giudizio è attribuito dalla Giunta, mentre la valutazione finale è compiuta dal Sindaco, che colloca il Dirigente in una delle tre fasce di merito, corrispondenti ai livelli di giudizio "distinto", "buono" e "soddisfacente".

Presso il comune di Ascoli Piceno (ab. 51.375) il controllo di gestione è esercitato da un apposito servizio inserito nel settore finanziario, e poi trasferito di recente in quello "Anagrafe, elettorale, rilevazioni statistiche e U.R.P.". Le due unità di personale che vi sono preposte sono di categoria C e si avvalgono, come strumenti, oltre che del P.E.G., anche di un P.D.O., che sono sia strategici che di progetto ed esplicitano quanto stabilito nella relazione previsionale e programmatica.

La valutazione del personale dirigenziale è affidata a un Nucleo composto dal Direttore generale e due membri di provenienza sia interna che esterna, scelti tra esperti in tecniche di valutazione e controllo e con eventuale esperienza in organismi analoghi. Il Nucleo, in applicazione dell'art.6 e 16 del c.c.n.l. del 31.03.1999, riferisce al Sindaco o alla Giunta, per quanto riguarda la valutazione dei Dirigenti, mentre riferisce ai Dirigenti stessi per quanto riguarda il giudizio sugli altri dipendenti. Si può osservare che lo schema di procedimento per la formulazione di questi giudizi riveste taluni aspetti della disciplina del D. Lgs. 150 /2009. La valutazione del Nucleo offre anche al Sindaco gli elementi necessari all'assegnazione o alla revoca degli incarichi. I principali parametri oggettivi di giudizio sono il grado di raggiungimento degli obiettivi di P.E.G. e il grado di miglioramento dei servizi ritenuti prioritari, mentre l'analisi delle capacità e delle competenze sono gli indicatori soggettivi. Il procedimento di valutazione avviene con comunicazione preventiva al valutato dei criteri adottati, onde consentirgli di approntare una relazione e assicurargli la formazione del contraddittorio. Gli indicatori di misurazione e valutazione delle prestazioni sono elaborati correttamente, anche in base alle risultanze del controllo di gestione e spaziano dal grado di

<sup>259</sup> ex art. 2, comma 597 L. 24.12.2007 n. 244.

soddisfacimento dei bisogni, al recupero di efficienza nell'impiego del personale, alla migliore economia dei costi. Gli Indicatori, ripartiti per centri di responsabilità, sono preliminarmente esaminati e poi approvati dalla Giunta, che li fa propri al momento dell'approvazione del P.E.G.

Il controllo strategico è assente.

Il comune di Macerata (ab.40.875) esercita il controllo di gestione tramite il Servizio finanziario, sotto la responsabilità del Direttore Generale. Esso accentra l'attenzione sull'analisi del raggiungimento dei risultati sia intermedi che finali e sugli scostamenti tra obiettivi e risultati, appositamente rendicontati e valutati dopo distinti monitoraggi. Gli esiti vengono esposti nei report sia standardizzati, che straordinari. I primi, quadrimestrali, si limitano ad esporre il monitoraggio finanziario dei centri di spesa e la verifica obbligatoria dei flussi di cassa, con particolare riguardo alla spesa per il personale. È predisposto un adeguato elenco di indicatori finanziari<sup>260</sup> che agevola informazioni e comparazioni. I report straordinari analizzano fenomeni di gestione specifici e si sono, mano a mano, occupati degli strumenti di finanza derivata e dei processi esternalizzazione e/o internalizzazione dei servizi.

Il controllo di valutazione, che è finalizzato esclusivamente al calcolo della retribuzione da erogare, è esercitato da un Nucleo composto dal Direttore Generale e due membri esterni. Va rilevato, inoltre, che sono perseguiti solo obiettivi di medio e breve periodo, in assenza di una programmazione completa e adeguata<sup>261</sup> e che non esiste un controllo strategico vero e proprio che consenta di pervenire ad un giudizio di congruenza tra risultati conseguiti e obiettivi predefiniti.

Nel complesso, però, il sistema dei controlli non risulta insoddisfacente, se si pensa che il comune si è concentrato proficuamente sul controllo di gestione e che è dalle risultanze del suo esercizio che si traggono informazioni utili per l'adozione di aggiustamenti e correttivi.

I controlli interni del comune di Pesaro (ab. 91. 086) meritano un'attenzione particolare per la completezza e l'accuratezza con cui sono stati esercitati e per i soddisfacenti risultati ottenuti. Come a Macerata il controllo di gestione è esercitato dal Servizio finanziario, sotto la responsabilità del Direttore Generale ma, diversamente che in quest'ultimo Ente, si articola nei tradizionali momenti della predisposizione degli obiettivi di P.E.G., di rilevazione di costi, proventi e risultati dei singoli servizi, di verifica e misurazione dell'efficacia, efficienza ed economicità dell'azione, di elaborazione degli indicatori economici e finanziari e di messa a punto delle relazioni periodiche. Diversamente da quanto avviene

<sup>260</sup> Grado di autonomia dell'Ente – pressione fiscale e restituzione erariale *pro-capite* – grado di rigidità del bilancio *pro-capite* – costo del personale – propensione agli investimenti e loro capacità di gestione.

<sup>261</sup> La relazione previsione e programmatica, il P.E.G. e il P..D.O. devono essere ancora perfezionati, visto che, a tutt'oggi, sono adempimenti meramente burocratici.

altrove, il controllo di valutazione è la chiave dell'intero sistema ed è ispirato ai principi della trasparenza degli elementi di giudizio, del confronto tra valutatore e valutato e della centralità della figura del valutato all'atto della verifica de risultati.<sup>262</sup>

Le valutazioni proposte agli organi di indirizzo politico dallo stesso Direttore Generale sono infatti comunicate preventivamente ai Dirigenti, appositamente convocati ad un colloquio dialettico che precede il giudizio finale ed è considerato il momento "clou" dell'intero procedimento.

Il grado di copertura delle responsabilità si fonda sull'uso di indicatori qualitativi e, in minor misura, quantitativi. La valutazione con indicatori quantitativi utilizza una scheda che analizza gli obiettivi assegnati e le responsabilità assunte. I primi sono valutati secondo parametri di innovazione, qualità, efficienza e grado di raggiungimento dei risultati, secondo la seguente scala di giudizi: insoddisfacente, soddisfacente, buono ed eccellente. Anche le responsabilità assunte, che sono definite gestionali o di scopo, vengono analizzate secondo parametri prefissati e parimenti confluiscono nei quattro giudizi elencati<sup>263</sup>.

Ai fini del giudizio conclusivo si tiene anche conto degli elementi emersi dalla valutazione del programma di lavoro e, soprattutto, dal colloquio dialettico intercorso con il Dirigente.

Gli obiettivi vengono ripartiti in tradizionali e strategici e il loro "peso", ai fini del punteggio, scaturisce in base al grado di rischio e al carico di lavoro che richiedono. Gli obiettivi strategici fanno da anello di congiunzione con il controllo strategico che è, del resto, esercitato dallo stesso Nucleo. Quest'ultimo certifica annualmente il raggiungimento degli obiettivi di miglioramento ai fini dell'integrazione dei fondi delle risorse decentrate, a norma dell'art. 15, comma 5 del c.c.n.l. 1.04. 1999.

Il comune di Pesaro redige anche un bilancio sociale, stilato dal 2004 e approvato assieme al conto consuntivo. È uno strumento fondante per l'avvio del percorso di pianificazione e programmazione in vista degli esercizi successivi. Avendo come approccio innovativo la considerazione del punto di vista dei portatori d'interesse, punto di vista che serve anche alla raccolta di informazioni utili a pianificare e organizzare attività e servizi, si atteggia come uno strumento che anticipa le disposizioni del D.Lgs.150/2009 sul gradimento dell'utenza.

<sup>262</sup> Il sistema di valutazione è stato rivoluzionato nel 2006 e ritoccato nel 2007, con l'introduzione di indicatori di quantità, sia economici che di ottimizzazione delle risorse.

<sup>263</sup> La valutazione delle responsabilità ha un punteggio del 40%, mentre la valutazione degli obiettivi "conta" per il 60% del totale.



**UMBRIA**

Le indagini di sana gestione dei Comuni umbri, portate a termine nel 2008 e 2009 dalla Sezione regionale di controllo della Corte, hanno riguardato Enti abbastanza popolosi, quali i due capoluoghi, Perugia e Terni, più le importanti località di Spoleto, Gubbio, Assisi, Todi, Orvieto e Marsciano.

La disciplina dei controlli interni del comune di Perugia (ab.149.125), esaminato nel corso del 2008, da spazio, nelle previsioni del Regolamento di contabilità, ad un controllo economico che, una volta adottato, dovrebbe produrre riflessi sui fatti gestionali. Il controllo di gestione si propone di svolgere una funzione di guida dell'amministrazione, avendo per oggetto lo stato di attuazione degli obiettivi, l'attività gestionale e la congruità di piani e programmi, formulando proposte di modifiche agli organi di governo. Il comune ha, inoltre, adottato un sistema di indicatori economico finanziari, in grado di misurare le varie performance. Purtroppo la nota relazione di cui all'art.198 bis del TUEL non è stata trasmessa, per cui la Corte non ha potuto verificare la realizzazione dei programmi, né suggerire eventuali correttivi.

La valutazione dei dirigenti ha, come parametri, il raggiungimento degli obiettivi, le attitudini organizzative, i comportamenti adottati, le capacità dirigenziali e l'andamento del servizio. L'attività di valutazione ha cercato di assicurare la preventiva comunicazione agli interessati dei parametri e dei criteri da applicare, la trasparenza del procedimento, l'autovalutazione e il contraddittorio dei dirigenti. La funzione sembra essere servita a responsabilizzare gli interessati, a definire la retribuzione di risultato e a fornire al Sindaco elementi utili all'assegnazione, conferma e revoca degli incarichi. Purtroppo la relazione, destinata agli organi elettivi e alla Corte, è stata depositata solo nell'Adunanza per l'approvazione della delibera di sana gestione, obbligando la Sezione a riservare gli approfondimenti a un momento successivo.

Il controllo strategico è compito del Direttore Generale, con l'ausilio del Nucleo di valutazione. Anche in questo caso l'assenza della relazione, che è pervenuta agli organi elettivi, ma non alla Corte ha impedito di riscontrare le criticità.

Le indagini della Corte dei conti sui rimanenti comuni sono state svolte nel corso del 2009. La cittadina di Gubbio (ab.31.616) ha ben disciplinato nello Statuto e, soprattutto, nel Regolamento sull'organizzazione di uffici e servizi, le varie tipologie di controllo interno che sono, però, del tutto disapplicate. Così il controllo di gestione non è ancora attivato e quello strategico non è stato neanche predisposto. Le buone intenzioni dell'amministrazione, che ritiene comunque di averne svolto taluni compiti, si fermano alla valutazione comparata, ancorché teorica, dei costi e dei rendimenti dei vari servizi. Naturalmente la Corte ha

sollecitato l'adozione dei controlli in parola, poiché, oltretutto, essi agevolerebbero l'adozione di scelte adeguate e permetterebbero l'intervento di correttivi.

La valutazione della dirigenza è, viceversa, funzionante e affidata a un Nucleo composto dal Segretario e da tre membri esterni, esperti del settore e scelti dalla Giunta, su proposta del Sindaco. La Corte ha, purtroppo, potuto rilevare che gli obiettivi affidati ai Dirigenti sono troppo coincidenti con le normali attività istituzionali e che le relative valutazioni sono state stilate, in buona parte, sulla scorta delle relazioni predisposte dagli interessati. La posizione assunta dalla Corte non ha potuto che rilevare l'evidente discrepanza tra la disciplina degli istituti di controllo interno e la loro carente attuazione.

Nel comune di Marsciano ( ab.16.336 ) il controllo di gestione è svolto grazie ad una conferenza interna di servizi, cui partecipano i vari responsabili di settore, più quello del servizio finanziario che vengono attivati di volta in volta. L'amministrazione, benché richiama, non ha trasmesso alla Corte la tradizionale relazione. La valutazione della dirigenza è stata esercitata fino al 2008, dopo un periodo di esercizio associato con altri due Enti, dal Segretario e dal Direttore Generale, cui si sono oggi affiancati il ragioniere capo di un altro comune e un consulente esterno. La documentazione sulla valutazione è stata trasmessa solo in sede di controdeduzioni.

Nel comune di Spoleto (ab.37.889) il controllo di gestione è articolato nelle tradizionali fasi della predisposizione del P.E.G. e del P.D.O., della rilevazione dei costi e della valutazione dello stato di attuazione degli obiettivi. La funzione è svolta da un apposito servizio costituito dal Direttore generale e da due addetti interni e si avvale della contabilità analitica e di una batteria di indicatori. I referti annuali si sono espressi sul raggiungimento di obiettivi trasversali, che sono monitorati da un sistema informatizzato e collegato al controllo strategico. Recentemente il controllo di gestione è stato esteso alla misurazione delle qualità dei servizi e all'analisi dei processi di lavoro interni.

La valutazione della dirigenza è affidata a un Nucleo nominato dal Sindaco e composto dal Direttore Generale e due membri esterni, esperti in tecniche di valutazione. Si avvale, appropriatamente, delle informazioni fornite dal controllo di gestione ed è finalizzato a esprimere giudizi sulla gestione delle risorse e la produttività del personale, sull'attuazione degli obiettivi e l'efficacia dell'azione amministrativa, nonché, soprattutto, sull'attività dirigenziale e sulla sua capacità di raggiungere i risultati, rispetto alle risorse e agli indicatori.

Il controllo strategico è svolto dallo stesso personale che si occupa del controllo di gestione e supporta ampiamente la valutazione dei dirigenti. Come generalmente accade, si tratta del controllo applicato meno puntualmente, tanto è vero che è stato espletato limitatamente agli obiettivi strategici annuali, mentre è assente la valutazione di lungo termine. Il giudizio espresso dalla locale Sezione della Corte ritiene che i controlli interni non

siano ben disciplinati e comunque siano privi di una regolamentazione organica che ne assicuri il miglior funzionamento. Viceversa la strutturazione e attivazione dei relativi organi è apparsa soddisfacente e, soprattutto, adeguata al perseguimento degli scopi. La Sezione ha dunque auspicato che i controlli siano potenziati, onde meglio supportare l'attività dell'Ente e magari suggerire all'esecutivo adeguati spunti operativi. L'Ente è stato elogiato anche perché il referto redatto nel 2009 è risultato di gran lunga più esauriente dei precedenti. La Corte ha suggerito di ricorrere maggiormente al contributo di membri esterni, a garanzia di una più sicura obiettività<sup>264</sup>.

Il controllo di gestione del comune di Orvieto (ab. 20.705) non è regolamentato accuratamente, tanto è vero che le misure applicate appaiono insufficienti rispetto alle finalità perseguite, alla coerenza dei programmi, alla compatibilità delle strutture e all'adeguatezza delle risorse. È esercitato dal Direttore Generale, unitamente ad una Conferenza dei dirigenti, mentre questi ultimi sono valutati da un Nucleo composto da tre membri, di cui due esterni. Le valutazioni svolte dai controlli interni evidenziano un'individuazione tardiva degli obiettivi, mentre il ricorso a taluni indicatori di attività denuncia la mera verifica di determinati parametri che non sono però esaustivi dell'intera gestione. È comunque grazie al controllo di gestione che si è evidenziato con esattezza come gli equilibri di parte corrente siano spesso raggiunti grazie ad entrate a carattere eccezionale e di dubbia realizzazione, come, ad esempio, le vendite immobiliari. Il relativo report ha denunciato le difficoltà incontrate dai dirigenti nel trasformare le previsioni dei procedimenti di acquisizione di entrate in accertamenti, con possibili effetti negativi sull'equilibrio della gestione.

In generale il giudizio complessivo sui controlli interni del comune esprime ancora delle riserve sul loro funzionamento, anche se le modifiche da apportare ai criteri valutativi del personale aprono spiragli positivi, almeno per quanto concerne l'apprezzamento dell'opera dei dirigenti.

Nel comune di Assisi (ab.25.304) il controllo di gestione è disciplinato dal Regolamento per l'organizzazione degli uffici e servizi, che stabilisce che il relativo Ufficio autonomo risponda direttamente al Sindaco, cui vengono esposte trimestralmente le risponderie dei risultati agli obiettivi fissati da norme e direttive. Le stesse disposizioni disciplinano il Nucleo di valutazione, trattandone la composizione, i compiti e i compensi per i membri esterni.

L'ufficio controllo di gestione lavora grazie all'ausilio di una scheda divisa in quattro parti, corrispondenti alla definizione degli obiettivi e all'individuazione, rispettivamente, degli

---

<sup>264</sup> Si possono stipulare accordi con altri Comuni e individuare personale qualificato da inserire, di volta in volta, negli organismi composti dagli esponenti di più Enti.

indicatori, delle risorse finanziarie e dei risultati. Dal 2006 Assisi ha avviato l'implementazione del sistema di gestione della qualità dell'Ente, ai sensi della normativa UNI EN ISO 900 L, e ha ricevuto la certificazione di qualità per alcuni servizi (invalidi civili, farmacie comunali, turismo e sport).

La valutazione utilizza sia apposite schede concernenti gli obiettivi perseguiti, proposte dai dirigenti e condivise dall'Esecutivo e dal P.E.G., che le risultanze di successive verifiche del grado di raggiungimento degli obiettivi, a fronte sia delle risorse che degli indicatori utilizzati.

Il controllo strategico non è ancora stato istituito, anche se il comune ne persegue egualmente talune finalità, in quanto gli altri controlli, in fase di rendicontazione, verificano gli equilibri e lo stato di attuazione dei programmi, pervenendo indirettamente a valutazioni proprie del controllo strategico<sup>265</sup>.

In pratica il referto sul controllo di gestione si è rivelato deludente, essendosi limitato a rilevare il raggiungimento degli obiettivi, misurati per mezzo di indicatori. Il giudizio si è quindi limitato a un apprezzamento generalissimo, senza diversificare i singoli obiettivi e senza quantificare la portata del loro raggiungimento.

Le criticità avvertite dalla Sezione regionale di controllo concernono sia le carenze normative che si sintetizzano nel mancato aggiornamento della disciplina regolamentare, che le disfunzioni rilevate in sede applicativa<sup>266</sup>.

Il referto di gestione concernente il 2008 presenta una netta sproporzione tra la parte che si riferisce alla verifica del grado di raggiungimento degli obiettivi contenuti nel P.D.O. e corredati da indicatori, purtroppo solo quantitativi, e la parte relativa all'analisi finanziaria che ha il difetto di ricalcare la relazione sul rendiconto predisposta dalla Giunta. Per questo motivo la locale Sezione della Corte si è riservata di svolgere degli approfondimenti, con riferimento specifico all'implementazione del sistema di certificazione della qualità dei servizi resi ai cittadini in alcuni settori.

Nel comune di Terni (ab.105.018) il controllo di gestione è affidato ad un apposito ufficio avente la stessa denominazione ed operante a supporto del Direttore generale, in stretto raccordo con la Direzione Finanze. Il Nucleo di valutazione è composto dal Direttore Generale che lo presiede, dal responsabile dell'Ufficio controllo di gestione, che non partecipa alla valutazione, e da tre esperti esterni. L'adozione delle direttive per la verifica della realizzazione degli obiettivi e della corretta gestione delle risorse spetta al Sindaco che adotta pure le procedure di valutazione. Prima di riferire sulla valutazione, il Nucleo ha l'obbligo di audizione dei dirigenti che svolgono il resoconto sullo stato di attuazione degli obiettivi

<sup>265</sup> La Corte dei Conti ha comunque censurato questa mancata attivazione.

<sup>266</sup> Le competenze attribuite all'Ufficio controllo di gestione appaiono eccessive, soprattutto se commisurate al numero di dipendenti assegnati che è di soli due impiegati, di cui uno part-time.

definiti nel P.E.G. e nel P.D.O. Al termine della valutazione l'organo di controllo riferisce al Sindaco, cercando anche di analizzare le cause degli eventuali scostamenti tra finalità perseguite e risultati raggiunti.

Stante l'attuale assetto organizzativo, non esistono nel comune di Todi (ab.16.704 ) strutture dedicate al controllo di gestione che è affidato, con apposito incarico, a due soggetti esterni esperti in materia. L'incarico consiste nella loro collaborazione con il Direttore Generale e con un Collegio di dirigenti apicali, allo scopo di approntare i principi informativi del P.E.G., predisporre il P.D.O. e individuare i criteri di valutazione del raggiungimento degli obiettivi. Grazie a questo organo l'Ente è riuscito a trasmettere alla Corte le relazioni relative sia al consuntivo 2007 che al rendiconto 2008, corredato quest'ultimo dell'analisi del raggiungimento degli obiettivi assegnati ai Responsabili dei servizi nel corso dello stesso anno.

La valutazione dei Dirigenti è esercitata da un Nucleo, composto da un solo esperto esterno, nominato dalla Giunta e dal Direttore Generale che lo presiede. Il referto si fonda sui report di autovalutazione, sui riferimenti messi a disposizione dal controllo di gestione e su colloqui intercorsi con i dirigenti nel corso dell'anno.

Il controllo strategico non è neanche previsto.

La Sezione di controllo per la regione Umbria non si è espressa definitivamente, perché le analisi e i giudizi sono condizionati al ricevimento di ulteriori documenti ed elementi informativi. Al momento, la causa della situazione insoddisfacente è da ricercare nel fatto che non sono mai stati realizzati i sistemi contabili previsti fin dal 1999, la cui implementazione doveva essere propedeutica allo svolgimento del controllo di gestione. Per questo le relazioni concernenti i menzionati esercizi 2007 e 2008 si fondano solo su dati finanziari, senza recare valutazioni in termini di efficacia ed economicità.

### **LAZIO**

La Sezione di controllo della Corte dei conti per il Lazio ha svolto, nel corso del 2008/2009, un'indagine di grandi proporzioni sulla sana gestione del comune di Roma, relativa all'esercizio 2007<sup>267</sup>.

Il capitolo del referto sui controlli interni della Capitale evidenzia una consistente differenza tra le previsioni regolamentari e l'effettività delle funzioni esercitate.

A Roma, accanto all'Ufficio di controllo interno di livello centrale, sono previsti numerosi nuclei riferiti a svariate unità organizzative, ovvero a determinati progetti che si avvalgono, in quest'ultimo caso, anche di esperti esterni. All'Ufficio di controllo centrale sovraintende il Direttore Generale, coadiuvato dai Dirigenti apicali, che a questi rispondono

<sup>267</sup> Le altre indagini sui Comuni di Subiaco, Vetralla e Fondi, anch'esse rientranti nel Programma d'indagine per il 2009 sono in corso di definizione.

direttamente, permettendo così di verificare l'ottimizzazione dei compiti attribuiti. Le verifiche intestate al controllo di gestione sono, ovviamente, innumerevoli e, tra di esse, spiccano l'introduzione di metodologie idonee alla migliore elaborazione delle informazioni, la fissazione di adeguati parametri di riferimento, l'elaborazione di serie storiche di dati riferiti all'andamento dei servizi e all'analisi comparata di costi e rendimenti e la migliore elaborazione delle relazioni periodiche.

La struttura che esercita questo controllo è stata avviata nel 2003, anno cui risale anche il primo referto, definito sperimentale, ma è stata pienamente costituita nel 2005.

Ciò che è esposto riporta quanto tracciato dalle norme, mentre la realtà applicativa è ben diversa sia perché è di portata ridotta, che perché si limita a interessare soprattutto i diciannove Municipi che compongono la Capitale e presentano il carattere di Uffici di frontiera, impegnati quotidianamente nell'erogazione di beni e servizi. L'interesse del controllo di gestione si è appuntato su questi ultimi, limitandosi ai costi degli interventi numerati da 02 a 05, corrispondenti all'acquisto di beni di consumo e di materie prime, alla prestazione di servizi, all'utilizzo di beni di terzi e ai trasferimenti.

Il referto che pervenne alla Corte per l'anno 2005 era costituito da centosedici tabelle che evidenziano i costi di ogni attività e servizio dei diciannove Municipi, con l'indicazione, per ognuno, del costo medio. Nel 2006 è stato avviato un progetto per determinare i costi effettivi del personale, grazie al superamento della configurazione di costo standard, mentre, nel 2007, è stato realizzato il collegamento tra il sistema informativo del personale e il sistema di contabilità analitica.

L'ultimo esame svolto dalla Sezione regionale della Corte dei conti ha riguardato il Referto per il 2007 che, a quanto pare, riproduce in larga parte le riflessioni già svolte da ciascuna struttura dirigenziale in sede di redazione della relazione sul rendiconto di gestione del medesimo anno. Nonostante gli sforzi, l'Ente non è riuscito ad ottenere neanche l'obiettivo minimo di responsabilizzare i dirigenti, con la dimostrazione delle loro capacità manageriali, nonché della produttività propria e delle risorse umane assegnate.

Purtroppo le risorse finanziarie finora destinate al controllo di gestione appaiono appena sufficienti a finanziare l'introduzione nei Municipi della contabilità analitica. Il Documento di programmazione economica e finanziaria per il 2008 ha auspicato la previsione di risorse adeguate all'avvio di corsi formativi per tutto il personale, in vista della sua eventuale utilizzazione per un rinnovato progetto di controllo di gestione.

Il Regolamento degli uffici e dei servizi prevede che la valutazione dei dirigenti sia compiuta da un Collegio presieduto dal Direttore Generale, che propone al Sindaco la nomina di due membri esterni, in possesso di comprovata esperienza<sup>268</sup>.

---

<sup>268</sup> In totale i componenti possono essere tre o cinque ricorrendo, dunque, rispettivamente a due o a quattro esterni.

I Dirigenti non apicali sono valutati dai loro colleghi di vertice. Il sistema di valutazione tiene conto dei due tradizionali fattori del grado di raggiungimento degli obiettivi e delle capacità individuali. Il primo profilo è valutato grazie ad una dettagliata relazione a cura del dirigente stesso, che raffronta l'entità degli indicatori previsti con quella degli indicatori effettivamente realizzati. Il secondo profilo emerge dalla considerazione di una lunga serie di qualità manageriali del valutato, quali la buona gestione del personale, la capacità di comunicare, programmare e pianificare, la conoscenza delle tecniche, l'efficacia del lavoro di gruppo, lo spirito d'iniziativa ecc. . Il giudizio complessivo, riepilogato dal Nucleo in una dettagliata relazione, funge da proposta di valutazione indirizzata al Sindaco.

L'attività di controllo strategico è intestata a un apposito Ufficio che si trova ancora in fase di definizione e regolamentazione.

Conclusivamente, nonostante l'importanza del comune di Roma, il sistema dei controlli interni non è pienamente operativo e, soprattutto, il controllo di gestione si trova ancora in uno stato iniziale. La Sezione locale della Corte attribuisce le disfunzioni, principalmente, al fatto che non si evidenziano i collegamenti informatici che dovrebbero far giungere il flusso dei dati dalle varie Unità Organizzative all'elaboratore centrale, consentendo la misurazione dei risultati e l'analisi degli scostamenti in tempo reale e in automatico. La Sezione regionale della Corte ha pure raccomandato la solerte previsione di adeguati indicatori di misurazione, da applicare a ciascun centro di responsabilità, l'adozione di report trimestrali da parte di ciascun Dirigente per il proprio settore e la "leggibilità" in rete dei tempi di erogazione dei servizi.

Come sempre, la valutazione della dirigenza appare applicata abbastanza puntualmente, anche se, purtroppo, i criteri di giudizio non sono agganciati ai risultati derivanti dal controllo di gestione.

La Sezione della Corte ha, infine, suggerito al comune di istituire presso ogni Dipartimento e ogni Municipio un "Comitato" che individui ed evidenzi le criticità riscontrate nel raggiungimento degli obiettivi, onde suggerire le consequenziali misure d'intervento. Ha pure ritenuto che le indennità di risultato e i premi incentivanti per i Dirigenti andrebbero calcolati secondo una ponderazione degli obiettivi, in seno ai centri di responsabilità, ponderazione che dovrebbe scaturire dall'attribuzione agli obiettivi stessi di pesi differenti, per complessità e importanza strategica.

Le osservazioni complessive mosse dalla Sezione Lazio partono dalla premessa che le loro verifiche si appuntano su un'attività amministrativa vastissima, che si svolge secondo un bilancio articolato in circa cinquanta programmi<sup>269</sup>.

---

<sup>269</sup> Ogni programma coincide con un Ufficio apicale, ovvero un Dipartimento o un Municipio.

È poi importante ribadire quanto accennato sulla valutazione delle capacità manageriali, che dovrebbe tenere in debito conto i risultati del controllo di gestione, consentendo così alla dirigenza stessa di assumere le necessarie misure correttive. Un'altra riflessione conclusiva rileva come il controllo di gestione dovrebbe veramente profilarsi, per gli operatori, come una "guida" che consenta, tra l'altro, la corretta rilevazione dei carichi di lavoro e permetta di rifare il punto sulla più adeguata dotazione di personale.

La relazione invita, infine, il comune a sperimentare un nuovo modello di controlli interni, da utilizzare presso le strutture aziendali partecipate e/o controllate dall'Ente stesso. Al riguardo la Corte ha ricordato l'ampio processo di riorganizzazione dei servizi pubblici del comune di Roma, avvenuta dalla metà degli anni novanta, che ha portato l'Ente a partecipare, direttamente o indirettamente, ad oltre ottanta istituzioni/enti, denominati "Gruppo comune di Roma". Su di essi, diversissimi per dimensioni, attività e regime giuridico, andrebbe esercitata una nuova "governance", di cui dovrebbe far parte un rinnovato sistema di controlli<sup>270</sup>.

#### **ABRUZZO**

Il programma di lavoro per il 2009 della Sezione regionale di controllo della Corte per la regione Abruzzo ha contemplato due indagini sulla sana gestione finanziaria dei Comuni di Atri e Tagliacozzo. Entrambe le Delibere di approvazione delle relazioni riferite alle rispettive indagini hanno trattato in un apposito capitolo le tematiche relative al funzionamento dei controlli interni. Ciò non è, però, avvenuto per il comune di Gioia dei Marsi ( ab.2.284 ), che nulla ha riferito sull'argomento.

L'indagine, sul comune di Atri (ab.11.260), ha rilevato l'attivazione del controllo di gestione e della valutazione dei dirigenti. Entrambe le verifiche hanno come struttura di supporto il medesimo Nucleo, composto dal Segretario e da due membri esterni. In realtà i compiti propri del controllo di gestione mettono capo, principalmente, al Settore finanziario, mentre la valutazione fa, più che altro, riferimento alla Giunta. Si avverte la mancanza di un controllo sui due servizi esternalizzati ( idrico e gas ) e sul servizio rifiuti, affidato ad un'azienda partecipata.

Il controllo strategico è solo previsto.

Il comune di Tagliacozzo (ab.6.532) ha insediato da più di dieci anni la valutazione dei dirigenti, mentre gli altri due controlli sono in corso di predisposizione. Al momento, solo la Giunta è responsabile della valutazione. Per il futuro è, invece, previsto che la struttura affidataria del controllo di gestione elabori anche i parametri necessari per il giudizio sulle performance.

<sup>270</sup> Trattasi del "controllo analogo", così chiamato dalla Corte di giustizia europea.