Tabella 17– Province

Conferimenti da trasferimenti in conto capitale (consistenze finali)

(in migliaia di euro)

Regione	2009	2010	Var. %
Piemonte	962.426	974.404	1,24
Lombardia	1.925.092	2.154.658	11,92
Liguria	218.054	237.006	8,69
Totale Nord-ovest	**3.105.572**	**3.366.068**	**8,39**
Veneto	605.108	639.332	5,66
Friuli Venezia Giulia	365.261	363.726	-0,42
Emilia Romagna	1.166.119	1.207.945	3,59
Totale Nord-est	**2.136.488**	**2.211.003**	**3,49**
Toscana	952.470	1.001.336	5,13
Umbria	120.152	116.861	-2,74
Marche	465.608	431.939	-7,23
Lazio	548.040	646.444	17,96
Totale Centro	**2.086.270**	**2.196.580**	**5,29**
Abruzzo	433.878	688.780	58,75
Molise	130.434	153.493	17,68
Campania	1.536.318	1.548.007	0,76
Puglia	666.550	708.197	6,25
Basilicata	547.951	581.182	6,06
Calabria	1.047.035	1.043.418	-0,35
Totale Sud	**4.362.166**	**4.723.077**	**8,27**
Sicilia	488.267	568.250	16,38
Sardegna	632.167	669.206	5,86
Totale Isole	**1.120.434**	**1.237.457**	**10,44**
Totale X	**12.810.930**	**13.734.185**	**7,21**

Per le Province (tabella 17), i conferimenti da trasferimenti in conto capitale registrano un incremento medio nazionale pari al 7,21%. Per quanto riguarda l'area settentrionale del Paese, gli incrementi sono prevalentemente concentrate nelle Regioni del Nord-ovest (in particolare in Lombardia, 11,92%), mentre nel Nord-est l'incremento medio è inferiore rispetto a quello nazionale. Variazioni in aumento si registrano anche al Centro (dove spiccano l'aumento del Lazio, 17,96%, e le riduzioni di Marche e Umbria, rispettivamente -7,23% e -2,74%), al Sud (che presenta forti incrementi soprattutto in Abruzzo, 58,75%, e Molise, 17,68%) e nelle Isole (dove si registra un significativo incremento in Sicilia pari al 16,38%). Le riduzioni, ove si presentano, risultano avere consistenza piuttosto marginale.

Tabella 18– Comuni

Conferimenti da trasferimenti in conto capitale (consistenze finali)

(in migliaia di euro)

Regione	2009	2010	Var. %
Piemonte	2.607.054	2.717.076	4,22
Lombardia	5.091.868	5.484.353	7,71
Liguria	1.581.882	1.635.678	3,40
Totale nord-ovest	**9.280.804**	**9.837.106**	**5,99**
Trentino Alto Adige	1.921.494	2.114.445	10,04
Veneto	4.933.121	5.143.456	4,26
Friuli Venezia Giulia	1.347.628	1.380.369	2,43
Emilia Romagna	2.695.476	2.852.762	5,84
Totale nord-est	**10.897.719**	**11.491.032**	**5,44**
Toscana	2.308.636	2.563.700	11,05
Umbria	1.839.548	1.748.748	-4,94
Marche	1.307.378	1.343.077	2,73
Lazio	7.904.742	8.351.425	5,65
Totale Centro	**13.360.304**	**14.006.950**	**4,84**
Abruzzo	1.351.300	1.404.123	3,91
Molise	400.326	330.720	-17,39
Campania	8.056.476	8.597.840	6,72
Puglia	3.498.710	3.916.704	11,95
Basilicata	1.208.203	1.252.877	3,70
Calabria	1.782.047	1.792.741	0,60
Totale Sud	**16.297.062**	**17.295.004**	**6,12**
Sicilia	3.879.669	4.112.143	5,99
Sardegna	4.564.790	4.751.968	4,10
Totale Isole	**8.444.459**	**8.864.112**	**4,97**
Totale X	**58.280.348**	**61.494.204**	**5,51**

Per i Comuni (tabella 18) la situazione si presenta meno disomogenea rispetto alle Province: a fronte di un incremento medio di trasferimenti pari al 5,51%, tutte le aree geografiche presentano valori intorno al dato medio nazionale.

Le Regioni con incrementi più consistenti sono Puglia, Toscana e Trentino Alto Adige, che registrano variazioni positive superiori al 10%, mentre sono evidenti sensibili diminuzioni in Molise (-17,39%) e , in minor misura, Umbria (-4,94%).

4.4.4 Conclusioni

La tematica della gestione patrimoniale ha acquisito una notevole rilevanza in anni recenti, anche per i trasferimenti agli enti locali di beni immobili dello Stato, già attuati e da attuare.

In tale contesto va ricordato che la l. n. 579/93 ha autorizzato il Ministero delle Finanze a trasferire *i beni del demanio e del patrimonio dello Stato* agli enti locali territoriali che lo richiedono, per la realizzazione di opere di interesse pubblico di propria competenza e che risultino, alla data di emanazione del decreto, non utilizzati in modo conforme al soddisfacimento degli interessi pubblici cui sono destinati.

Successivamente l'art. 2 co. 37 della l. n. 549/95, nell'intento di dare maggiore impulso alla politica di dismissione del patrimonio immobiliare statale, ha previsto che il Presidente del Consiglio possa disporre direttamente, con decreto, il trasferimento in proprietà agli enti locali che ne facciano richiesta (ma con priorità ai Comuni) dei beni immobili e patrimoniali dello Stato risultanti non utilizzati alla data del 30/06/95 o che, anche successivamente a tale data, risultino non più utili ai fini istituzionali delle amministrazioni statali.

In seguito, la legge n. 449/97 ha stabilito che gli alloggi e le loro pertinenze di proprietà dello Stato o edificati in base a leggi speciali di finanziamento, possono essere trasferiti a titolo gratuito in proprietà ai Comuni, che ne facciano richiesta, sui cui territori sono ubicati.

Novità molto importanti in tema di patrimonio degli enti locali sono state introdotte:

a) dall'art. 58 del d.l. n. 112/2008, convertito in legge n. 133 del 6 agosto 2008, che al comma 1 fissa gli obiettivi del riordino gestione e valorizzazione del patrimonio immobiliare di Regioni, Province Comuni e altri enti locali e, a tal fine, ha introdotto l'obbligo di redazione di un piano di gestione del patrimonio immobiliare da allegare al bilancio di previsione a partire dall'esercizio;

b) dalla legge delega del 5 maggio 2009, n. 42 e dal relativo decreto legislativo attuativo n. 85 del 21 maggio 2010. Quest'ultimo attribuisce, in attuazione dell'art. 19 della citata legge delega, un proprio patrimonio, a Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni di beni statali:

- individuando i beni statali da trasferire a titolo non oneroso ai suddetti enti (artt. 1, 4 e 5); tali beni entrano a far parte del patrimonio disponibile degli enti ad eccezione di alcune categorie individuate all'art. 4;
- stabilendo i parametri per l'attribuzione del patrimonio (art. 2);
- definendo le modalità per l'attribuzione dei beni (art. 3);
- promuovendo la valorizzazione dei beni attraverso fondi di investimento mobiliare e l'utilizzo ottimale dei beni pubblici (artt. 6 e 8).

Ad oggi, tuttavia, non sono ancora visibili gli effetti patrimoniali di tale importante riforma a causa dei ritardi verificatisi nella pubblicazione della lista dei beni che possono costituire oggetto di trasferimento dalla disponibilità dello Stato a quella degli enti locali.

La gestione del patrimonio immobiliare degli enti locali si sostanzia prevalentemente nelle attività di conservazione dei beni demaniali e patrimoniali e nella migliore utilizzazione economica per quei beni che non sono direttamente strumentali ai fini istituzionali dell'ente.

In particolare, gli enti locali devono provvedere al mantenimento della funzionalità dell'immobile in relazione alla sua effettiva destinazione, mediante la manutenzione ordinaria e straordinaria, ed alla tutela del diritto di proprietà del bene da eventuali pretese di terzi.

La gestione, però, non va intesa come mera amministrazione e conservazione del patrimonio immobiliare, ma come trasformazione attiva di tutte le sue componenti e come ricerca di nuove soluzioni più redditizie e funzionali.

All'obbligo di diligenza della conservazione del patrimonio, si affianca anche quello di assicurare la redditività dei beni, intesa sia come attitudine del bene ad assicurare un'entrata all'ente locale, sia come possibilità o necessità di destinare i beni al soddisfacimento dei bisogni della collettività locale.

In un quadro di scarsità di risorse, taglio ai trasferimenti e perdurante blocco fiscale, la gestione attiva del patrimonio potrebbe costituire fonte di nuove risorse e quindi è necessario che gli enti esplorino le potenzialità di questo strumento.

Si evidenzia, dunque, l'importanza degli indirizzi di governo e delle scelte operate nella gestione del patrimonio, che vanno opportunamente raccordati ai piani e ai programmi di attività, anche tradotti in termini finanziari nel bilancio annuale e nel bilancio pluriennale.

In proposito, sarà opportuno monitorare in futuro la tendenziale esternalizzazione della gestione dei beni patrimoniali degli enti locali, al fine di evitare il verificarsi di eventuali danni erariali.

Inoltre, un'importante categoria di questioni che risulta necessario affrontare, riguarda gli aspetti economici connessi alla pianificazione delle attività di manutenzione, l'informazione disponibile sull'argomento e la forma con la quale esprimere le previsioni di costo.

Appare evidente che la possibilità di stimare preventivamente l'entità dei costi rappresenta una condizione determinante per impostare corrette strategie di pianificazione e di gestione degli interventi.

La conoscenza ed il censimento dei beni patrimoniali è condizione indispensabile per una corretta e consapevole politica della loro gestione e valorizzazione, oltre che di un governo complessivo del patrimonio che, basandosi sulla base conoscitiva propedeutica del censimento, si indirizzi verso articolati programmi di manutenzione preventiva ed eventualmente, ma consapevolmente, verso forme innovative di utilizzo/gestione del patrimonio, partendo dagli strumenti previsti dalla legge finanziaria 2007 (ad esempio: la "concessione di valorizzazione" ed i "programmi unitari di valorizzazione" rivolti a tutti gli enti

locali ed ai soggetti privati interessati a diventare *"partner"* dello Stato al fine di promuovere progetti di valorizzazione, recupero e trasformazione di beni immobiliari pubblici).

Saranno necessari, dunque, programmi di attività di ampia e complessa portata che mirino a sviluppare a 360 gradi una *"governance"* reale e pianificata di un patrimonio di immenso valore economico.

Si deve poi aggiungere che l'autonomia ulteriormente riconosciuta agli enti locali, soprattutto da un punto di vista finanziario e tributario, richiede una capacità di programmazione ed una politica economica mirante all'ottimizzazione delle risorse, anche patrimoniali, al fine di garantire alla collettività la realizzazione di servizi conformi ai principi di efficacia, efficienza ed economicità.

Il finanziamento di spese di investimento attraverso le alienazioni patrimoniali, inoltre, non può essere considerato uno strumento finanziario ordinario, ma deve assumere un carattere di eccezionalità, pena l'impoverimento patrimoniale dell'ente; tale fonte di finanziamento può essere considerata utile se i beni dell'ente non sono più destinati ad uso pubblico, mentre le relative entrate potrebbero essere destinate al miglioramento del patrimonio immobiliare o all'acquisto di altri beni.

In quest'ottica, è sconsigliabile l'utilizzo delle plusvalenze di beni immobili o di partecipazioni societarie per finanziare spesa corrente.

Il crescente utilizzo delle plusvalenze da cessione di beni immobili o di partecipazioni societarie per finanziare la spesa corrente è un indice delle restrizioni finanziarie che toccano il comparto degli enti locali. É evidente, infatti, che le operazioni di alienazione del patrimonio degli enti dovrebbero servire per ridurre l'indebitamento, al più, per finanziare piani di investimento, salvaguardando, alle condizioni sopra richiamate, la capacità patrimoniale dell'ente. Al contrario, l'utilizzo delle plusvalenze per sostenere la spesa corrente, oltre a comportare, di fatto, un depauperamento patrimoniale (considerato che in molti casi si tratta di plusvalenze non reali ma formali, essendo i beni iscritti a valore storico non rivalutato), comporta problemi in relazione alla gestione futura, attesa la particolare rigidità che connota la spesa corrente. In ogni caso, non può non ravvisarsi che l'alienazione di beni del patrimonio immobiliare rappresenta comunque un impoverimento in termini patrimoniali.

Una sana gestione del bilancio individua i canali di finanziamento più economici e di minor impatto sul bilancio e, quindi, sulla collettività, sia che si applichino politiche fiscali o tariffarie, sia che si tratti di politiche del debito e di finanziamento delle progettualità.

4.5 La riforma dei controlli interni alla luce del d.lgs. n. 150/2009

Cons. Carmela Iamele

4.5.1 Lineamenti del d.lgs. n. 150/2009 e rinnovata impostazione dei controlli

I riscontri sul funzionamento dei controlli interni agli enti locali, esercitati dalle Sezioni regionali della Corte dei conti ai sensi dell'art. 7, co. 7 della l. n. .131/2003, hanno assunto nuovi e diversi profili grazie alle novità apportate dal d.lgs. n. 150/2009 che ha introdotto rinnovati sistemi di esercizio dei controlli interni e diversi criteri di valutazione delle *performance*. In effetti, l'elemento di novità più rilevante è dato dal procedimento di misurazione e valutazione delle prestazioni, in cui la tradizionale analisi del conseguimento degli obiettivi avviene dal diverso punto di vista della *performance* di chi tali obiettivi persegue, mentre il principio di trasparenza è inteso come accessibilità totale a tutte le informazioni inerenti le amministrazioni pubbliche. Secondo le nuove ottiche gestionali che si occupano di programmazione strategica in seno alle amministrazioni pubbliche, il controllo dei risultati, perseguito fino ad ora con le ordinarie verifiche gestionali, può meglio ottenersi grazie alla misurazione delle prestazioni, tanto delle persone quanto delle strutture. In questo modo le funzioni di controllo interno vanno maggiormente a concentrarsi sulle *performance* individuali e organizzative, sulla considerazione dei migliori servizi erogati e sulla responsabilità dei dirigenti (c.d. *accountability*). Lo stretto legame tra controllo dei risultati e misurazione delle *performance* è evidenziato dal ricorso a una molteplice serie di indicatori quali, ad esempio, quelli di rendicontazione, di prodotto, di effetto, di produttività, nonché di efficacia ed efficienza dei costi. Il d.lgs. n. 150/2009, c.d. "Decreto Brunetta", ha voluto inserirsi in questo diverso contesto culturale, mutando, tra l'altro, anche l'assetto dei controlli interni delle amministrazioni locali. Così, la valutazione della dirigenza e il controllo strategico vengono attribuiti a nuovi soggetti, gli Organismi Indipendenti di Valutazione (OIV) e la misurazione della *performance* organizzativa e individuale sostituisce nei criteri l'antica valutazione della dirigenza, estendendosi al personale amministrativo. Il tradizionale controllo di gestione non viene abbandonato, ma rimane come presupposto del monitoraggio della *performance*. Praticamente, con il d.lgs. n. 150/2009, il legislatore auspica che la buona amministrazione di un ente prenda le mosse da un piano dettagliato del ciclo di gestione della *performance* e da una sistemazione organica dei soggetti che ne devono orientare il funzionamento, fermo restando che, com'era in passato per i controlli interni, misurazione e valutazione delle prestazioni confluiscano nell'assunzione di misure correttive.

La modifica d'impostazione pone l'accento sugli aspetti più innovativi del lavoro pubblico: l'uso di una pluralità di indicatori di misurazione delle prestazioni, il

soddisfacimento dei bisogni dell'utenza e la comparazione con servizi e costi standard a livello nazionale.

Il nuovo assetto dei controlli, introdotto dal titolo II del d.lgs. n. 150/2009, richiede agli organi di verifica interna un livello di coinvolgimento maggiore rispetto a quello intestato ai precedenti e ciò, in particolare, se si tiene conto che gli OIV, ex art. 14, co. 4 lett. a) e b) del citato decreto, non svolgono solo la tradizionale funzione di monitoraggio, che è presupposto del controllo di gestione e della valutazione, ma dovrebbero anche comunicare tempestivamente le criticità riscontrate agli organi elettivi, alla CIVIT e alla locale sede della Corte dei conti. Quest'ultimo obiettivo non si poteva certo ottenere con il semplice esame della gestione complessiva ex art. n. 198 bis del TUEL, che trasmette alla Corte una generica panoramica della situazione amministrativa e contabile dell'ente. Se applicata, la disposizione di cui al citato art. 14 verrebbe ad assumere una posizione ben più rilevante e, in qualche modo, più vicina a quella di controllo della regolarità contabile, esercitata in sede regionale ex art. 1, co. 166 della l. n. 266/2005, su tutte le irregolarità idonee a pregiudicare l'equilibrio di bilancio. Le verifiche sul funzionamento dei controlli interni agli enti locali dovrebbero, così, perdere il carattere di riscontro puramente eventuale e saltuario, che è stato finora legato all'attuazione dei vari Programmi regionali di lavoro messi a punto dalle singole Sezioni regionali di controllo della Corte (art. 7, co. 7 l. n. 131/2003 e art. 2, co. 5 del Regolamento interno di cui alla Delibera SS. RR. n. 14/2000).

Gli OIV esercitano in buona parte le attività attribuite in precedenza ai Nuclei di valutazione, ma le loro verifiche sono accresciute, tanto che è previsto che i dirigenti assoggettati a controllo non percepiscano l'indennità di risultato se non dimostrano di aver raggiunto in pieno gli obiettivi prefissati. Con la riforma, il nuovo organismo di valutazione deve supportare permanentemente il Comune nelle varie fasi del ciclo di gestione della *performance*. Anzi, occorrerebbe che gli enti definissero preventivamente gli obiettivi più importanti in seno al ciclo di gestione, per poi attivare, a regime, il relativo sistema di misurazione, per calcolare con ragionevole affidabilità il grado di raggiungimento dei risultati. Mentre gli OIV, nominati dalla Giunta sono responsabili della corretta applicazione delle linee guida e dell'adozione delle metodologie definite da un organismo centrale che indirizza e sovraintende al sistema, la Commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità (CIVIT), i dirigenti curano il monitoraggio della *performance*. In sostanza, gli enti potrebbero raggiungere una reale efficacia, efficienza ed economicità del loro agire se definissero preventivamente e seriamente gli obiettivi più importanti in seno al ciclo di gestione della *performance*, per poi attivare, ma a regime, un sistema di misurazione e valutazione che abbia come scopo quello di calcolare con ragionevole affidabilità il grado di raggiungimento dei risultati.

Un'altra novità degna di nota, perché importa conseguenze per la Corte dei conti, è l'abrogazione espressa dell'art. 1, co. 6 del d.lgs. n. 286/1999, in forza dell'art. 30, co. 4 lett. e) del d.lgs. n. 150/2009 che ha ripristinato in capo ai servizi di controllo interno comunque denominati, l'obbligo di denuncia per danno erariale ex art. 1, co. 3 l. n. 20/1994 e, quindi, la possibile corresponsabilità di chi verifichi nelle fattispecie di pregiudizio.

Un aspetto discutibile del d.lgs. n. 150/2009 è il conferimento agli OIV del potere di proporre alla Giunta la valutazione dei dirigenti di vertice, sottraendo al Direttore Generale il "fisiologico" giudizio sull'operato dei propri collaboratori. Se l'esecutivo valuta i dirigenti di vertice sulla base dell'apprezzamento degli OIV, e se ne può motivatamente discostare, appare chiaro che gli stessi dirigenti possono essere condizionati da una Giunta che li valuta, e tutto ciò a detrimento dei noti principi di indipendenza e imparzialità. Un altro aspetto critico è dato dal neocentralismo che si evidenzia nel rapporto stretto e diretto tra la CIVIT, che è un organismo centrale, i dirigenti locali e gli OIV, il tutto in controtendenza con l'attuale ottica federalista (ad esempio le criticità riscontrate dagli OIV vanno comunicate alla Corte dei conti e alla CIVIT, senza che sul punto vi sia alcuna differenziazione).

Purtroppo il d.l. n. 78/2010, disponendo il congelamento delle risorse per la corresponsione di premi e incentivi, ha naturalmente indotto gli enti locali ad assumere un atteggiamento di attesa e di prudenza nei confronti di queste voci che, dopo essere state enfatizzate, sono diventate di più incerta applicazione. A ciò, si aggiunga che il d.lgs. n. 141/2011, c.d. "correttivo della Brunetta", ha stabilito che l'applicazione delle fasce di merito sia rinviata al prossimo contratto collettivo, con il conseguente slittamento dei benefici del trattamento economico legato alla *performance*. Si ricordi, infine, che il potenziamento dei controlli interni, è ancora previsto dal d.d.l. A.C. 3118/2010, approvato in prima istanza il 30.06.2010 ed è ora confluito in A.S. 2156/2010. Questo testo, denominato "Codice delle Autonomie", non ha, per ora, subito variazioni concernenti i controlli interni, per cui, per le relative riflessioni, si rinvia al Referto dello scorso anno (pagg.120-122). Un punto che conta ribadire è l'auspicio che, in futuro, si approvi il testo dell'art. 24, co. 5 di A.S. 2156/2010 che imponeva al Capo dell'amministrazione locale di trasmettere annualmente alla Sezione regionale della Corte dei conti un referto sull'efficacia e adeguatezza del sistema dei controlli. La positività della norma non risiede tanto nell'obbligo di relazionare (i report previsti sono già numerosi), quanto nel fatto che le relazioni sarebbero redatte seguendo gli indirizzi (o linee guida), emanate preventivamente dalla Sezione delle autonomie.

4.5.2 L'indagine presso i Comuni e le risposte ai quesiti

Le luci e ombre della parte del d.lgs. n. 150/2009 dedicato alla riforma dei controlli interni, così come applicata nel corso del 2010, sono state oggetto di un primo esame in occasione della redazione del Referto reso al Parlamento dalla Sezione delle autonomie nello scorso 2011. Al semplice esame e commento delle norme si era accompagnata un'indagine condotta, in parte direttamente e in parte con l'ausilio delle Sezioni regionali, che aveva approfondito vari aspetti applicativi. L'operazione è stata ripetuta e si è avvalsa, anche quest'anno, di un questionario ad hoc, recapitato ai Comuni superiori ai 20.000 abitanti. Le risposte alle domande, rivolte, lo scorso anno, a 454 Comuni, avevano dato contezza della primissima applicazione del decreto legislativo in parola, anche se allora, sulla totalità degli enti coinvolti, il 10% circa non aveva dato riscontro[207].

In occasione della redazione del presente Referto, i quesiti d'indagine sui controlli, in parte hanno rinnovato le domande dello scorso anno e in parte ne hanno formulato di nuove. I singoli punti trattati hanno riguardato la valutazione dei dirigenti da parte degli OIV, la definizione preventiva degli obiettivi più importanti in seno al ciclo di gestione della *performance*, la previsione nel sistema di misurazione e valutazione della *performance* di soggetti, fasi, tempi, modalità e procedure, l'effettuazione del monitoraggio sul funzionamento del nuovo sistema, l'adozione di un programma triennale di trasparenza e integrità, la segnalazione alla Corte dei conti, a cura degli OIV, delle criticità riscontrate e i casi di denuncia di danno erariale.

Questa seconda indagine della Sezione delle autonomie ha permesso di ottenere nuove risposte e, quindi, dati più recenti, in grado di porre in evidenza rinnovati spunti d'interesse che hanno dato luogo, rispetto al passato, ad altre riflessioni, non solo a livello nazionale o per aree geografiche, ma anche alla stregua di ambiti regionali e, talora, anche di singoli Comuni.

Il primo dato significativo è che l'indagine è risultata completa, visto che tutti i 454 Comuni raggiunti dal questionario lo hanno restituito nei termini e debitamente compilato. L'elaborazione informatica dei quesiti ha permesso di riprodurre una serie di prospetti che, oltre a dare una rappresentazione complessiva del fenomeno, ha anche operato una

---

[207] Su 454 comuni avevano risposto in 418. Le regioni che avevano registrano l'applicazione più soddisfacente erano state l'Emilia Romagna e la Toscana, mentre le più inadempienti erano state la Campania, la Puglia e la Calabria. Gli argomenti trattati erano stati l'adeguamento normativo alla riforma, 253 enti si erano adeguati e 165 no, l'adozione di un provvedimento di misurazione e valutazione delle performance, 198 enti lo avevano adottato e 220 no, il ricorso ai nuovi parametri della performance collettiva e della valutazione delle posizioni organizzative, 174 enti si erano aggiornati e 244 no, la previsione di un sistema premiante selettivo e di valorizzazione del merito, 279 enti lo avevano previsto e 139 no, lo svolgimento da parte degli OIV di tutti o alcuni dei compiti attribuiti dalla riforma, 233 enti erano ottemperanti e 185 no, l'acquisizione ancora da parte degli OIV di metodi e strumenti idonei a misurare e valutare la performance individuale e organizzativa, 133 enti li avevano acquisiti e 285 no.

ripartizione per grandi aree geografiche. Seguirà un altro paragrafo contenente l'esame dettagliato per Regione, arricchito da riferimenti particolareggiati in relazione a singoli enti[208].

Il sottostante prospetto dà conto delle risposte al primo quesito e illustra in che percentuali i Comuni delle macro aree geografiche abbiano recepito al proprio interno la normativa di cui al d.lgs. n. 150/2009.

Adeguamento normativo (prospetto n. 1)

Area geografica	adeguamento	mancato adeguamento
Nord	87,83%	12,17%
Centro	84,91%	15,09%
Sud	57,23%	42,77%
Totale complessivo	**76,43%**	**23,57%**

L'analisi della totalità dei Comuni indagati, così come distribuiti nelle varie Regioni, ci permette, dunque, di rilevare che, su 454 enti esaminati, 347 di essi, pari al 76,43%, hanno adeguato il proprio ordinamento interno alla riforma, talora modificando il già esistente regolamento per gli uffici e servizi e talaltra approvando un apposito atto. Viceversa, solo 107 enti, pari al 23,57%, non si sono adeguati affatto. Al nord si è registrata la massima applicazione (88% circa)[209].

Sistema di misurazione e valutazione della *performance* (prospetto n. 2)

mancata adozione	adozione con definizione						
	tot.	obiettivi	soggetti	fasi	tempi	modalità	responsabilità
116	338	287	287	274	281	278	283

Definizione dei profili della *performance* (prospetto n. 2a)

adozione con definizione					
obiettivi	soggetti	fasi	tempi	modalità	responsabilità
84,91%	84,91%	81,07%	83,14%	82,25%	83,73%

[208] Le Sezione di controllo della Provincia di Trento ha emanato le Delibera 30.06.2011 n.37, contenente la Relazione sul rendiconto generale della relativa Provincia Autonoma, per l'esercizio finanziario 2010. In essa l'Amministrazione ha riferito alla locale Sezione della Corte di aver realizzato una certa attuazione del d.lgs. n. 150/2009, in particolare dell'art.16, dei principi di trasparenza, nonché di verifica dell'adeguatezza dei comportamenti dei dipendenti. Ciò nonostante, come riporta la relativa Relazione, la Corte ha, "ripetutamente evidenziato, l'obbligo per la Provincia di adeguare la propria normativa, secondo quanto previsto dallo Statuto e dal d.lgs. n. 266/1992". La Delibera n.2/2012 delle Sezioni Riunite per la Regione Trentino Alto Adige ha evidenziato, tra l'altro, il mancato recepimento da parte delle la Provincia di Bolzano dei principi generali dell'ordinamento introdotti dal d.lgs.150/2009. Al riguardo è da sottolineare quanto espresso, in quell'occasione, dalla CIVIT sulla Provincia Autonoma di Bolzano che risulta essere, nel panorama della legislazione regionale, l'unico ente che non ha adottato una specifica legge in materia. Stando, in specie. al dettato dell'art.11, commi 1 e 3 del "Decreto Brunetta", la CIVIT ha puntualizzato che la legislazione locale dovrà misurasi sull'attuazione di una triplice trasparenza: sulle posizioni soggettive dei cittadini, sui risultati delle amministrazioni, e sui loro strumenti di gestione delle risorse e di erogazione dei servizi. Spetterebbe dunque alla legge provinciale individuare forme adeguate di controllo interno presso gli enti locali.. Recentissimamente, però, il rinnovato assetto dei controlli interni è stato previsto dall'attesa Legge regionale 25 maggio 2012 , n.2 , che avrà efficacia per gli enti locali rientranti in entrambe le Province autonome, dando così alla complessa problematica nuovi spunti operativi. La legge regionale 5 aprile 2011 n.5, della regione Sicilia, al Capo III, ha recepito i principi della riforma della pubblica amministrazione contenuti nel d.lgs. n. 150 del 27 ottobre 2009 concernenti la valorizzazione del merito e l'incentivazione della produttività del personale, ha introdotto norme in materia di trasparenza e pubblicità degli atti attraverso l'utilizzo dei siti *web* per la diffusione dei dati e ha adottato iniziative per il contrasto alla corruzione ed alla criminalità organizzata di stampo mafioso. L'emanazione recente lascia immaginare che i risvolti applicativi siano da rinviare all'esame di un futuro referto.

[209] Gli enti più solerti nell'applicazione normativa relativa al 2010 erano stati quelli della Toscana (33 su38), mentre quegli enti che più avevano lasciato a desiderare appartenevano alla Campania (20 su 50), alla Puglia (11 su 37) e alla Calabria (1 su 11).

I prospetti n. 2 e n. 2a danno conto del numero totale degli enti che, rispettivamente, non hanno o, viceversa, hanno adottato un sistema di misurazione e valutazione della *performance*, precisando quanti siano quelli che abbiano definito i profili salienti del sistema, ovvero gli obiettivi, i soggetti, le fasi, i tempi, le modalità e le responsabilità.

Dal prospetto n. 2 si evince che sono ben 338 gli enti che hanno adottato un sistema di misurazione e valutazione delle *performance*, a fronte di 116 Comuni che non si sono premurati di adeguarsi.

Dal Prospetto n. 2a si evince, invece, che circa l'85% degli enti (84,91%) ha definito sia gli obiettivi da perseguire, che i soggetti da coinvolgere, mentre gli altri momenti del processo, ovvero le fasi, i tempi, le modalità e le responsabilità, registrano una percentuale media di adempimento che si aggira, attorno all'82% (nel dettaglio trattasi dell'81,07% per le fasi, dell'83,14% per i tempi, dell'82,25% per le modalità e dell'83,73% per le responsabilità)[210].

Applicazione dei parametri della *performance* collettiva e delle posizioni organizzative (prospetto n. 3)

		***Performance* collettiva**		**Posizione organizzativa**	
		si	**no**	**si**	**no**
Nord	189	70,90%	29,10%	79,37%	20,63%
Centro	106	68,87%	31,13%	78,30%	21,70%
Sud	159	40,88%	59,12%	40,25%	59,75%
Totale complessivo	**454**	59,91%	40,09%	65,42%	34,58%

Il prospetto n. 3 ha analizzato il livello d'applicazione dei parametri di valutazione relativi alle *performance* collettive e alle posizioni organizzative. Le posizioni organizzative sono state adottate più delle *performance* collettive, con una percentuale d'applicazione che al centro nord è maggiore rispetto al sud (si va dal 79,37% del nord al 40,25% del sud). Anche le *performance* collettive sono criterio di giudizio utilizzato molto meno al sud (40,88%) che al nord (70,90%) e al centro (68,87). Il dato più soddisfacente scaturisce dall'alta percentuale di enti del nord che valutano le posizioni organizzative (80% circa), mentre il più critico riguarda la limitata consistenza dei Comuni che tengono conto delle *performance* collettive al sud (41% circa)[211].

---

[210] Lo scorso anno, erano stati più diligenti i comuni dell'Emilia Romagna (25 su 32) e della Toscana (27 su 38), mentre risultavano fortemente inadempienti quelli della Campania (15 su 50), della Puglia (12 su 37) e della Calabria (1 su 11).

[211] In passato gli enti che adottavano i due nuovi fondamentali parametri di giudizio, ovvero la considerazione della performance collettiva e la valutazione delle posizioni organizzative erano solo 174 ed erano quelli che meglio interpretano alcuni principi ispiratori della riforma. Viceversa, ben 244 comuni avevano conservato i criteri tradizionali, basati sulla valutazione di risultati e comportamenti. Di questi una parte non proprio piccolissima aveva fatto ricorso alle sole posizioni organizzative, trascurando la valorizzazione della performance collettiva. Gli enti che più si erano adeguati erano l'Emilia Romagna (26 su 32). Le regioni con comuni più inadempienti sono state l'Abruzzo (1 su 8) e la Calabria (2 su 11).

Istituzione dell'OIV (prospetto n. 4)

Area geografica	si	no
Nord	60,32%	39,68%
Centro	38,68%	61,32%
Sud	46,54%	53,46%
Totale complessivo	**50,44%**	**49,56%**

Il prospetto n. 4 illustra la situazione degli enti che hanno ottemperato alla disposizione di istituire i nuovi Organismi Indipendenti di Valutazione, che sono risultati essere il 50,44% del totale. Di contro, l'altra metà circa che ha mantenuto gli organi preesistenti (49,56%). Le Regioni del nord vantano una percentuale di adeguamento ai nuovi organismi che supera, di poco, il 60%.

Svolgimento di tutti compiti a cura dell' OIV o del preesistente Nucleo (prospetto n. 5)

Area geografica	si	no	in parte
Nord	85,19%	1,59%	13,23%
Centro	77,36%	2,83%	19,81%
Sud	67,92%	12,58%	19,50%
Totale complessivo	**77,31%**	**5,73%**	**16,96%**

Il prospetto n. 5 ci dice che, ormai, quasi ovunque gli organi di controllo, comunque denominati, esercitano i compiti di legge, con una esigua eccezione del 5,73%. Tanto il controllo di gestione, quanto la valutazione dei dirigenti sono ormai esercitati, a livello nazionale, dal 77,31% dei Comuni, cui si aggiunge un 16,96% che esercita tali compiti parzialmente. In sostanza, tutti i compiti di verifica interna, dal controllo di gestione a quello strategico, passando per il nuovo modo di valutare le prestazioni, hanno una diffusione generalizzata (94,27%)[212].

Monitoraggio del sistema di valutazione a cura dell'OIV (prospetto n. 6)

Area geografica	si	no
Nord	70,90%	29,10%
Centro	56,60%	43,40%
Sud	42,14%	57,86%
Totale complessivo	**57,49%**	**42,51%**

[212] Nel 2010 erano maggiormente osservanti i comuni dell'Umbria (8 su 11), della Toscana (25 su 38) e dell'Emilia Romagna (23 su 32). Viceversa, erano più inadempienti gli enti della Campania (18 su 50), della Puglia (18 su 37) e del Veneto (20 su 37).

Il prospetto n. 6 indica come, nella maggioranza dei casi (57,49%), gli OIV abbiano messo a punto meccanismi, strumenti o procedure per monitorare il funzionamento del sistema di misurazione e valutazione della *perfomance*. Viceversa, nel 42,51% delle fattispecie gli organi di controllo interno ancora non effettuano il fondamentale monitoraggio del funzionamento del nuovo assetto di valutazioni.

Proposta dell'OIV di valutare i dirigenti di vertice (prospetto n. 7)

Area geografica	si	no
Nord	78,84%	21,16%
Centro	69,81%	30,19%
Sud	49,06%	50,94%
Totale complessivo	**66,30%**	**33,70%**

Dal prospetto n. 7 si evince come solo il 33,70%, cioè circa 1/3 dei Comuni, non ha ancora applicato l'art. 14, co. 4 e del d.lgs. n. 150/2009, che stabilisce che siano gli OIV a proporre alla Giunta, la valutazione dei dirigenti di vertice, mentre una netta maggioranza, pari al 66,30% dei Comuni, si è adeguata. Come sempre, l'applicazione maggiore si è avuta presso i Comuni del nord e, in minor misura, del centro.

Comunicazione delle criticità dall' OIV alla Corte dei conti (prospetto n. 8)

Area geografica	si	no
Totale complessivo	**8**	**446**

Denuncia di danno dall' OIV alla Corte dei conti (prospetto n. 9)

Area geografica	si	no
Totale complessivo	**3**	**451**

I prospetti n. 8 e n. 9 ci dicono che, addirittura, solo otto Comuni hanno comunicato alla competente Sezione regionale della Corte dei conti le criticità riscontrate, mentre ancor meno hanno denunciato alla stessa, presunte fattispecie di danno.

Enti che forniscono all' OIV gli strumenti per la valutazione della *performance* (prospetto n. 10)

Area geografica	si	no
Nord	92,59%	7,41%
Centro	86,79%	13,21%
Sud	59,75%	40,25%
Totale complessivo	**79,74%**	**20,26%**

In base al prospetto n. 10 il 79,74% degli enti, pari quasi all'80%, ha fornito agli OIV metodi e strumenti idonei a misurare e valutare la *performance*, a dimostrazione di come i rapporti tra Comuni e nuovi organismi di valutazione abbiano superato le difficoltà dello scorso anno[213].

Adozione del programma triennale per la trasparenza e l'integrità (prospetto n. 11)

Area geografica	si	no
Nord	30,16%	69,84%
Centro	36,79%	63,21%
Sud	16,98%	83,02%
Totale complessivo	**27,09%**	**72,91%**

Da ultimo, il prospetto n. 11 ci dice che l'adozione del programma triennale per la trasparenza e l'integrità fa qualche passo avanti rispetto allo scorso anno, pur stentando ancora a decollare. Esso è stato assunto dal 27% circa degli enti (27,09%), a fronte di una vastissima maggioranza di circa il 73% (72,91%) che ignora l'adempimento.

4.5.3 Le valutazioni sui controlli interni Regione per Regione

L'analisi dei questionari ha permesso di elaborare delle sintesi Regione per Regione, in cui non solo si evidenzia come le norme si applichino diversamente nei vari territori, ma anche come, in questo modo, sia talora possibile far emergere fenomeni e peculiarità che coinvolgono solo determinati enti. La rilevazione delle adempienze e/o inadempienze delle specifiche località permette di superare l'aridità del dato statistico e di verificare sforzi, difficoltà, successi e stagnazioni che appartengono all'esperienza diretta di un numero adeguato e significativo di enti locali, coinvolti nell'applicazione della c.d. "Riforma Brunetta".

Al termine dell'analisi relativa a ciascuna Regione si fa anche menzione di alcuni aspetti messi appositamente in luce dai Comuni indagati, che non sono risposte ai quesiti ma emergono dalla lettura del punto 1.1 del questionario cui i Comuni avevano facoltà di fornire risposte per esteso. Con l'acquisizione di alcune considerazioni discorsive si è avuto modo di far emergere aspetti ulteriori e, magari, inaspettati o inusuali scaturenti dalla riforma e, normalmente, estranei all'impostazione delle rilevazioni.

VALLE D'AOSTA (1/1): L'unico ente coinvolto, corrispondente al capoluogo Aosta, ha modificato il proprio ordinamento uffici e servizi, adeguandolo alla l.r. n. 22/2010, che prevede un unico sistema di valutazione a livello regionale. Non sono stati fatti molti progressi e il sistema è ancora in corso d'implementazione. Non c'è ancora un provvedimento di misurazione e valutazione della perfomance, né è stata prevista la

[213] Allora apparivano osservanti i comuni della Lombardia (30 su 68) e dell'Umbria (6 su 11), mentre erano molti lontani da un risultato soddisfacente le località della Campania (10 su 50) e della Puglia (9 su 37).

valutazione della *performance* collettiva e/o delle posizioni organizzative. Viceversa l'OIV, unico organismo per l'intera Regione, istituito lo scorso anno, si è insediato e svolge buona parte dei compiti ex art. 14, co. 4 d.lgs. n. 150/2009, tra cui la proposta alla Giunta della valutazione dei dirigenti di vertice. Il Comune ha fornito all'OIV metodi e strumenti idonei a valutare la *performance* individuale e organizzativa, mentre non ha adottato il programma triennale per la trasparenza e l'integrità.

PIEMONTE (32/32): La maggioranza degli enti sottoposti a rilevazione ha adottato un apposito regolamento per gli uffici e servizi, ovvero ha modificato quello preesistente. Solo sette enti non hanno ottemperato agli artt. 16 e 31 del d.lgs. n.150/2009. Poco più della metà dei Comuni, pari a 18 enti, hanno adottato un sistema di misurazione e valutazione della *performance* e ne hanno anche definito i profili essenziali. Quattro Comuni[214], pur avendo adottato il predetto sistema, non ne hanno definito gli obiettivi, che nel caso di Borgomanero non sono stati nemmeno enucleati. Poco più di 1/4 di essi, pari a 9 enti, è tuttora privo di un sistema di misurazione e valutazione della *performance*[215], mentre circa i 2/3, pari a 21 enti, hanno adottato entrambi i parametri di valutazione, consistenti nell'apprezzamento della *performance* collettiva e delle posizioni organizzative, mentre solo in due casi si è adottato solamente il primo[216], ovvero il secondo criterio[217]. Solo 7 enti non si avvalgono ancora di nessuno dei due parametri[218]. Esattamente la metà dei Comuni, pari a 16 enti, ha istituito l'OIV, mentre la rimanente metà ha mantenuto i preesistenti Nuclei di valutazione. La stragrande maggioranza degli enti, pari a 28, sia che abbia un OIV sia che si avvalga di un preesistente organismo di valutazione, svolge tutti i compiti di legge, mentre lo scorso anno la percentuale adempiente era pari a 1/3. Solo per 3 Comuni lo svolgimento di questi compiti ha una portata ridotta[219]. Oltre i 2/3 degli enti, pari a 23, hanno messo a punto meccanismi, strumenti o procedure per monitorare il funzionamento del sistema di misurazione e valutazione della *performance*. Il terzo rimanente non è ancora attrezzato per il suddetto monitoraggio[220]. Nella quasi totalità degli enti, pari a 28, gli OIV hanno proposto alla Giunta la valutazione dei dirigenti di vertice[221]. Non si registrano casi di enti in cui l'OIV abbia comunicato alla locale Sezione della Corte dei conti le criticità riscontrate, né che lo stesso organismo di controllo abbia denunciato alla Corte le fattispecie di danno erariale. A differenza dello scorso anno, la stragrande maggioranza dei Comuni, ben 29 enti, ha fornito

[214] Casale Monferrato, Chivasso, Chieri e Orbassano.
[215] Valenza, Tortona, Alba, Venaria Reale, Ivrea, Pinerolo, Mondovì, Novara e Carmagnola.
[216] Tortona e Alessandria.
[217] Fossano e Savigliano.
[218] Valenza, Venaria Reale, Ivrea, Pinerolo, Mondovì, Novara e Carmagnola.
[219] Verbania, Tortona e Biella.
[220] Bra, Valenza, Tortona, Alba, Venaria Reale, Borgomanero, Mondovì, Novara e Carmagnola.
[221] Fanno eccezione Collegno, Valenza, Borgomanero e Carmagnola.

all'OIV strumenti di misurazione e valutazione della *performance*[222], mentre poco più di 1/3, pari a 12 enti, ha redatto il programma triennale per la trasparenza e l'integrità. Come lo scorso anno, tra i singoli Comuni esaminati, costituiscono esperienze positive le località di Acqui Terme, che è una vera eccellenza, e Grugliasco, cui si vanno, quest'anno, ad aggiungere Rivoli, Torino e Settimo Torinese. Come lo scorso anno lascia a desiderare il Comune di Venaria Reale, cui si aggiungono, per carenze rilevate, Tortona, Carmagnola, Alba, Bra, Novara e Novi Ligure. Quest'ultimo detiene un record negativo per non aver dato pressoché applicazione alla normativa. I Comuni di Cuneo e Orbassano, rispetto allo scorso anno, superano le criticità. Torino, grazie al piano delle *performance*, dichiara di aver valorizzato le prestazioni individuali e Moncalieri di aver arricchito il PEG. Tra i Comuni capoluogo, Torino ha rafforzato il rapporto tra i vecchi controlli interni e il nuovo sistema di valutazione, mentre Alessandria dichiara di aver migliorato la programmazione.

LOMBARDIA (68/68): La stragrande maggioranza degli enti sottoposti a rilevazione ha adottato un apposito regolamento per gli uffici e servizi, ovvero ha modificato quello preesistente. Solo cinque Comuni non hanno emanato un proprio atto regolamentare[223]. Si può parlare di un successo, poiché lo scorso anno vi aveva provveduto appena la metà di essi. La stragrande maggioranza degli enti, pari a 55, ha adottato un sistema di misurazione e valutazione della *performance* e ne ha anche definito i profili essenziali. Circa 1/6 degli enti, pari a 10, non ha assunto alcun provvedimento di misurazione e valutazione della *performance*, a fronte di pochissimi rimanenti che, pur essendo adempienti, avvertono che la definizione degli obiettivi è stata solo parziale[224]. Oggi, l'adozione del sistema riguarda 58 enti su 68, mentre nel 2010 era adempiente solo 1/3. Nel descritto quadro positivo di applicazione si sottolinea come, viceversa, a Cantù e a Desio taluni aspetti siano trascurati, segnatamente a Cantù, dove mancano le fasi e le responsabilità, e a Desio ove difettano, oltre alle fasi, anche i tempi e le modalità. Circa 3/4 degli enti, pari a 50, hanno adottato entrambi i parametri di valutazione, consistenti nell'apprezzamento della *performance* collettiva e delle posizioni organizzative, mentre in un caso si è adottato solo il primo criterio[225], ovvero solo il secondo[226]. Circa 1/5 degli enti, pari a 14, non si avvale affatto dei due parametri[227]. Poco meno di 2/3 dei Comuni, pari a 43 enti, ha istituito l'OIV, mentre i restanti hanno mantenuto i preesistenti Nuclei. La stragrande maggioranza degli enti, pari a 59, qualunque sia il tipo di organismo di valutazione operativo, svolge tutti i compiti di controllo di gestione e di valutazione dei dirigenti e del personale. Solo in pochi enti gli OIV

[222] Fanno eccezione Valenza, Mondovì e Carmagnola.
[223] Treviglio, Dalmine, Peschiera Borromeo, Desio e Lissone.
[224] San Giuliano Milanese, Desio e Varese.
[225] Saronno.
[226] Cernusco sul Naviglio e Desio.
[227] Treviglio, Lodi, Rho, Pioltello, Cologno Monzese, Mantova, Senago, Cesano Maderno, Pavia, Lainate, Seregno, Brescia, Lissone e Gallarate.