

Quanto alle province, su 106 servizi istituiti (34 province hanno istituito due organismi) 38 servizi (pari al 36%) si sono riuniti fino a 10 volte; 17 servizi da 11 a 20; 4 da 21 a 40 volte; 3 da 41 a 70 volte e 4 servizi quotidianamente. 5 servizi, pur regolarmente istituiti, non si sono mai riuniti. (v. tab. 8).

Il numero delle riunioni tenuto dai servizi di controllo conferma la molteplicità dei modelli adottati e dei livelli di attuazione conseguiti.

Ad un estremo vi sono i servizi che dichiarano di riunirsi quotidianamente. Ad essi corrisponde una struttura concepita in stretto rapporto di compenetrazione e di continuità con l'amministrazione attiva, tanto da esserne una parte costitutiva. Quanto ai servizi che si sono riuniti sino a 5-6 volte al mese (7 servizi), questi appaiono concepiti in modo distinto e autonomo dalla struttura amministrativa (con l'eccezione di quelli dove figurano presenti il sindaco e/o gli assessori i quali autonomi non possono essere per definizione) e a supporto dei vertici politici e/o amministrativi. All'estremo opposto vi sono i servizi che si sono riuniti non più di 10 volte in un anno. È possibile che le cause di tale periodicità siano ben distinte. Da un lato, infatti, tra i servizi che si riuniscono con una cadenza meno che mensile possono esservi quelli che, istituiti più di recente ancora non sono entrati pienamente a regime. Dall'altro, possono esservi compresi quelli che interpretano il proprio ruolo come essenzialmente strategico e quindi realizzantesi in occasioni ben delimitate piuttosto che nella routine.

Compensi percepiti dai membri esterni

Uno degli aspetti meno conosciuti dell'istituzione dei servizi riguarda i criteri che le amministrazioni seguono nel determinare i compensi da attribuire ai membri esterni dei servizi di controllo.

In mancanza di una disciplina generale che stabilisca detti criteri, un criterio valevole per tutte le amministrazioni potrebbe rinvenirsi in un sistema analogo a quello previsto per determinare i compensi da attribuire ai revisori dei conti ormai consolidato (d.m. Interno 25 settembre 1997 n.475 pubblicato nella G.U. 12.1.98, n. 8)

Per conoscere che cosa è avvenuto nella realtà degli enti locali, ai servizi istituiti è stato chiesto di indicare il numero dei membri esterni, la qualifica rivestita (docenti universitari, liberi professionisti, membri provenienti da altre amministrazioni, etc.) e il compenso annuo da essi percepito.

Nella maggioranza dei casi l'incarico dei componenti interni all'amministrazione di cui è parte il servizio è gratuito. Ai componenti esterni, invece, è attribuito un compenso che dai dati pervenuti risulta molto eterogeneo e varia da 1 milione a 50 milioni.

Per consentire una lettura dei dati forniti sono state ricostruite le seguenti classi di compensi: inferiore a 5 milioni, da 5 a 9,9 milioni, da 10 a 19,9 milioni e superiore a 20 milioni. Ai fini della costruzione delle predette classi si sono esclusi i servizi che non hanno indicato il compenso percepito dai membri esterni o lo hanno indicato secondo modalità diverse da quelle previste dal questionario.

Tab. 9 – Compensi percepiti dai membri esterni dei servizi di controllo distinti per classe di importo e area geografica.

(importi in milioni)

AREA	Inferiore a 5	Da 5 a 9,9	Da 10 a 19,9	Superiore a 20	Totale
NORD	43	53	98	25	219
NORD %	20	24	45	11	100
CENTRO	19	20	30	13	82
CENTRO%	23	24	37	16	100
SUD	11	4	17	34	66
SUD%	17	6	26	52	100
TOTALE	116	126	226	99	567
INCIDENZA%	20	22	40	18	100

A livello nazionale il 40% dei compensi corrisposti ai componenti esterni dei servizi di controllo è compreso nella classe che va da 10 a 19,9 milioni. Il rimanente 60% è equamente ripartito tra le altre tre classi.

È comunque da rilevare come a livello territoriale l'incidenza della classe di compensi più elevata cresca progressivamente passando dal Nord al Sud.

Tab. 10 - Compensi per tipologia professionale e area geografica.

<i>(importi in milioni)</i>			
	Nord	Centro	Sud
Docenti universitari	13,4	10,8	19,3
Liberi professionisti	13,8	13,8	19,0
Membri di altre amministrazioni	9,5	10,1	17,9
Altro	10,3	8,9	19,0

Anche la ripartizione delle tipologie professionali distinte per area geografica conferma che i compensi attribuiti ai membri esterni dei servizi di controllo del Sud sono mediamente più alti rispetto a quelli attribuiti ai componenti dei servizi delle altre aree geografiche.

Le differenze nell'attribuzione dei compensi emerse dai dati numerici acquisiti attraverso i questionari sono piuttosto elevate e allo stato delle informazioni non è possibile determinare le cause di tali differenze. Rimane, peraltro auspicabile l'individuazione di criteri di massima uniformi per tutti i servizi.

6.2.3 Profili organizzativi ed operativi

I dati esposti nelle pagine precedenti hanno delineato il quadro di insieme delle province e dei comuni che hanno istituito il servizio di controllo descrivendone anche le caratteristiche strutturali (denominazione, collocazione, composizione, riunioni e compensi percepiti).

I dati che verranno presentati nelle successive tabelle intendono rilevare la sussistenza degli strumenti prefigurati dal legislatore come condizione necessaria per il controllo di gestione.

- a) Ai comuni e alle province è stato chiesto se avessero definito il piano economico di gestione e, ai fini precipui del funzionamento del controllo, il piano degli obiettivi (art. 51 bis l. 142 del 1990). Entrambi i documenti si configurano come indispensabili per l'operatività e per il corretto funzionamento del controllo di gestione. In particolare essi sono necessari per consentire al sistema dei controlli interni di interagire con l'amministrazione, entrando a far parte dei processi decisionali e gestionali dell'ente.

- **Piano Esecutivo di gestione.**

In base all'art. 11 del d.Lg.vo 77 del 1995 tutti gli enti locali con una popolazione pari o superiori a 15.000 abitanti sono tenuti a definire il piano esecutivo di gestione (P.E.G.).

La definizione di tale piano da parte dell'amministrazione è ritenuta fondamentale per il corretto e funzionale esercizio del controllo di gestione. Con tale piano vengono determinati gli obiettivi di gestione e sulla base di essi vengono attribuite le dotazioni necessarie ai responsabili dei servizi.

L'importanza assunta dall'adozione del P.E.G. rispetto all'intero processo gestionale ha indotto la Sezione a svolgere una verifica su 8 comuni, volta a cogliere le interconnessioni tra programmazione, gestione e controllo. Da tale rilevazione è emerso che il circuito di informazioni che dovrebbe scaturire dall'intero sistema e in particolare dalla programmazione/operativa (P.E.G.) non si è ancora compiutamente realizzato, in quanto nella definizione dei programmi e degli obiettivi da perseguire continua ad essere

privilegiato il contenuto finanziario mentre stenta ad affermarsi quello progettuale (V. paragrafo 3.3)

Dall'esame dei dati pervenuti risulta che su 425 comuni che hanno istituito il servizio di controllo, 346 comuni (pari all'81%) hanno definito il P.E.G. e che, su 72 province che hanno istituito il servizio di controllo, il P.E.G. è stato definito da 63 province (pari all'87%).

La percentuale di enti che sino ad ora hanno definito il P.E.G. (la cui adozione peraltro risponde ad un obbligo di legge), molto superiore a quella dei servizi di controllo istituiti, fa pensare che gli enti adottano tale piano non solo per adempiere ad una prescrizione normativa ma anche perchè avvertono il supporto che esso può dare alla gestione amministrativa e al sistema dei controlli interni.

- Piano degli obiettivi.

In base all'art. 51 bis legge 142 del 1990 il direttore generale degli enti locali è tenuto a predisporre il piano dettagliato degli obiettivi previsto dalla lettera a) del comma 2 dell'art. 4° del D.lg.vo 77 del 1995.

Negli enti in cui non è stato nominato il direttore generale, alla definizione di tale piano possono provvedere il segretario generale o la giunta. Ad esempio nel comune di Imola, dove non è stato nominato un direttore generale, alla definizione del piano degli obiettivi ha provveduto il collegio dei dirigenti di intesa con la giunta.

Nella logica gestionale che contraddistingue la riforma in atto, la definizione del piano degli obiettivi è ritenuta importante in quanto rappresenta il riferimento amministrativo/programmatico del controllo di gestione (art. 40, c.2 d.lgs. n. 29 del 1993).

In particolare per i comuni più piccoli non tenuti a predisporre il P.E.G. in quanto inferiori ai 15.000 abitanti, la definizione del piano degli obiettivi può assumere particolare importanza poichè sopperendo alla mancanza del P.E.G., funge da documento base per la programmazione operativa. Su 425 comuni che hanno istituito il servizio di controllo, 211 (pari al 50%) hanno predisposto anche il piano degli obiettivi. La percentuale più alta di Comuni che hanno predisposto il piano la si registra nell'area del Centro (62%) mentre la più bassa si registra nel Sud (22%).

Quanto alle province, su 72 enti che hanno istituito il servizio, 45 (pari al 62%) hanno predisposto anche il piano degli obiettivi. Anche nel caso delle province, la maggior percentuale di quelle che non hanno adottato il piano si trovano nel Sud.

Dalla lettura dei dati emersi sulla definizione dei P.E.G. e del piano degli obiettivi emerge che l'adozione dei due documenti è percepita positivamente e che essa è in via di consolidamento, anche se ovviamente il P.E.G. alla cui adozione gli enti superiori ai 15.000 abitanti sono tenuti per legge, è stato adottato da un numero di enti (81% comuni e 87% province) maggiore rispetto a quelli che hanno adottato il piano degli obiettivi (50% comuni e 62% province). In questa difficile fase di decollo della riforma è comunque importante che gli strumenti previsti dal legislatore vengano adottati e che entrino a far parte fisiologicamente dei processi decisionali e gestionali dell'amministrazione, affinando gradualmente la pienezza delle risorse e delle informazioni che possono e devono dare.

b) Parametri e/o indicatori

Dopo aver descritto la connotazione strutturale e organizzativa dei servizi di controllo, si è avvertita l'esigenza di ricostruire la progettazione e l'evoluzione che viene seguita in concreto dagli organismi di controllo che sono stati istituiti.

In questa prospettiva è stato chiesto a tali organismi se avessero definito o avessero in corso di predisposizione la individuazione di parametri e/o indicatori per l'esercizio del controllo (art.20, c.2 d.lgs. 29 del 1993).

La individuazione di parametri e/o indicatori è in generale un momento della progettazione del controllo di particolare importanza, in quanto attraverso essa si pongono in essere gli

strumenti di base che dovranno essere utilizzati dagli organismi di controllo di gestione, rendendo tale controllo funzionale sia all'amministrazione di cui l'organismo è parte, sia all'intero sistema dei controlli interni/esterni.

In particolare nell'ambito degli enti locali l'individuazione di parametri e/o indicatori di riferimento del controllo è un'operazione piuttosto complessa perché deve contemperare più esigenze la cui problematicità è accentuata dall'eterogeneità e dalla numerosità degli enti locali.

Tali esigenze riguardano la necessità di considerare la specificità dell'ente, evitando contemporaneamente la polverizzazione delle esperienze; la necessità da parte degli enti di esprimere la propria autonomia normativa e organizzativa nel rispetto di una cornice di principi generali valevoli per tutte le amministrazioni. Contribuendo a rendere fattibili le comparazioni esterne i servizi introdurranno elementi di competitività nell'ambito del settore pubblico e favoriranno la maturazione dell'autoconsapevolezza delle amministrazioni.

Dei 518 servizi di controllo e o nuclei di valutazione istituiti dai 425 comuni, 134 (pari al 26%) hanno dichiarato di aver definito parametri e/o indicatori di riferimento per l'esercizio del controllo di gestione, mentre 165 servizi (pari al 32%) dichiarano che essi sono in fase di predisposizione.

Per quanto riguarda le province, la percentuale dei servizi che hanno definito i parametri è leggermente superiore a quella riscontrata tra i servizi dei comuni, si tratta infatti del 29% (31 servizi su 106).

c) Criteri per il sistema di valutazione

Uno degli aspetti che ha reso più complesso il dibattito in ordine alla individuazione dell'organismo di controllo e alle funzioni da attribuire ad esso è dipeso anche dal Contratto collettivo nazionale dei dirigenti del 1996 nel quale viene previsto che la definizione dei criteri per il sistema di valutazione dei dirigenti, a cui è connessa l'erogazione di benefici economici sia attribuita ai servizi di controllo o nuclei di valutazione (art. 23).

Nell'ambito degli enti locali la complessità applicativa che ne è derivata ha contribuito alla diffusione di modelli diversi perché alcuni enti, spesso (anche se non sempre) i più grandi per dimensione, hanno preferito tenere distinti gli organismi in base alla diversa funzione da esercitare (controllo propriamente detto e valutazione), mentre altri enti hanno attribuito le due funzioni ad un unico organismo. Già nella relazione dell'anno scorso la Sezione aveva espresso il timore che l'attribuzione della definizione dei criteri per la valutazione agli organismi di controllo interno poteva andare a scapito del controllo propriamente detto senza produrre quegli effetti che ci si sarebbe potuto attendere in ordine al complessivo sistema dei controlli.

Dei 518 servizi di controllo istituiti nei comuni, 209 (pari al 40%) affermano di avere definito criteri per la valutazione, mentre nelle province, 54 servizi (pari al 51%) hanno risposto di avere definito criteri per la valutazione.

Che in realtà si sia verificata una certa preferenza per la definizione dei criteri per la valutazione è dimostrato dai seguenti dati. Su 369 servizi che hanno svolto entrambe le funzioni o solo valutazione, 209 servizi (pari al 57%) hanno definito criteri per la valutazione, mentre su 348 servizi che svolgono entrambe le funzioni o il solo controllo, solamente 134 servizi (pari al 38%) hanno definito parametri per il controllo.

Naturalmente sono valutazioni formulate sulla base dei dati numerici, ma di per sé sono sufficienti a far capire quanto sia opportuna la distinzione in ordine all'esercizio e alle interconnessioni tra le due funzioni (controllo di gestione/valutazione).

d) Relazioni presentate

Dei 518 servizi e/o nuclei istituiti nei comuni, 245 (pari al 47%) dichiarano di aver redatto delle relazioni periodiche.

Tra i destinatari di esse vi sono in primo luogo la giunta, il sindaco e i dirigenti. In misura relativamente marginale la relazione è stata anche presentata ai segretari generali, al collegio dei revisori e ai direttori generali.

Dei 106 servizi istituiti nelle province, 64 (pari all'85%) dichiarano di aver redatto almeno una relazione. I principali destinatari sono stati il presidente, la giunta, i vertici amministrativi e i direttori generali. Alcuni servizi hanno presentato la relazione anche ai segretari generali, all'Aran e al collegio dei revisori.

e) Membri esterni - altri incarichi all'interno dell'Ente

Più volte è stata sottolineata l'importanza che la fase di progettazione dei servizi di controllo riveste per la funzionalità dell'intero sistema dei controlli (a prospettiva interna ed esterna).

In questa ottica è apparso determinante il contributo che le amministrazioni possono ricevere dalle professionalità esterne scelte in base alla loro competenza tecnica. Un apporto significativo può essere fornito a tematiche dalla cui impostazione iniziale dipendono il buon funzionamento e la realizzazione dell'intero sistema.

Nelle precedenti rilevazioni svolte sui servizi di controllo sono state talora riscontrate situazioni che non sembravano coerenti con i principi generali.

In particolare, la scelta dei componenti dei servizi di controllo presentava alcune incongruenze: basti ricordare che il 5% dei componenti interni è costituito da sindaci e assessori. Per quanto riguarda i componenti esterni, la situazione che appariva particolarmente incongrua riguardava l'affidamento del controllo di gestione al collegio dei revisori oppure a uno o più revisori.

Per approfondire la correttezza della scelta e il ruolo attribuito ai membri esterni nel questionario è stato chiesto se l'ente avesse affidato loro altri incarichi.

Dai dati pervenuti risulta che 108 Comuni e 14 province hanno affidato anche altri incarichi ai componenti esterni dei servizi di controllo. Tra tali incarichi il più ricorrente riguarda l'appartenenza anche al collegio dei revisori. Gli altri incarichi riguardano sia richieste di consulenza generale o su aspetti specifici relativi alla riorganizzazione dell'ente, sia corsi di formazione. In ordine alla scelta di nominare i revisori anche per il controllo di gestione, il richiamato schema di decreto ha distinto nettamente il ruolo del "revisore" da quello del "controllore". Per quanto riguarda gli incarichi di formazione del personale, non vi sono riserve da formulare. Per gli altri l'affidamento di essi andrebbe attentamente valutato in rapporto al contesto specifico e all'attività svolta dal servizio di controllo.

6.2.4 Situazione ambientale

Il questionario inviato alle province e ai comuni conteneva alcune domande la cui compilazione era facoltativa in ordine alla percezione che l'organo di controllo ha del contesto legislativo e organizzativo in cui matura la sua esperienza istituzionale. Dei servizi che hanno risposto al questionario, soltanto 290 hanno ritenuto di compilare la parte contenente queste domande.

A tale scopo veniva chiesto innanzitutto di indicare se il testo legislativo in tema di controlli fosse da ritenere (molto, sufficientemente o insufficientemente) chiaro. Inoltre veniva chiesto di specificare una graduatoria in ordine alle seguenti finalità attribuite al servizio di controllo: avvicinare la cultura aziendale alla amministrazione pubblica; recuperare sprechi/inefficienze; motivare al lavoro i dipendenti, altro da specificare. Infine veniva chiesto di determinare il grado di collaborazione ricevuto dai dirigenti e dal personale

(molto/abbastanza/poco/per niente) e il grado di proficuità dei rapporti con il Sindaco, la Giunta e il Consiglio (molto/abbastanza/poco/per niente).

Le risposte a queste domande sono state ritenute importanti in quanto la riforma in atto non richiede - come è a tutti noto - meri adempimenti, bensì implica che l'adozione di strumenti nuovi, quali il controllo di gestione, vengano percepiti e accettati all'interno dell'amministrazione di cui il servizio è parte come opportunità di cui avvalersi per migliorare la gestione.

A questo scopo è fondamentale che l'organismo che ha il compito di veicolare tale «opportunità» sappia contribuire a creare un clima di collaborazione nell'ambito dell'apparato amministrativo di cui è parte, entrando in rapporto con l'amministrazione attraverso gli organi amministrativi ed elettivi.

a) Chiarezza delle norme in materia di controlli.

Tra le domande da compilare a discrezione del servizio di controllo la prima riguardava il quadro normativo di riferimento. Con tale domanda si chiedeva di indicare se la chiarezza delle norme in tema di controlli fosse da ritenere molta/sufficiente/insufficiente.

In particolare dalle risposte ricevute si voleva capire se una delle cause del ritardo che gli enti locali registrano nell'attuazione dei servizi di controllo fosse attribuibile - come molti sostengono - alle difficoltà delle amministrazioni di orientarsi tra le indicazioni normative. Le risposte vanno peraltro analizzate tenendo conto del fatto che la concezione della riforma in atto, coerentemente con il riconoscimento attribuito alle autonomie, si è limitata a tracciare una cornice comune a tutte le amministrazioni, rimettendo alla normativa dei singoli enti il completamento della stessa.

La maggior parte dei servizi che hanno risposto a questa domanda ha ritenuto il testo delle norme sui controlli sufficientemente chiaro.

b) Finalità perseguite dal servizio di controllo

Il superamento di un'amministrazione organizzata tradizionalmente in funzione del rispetto dell'adempimento formale richiede che le parti chiamate in causa per realizzare tale mutamento siano direttamente coinvolte nel processo attuativo. A tale scopo è necessario non solo che esse siano consapevoli delle ragioni che rendono indispensabile il cambiamento, ma che condividano e sentano come proprie le ragioni per le quali l'amministrazione deve essere cambiata.

Non è infondata l'opinione che le difficoltà attuative che incontra il recepimento delle innovazioni disposte dal legislatore siano attribuibili anche a resistenze opposte dalle parti in causa. In questa ottica la Sezione, consapevole del ruolo attivo che il servizio di controllo può svolgere per contribuire a creare un clima collaborativo e partecipativo nell'amministrazione, ha chiesto ai servizi istituiti di indicare una graduatoria in ordine alle principali finalità perseguite e cioè: avvicinare la cultura aziendale alla amministrazione pubblica, recuperare sprechi/inefficienze, motivare al lavoro i dipendenti, altro da specificare.

Sia i servizi di controllo dei comuni che quelli delle province concordano sulle finalità da perseguire. Come prima finalità viene indicato l'avvicinamento della cultura aziendale alla amministrazione pubblica e come seconda il recupero di sprechi/inefficienze. Al terzo posto viene indicata la motivazione al lavoro, mentre tra le risposte libere vengono citate la soddisfazione dell'utente e la qualità dei servizi prestati.

c) Rapporti con altri organi: elettivi e amministrativi.

Un aspetto della riforma su cui tutti concordano, capace di condizionare il successo della stessa, riguarda la necessità che si realizzi concretamente la distinzione dei ruoli e delle

funzioni svolte dagli organi politici e da quelli amministrativi: tale distinzione è indispensabile per realizzare un sistema gestionale in cui siano facilmente individuabili le responsabilità personali, politiche e gestionali.

La realizzazione di tale distinzione in realtà non è scontata e di per sé potrebbe anche determinare conflitti o incomprensioni non facilmente gestibili. Per ovviare a questo aspetto critico, è decisivo il ruolo dell'organismo di controllo, il quale attraverso le proprie funzioni e con la propria autorevolezza può promuovere il coinvolgimento dell'amministrazione, contribuendo a creare un clima di condivisione sugli obiettivi da perseguire.

Per meglio comprendere come viene percepito il clima che si è determinato nelle realtà concrete, si è chiesto ai servizi di indicare il grado di proficuità dei rapporti con gli organi elettivi (sindaco, giunta e consiglio) e con quelli amministrativi (dirigenti e personale).

Per quanto concerne gli organi elettivi hanno fornito una risposta poco meno di 300 servizi. I giudizi più positivi hanno per oggetto i rapporti con il sindaco e con la giunta, definiti abbastanza buoni da circa 140 servizi. In 129 casi, addirittura, il rapporto con il sindaco è stato descritto come molto buono. Meno positivo il rapporto con il consiglio, un organo presumibilmente avvertito come più distante, definito poco proficuo quasi altrettanto spesso che abbastanza proficuo.

Abbastanza simili i risultati per quanto riguarda gli organi amministrativi. Per realizzare le finalità ad essi attribuite i servizi di controllo (che si è visto essere composti da una quota di membri esterni che in alcune situazioni supera il 50% del totale) necessitano di un elevato grado di collaborazione e di partecipazione da parte dei dirigenti e del personale dell'amministrazione di cui sono parte.

In questa prospettiva è stato chiesto di indicare il grado di collaborazione che i servizi ritengono di aver ricevuto dai dirigenti e dal personale.

Nella maggior parte dei casi i servizi definiscono abbastanza buono il rapporto con il personale (176 risposte) e con i dirigenti (150 risposte). Meno frequente la risposta molto buono con i dirigenti (90 risposte) e molto buono con il personale (64 risposte), mentre una minoranza definisce la collaborazione, con i dirigenti e con il personale poca o nulla.

6.2.5 Contributi conoscitivi delle amministrazioni

Tra i servizi che hanno risposto alle domande da compilare a loro discrezione, alcuni hanno formulato proprie osservazioni in ordine alla loro esperienza. Tra queste ne sono state scelte alcune per rendere percepibile le aspettative, il clima e gli sforzi organizzativi vissuti dalle amministrazioni locali nell'aderire al processo di rinnovamento in atto.

Comune di Sant'Antimo (prov. Napoli).

"Le principali difficoltà inerenti l'effettuazione del servizio di controllo di gestione sono connesse, principalmente, alla considerazione che non basta un dettato normativo per garantire le finalità a cui il servizio stesso è deputato. Infatti, si tratta di una procedura mutuata dal sistema delle imprese (dove, peraltro, non risulta imposta da alcuna norma), per cui la piena e completa attuazione presuppone un radicale mutamento dell'assetto gestionale delle autonomie territoriali, per addivenire ad una rappresentazione organica della gestione, capace di rendere conto del modo in cui si procede al prelievo delle risorse ed al loro rigoroso ed economico impiego, al fine di restituire alla collettività amministrativa benefici adeguati ai benefici richiesti".

Comune di Bitonto (prov. Bari)

"L'istituto potrà ritenersi esaustivamente operativo e di utilità nel tempo, allorché risultino sedimentate le procedure dell'organo di governo circa i programmi e gli obiettivi (in

concreto e rigidamente a priori) e risultino esaurientemente coperti i vuoti di organico (in quantità e qualità) tanto da consentire al dirigente l'esplicazione delle funzioni proprie e non surrogatorie".

Comune di Cesena (prov. Forlì-Cesena)

"La valutazione dei dirigenti, tesa alla verifica dello stato di attuazione dei programmi e degli obiettivi, non si limita ad un semplice controllo direzionale ma si proietta ad orientare la gestione verso un corretto ed economico uso delle risorse pubbliche. Le verifiche e le relazioni costituiscono momenti rilevanti per il controllo di gestione dei servizi e dei centri di costo esaminati, nell'attività ordinaria e nelle azioni di impulso, attraverso indicatori di risultato, di stile di managerialità e di coordinamento con gli altri settori. Si arriva spesso a compiere valutazioni sulla generale attività del Comune. L'accertamento e la definizione di punti critici porta un importante contributo al city management e fornisce elementi essenziali all'organo di indirizzo per l'esame critico e la ridefinizione dei programmi del PEG".

Comune di Este (prov. Padova)

Il servizio di controllo del comune di Este è operativo dall'aprile 1998 ed è dotato di uno specifico regolamento interno. Il servizio è una struttura di staff che opera autonomamente e risponde esclusivamente al Sindaco in ordine all'attività ed ai risultati. Esso è costituito dal Segretario Generale, da un istruttore amministrativo e da un esperto in materie giuridiche con funzioni di responsabile dell'ufficio.

A tale servizio è stato conferito anche un controllo ispettivo che ad oggi è quello che funziona di più per garantire "un vero presidio organizzativo al di là dell'avvicinarsi delle Amministrazioni". L'attività di controllo di gestione occupa ancora poco spazio perché è necessario dare impulso ad una diversa funzionalità organizzativa dell'ente, per renderla flessibile e adeguarla velocemente alla continua evoluzione dei bisogni della collettività.

Il servizio auspica un generale coinvolgimento dei dirigenti, che dovrebbero trasmettere le innovazioni e i cambiamenti a tutto il personale dipendente

Comune di Vicenza

Da alcuni anni il Comune di Vicenza ha attivato il servizio controllo di gestione, percorrendo varie tappe, secondo quanto comunicato, inizialmente, sono stati analizzati alcuni settori specifici come le mense, gli asili nido, le attività culturali e sportive;

- a seguito dell'emanazione del d.lgs. 77 del 1995, è stato avviato il progetto della contabilità generale ed analitica (a partita doppia, così come è tenuta dalle imprese) affiancandola con un idoneo software alla tradizionale contabilità finanziaria;
- il nuovo sistema informativo contabile (detto anche «contabilità unica») prevede che a ciascun dirigente venga reso in sede di rendicontazione dalla Ragioneria (per i servizi di propria competenza) sia un resoconto finanziario, sia un conto economico per ciascun servizio gestito (ve ne sono una settantina ca.). Ciò consente di valutare la gestione dei singoli servizi non solo sotto il profilo dell'efficacia, ma anche sotto l'aspetto dell'efficienza. Inoltre, per agevolare la «lettura economica» dell'andamento della gestione, la Ragioneria effettua di propria iniziativa analisi sull'economicità dei servizi sottoponendole poi agli altri dirigenti al fine di ottenere giudizi complessivi e completi;
- l'ufficio controllo di gestione, al quale sono assegnati due addetti, si concentra nell'elaborazione della relazione previsionale e programmatica e degli obiettivi del piano esecutivo di gestione, provvedendo poi a consuntivo ad analizzare, in termini oggettivi, il grado di raggiungimento degli obiettivi stessi.

Il lavoro dell'ufficio controllo di gestione è rimesso successivamente al Nucleo di valutazione per completare l'analisi del grado di raggiungimento degli obiettivi sotto gli aspetti soggettivi, provvedendo agli adempimenti del CCNL ed in particolare modo all'attribuzione dell'indennità di risultato alla dirigenza.

Il punto più delicato è la scelta dei criteri e dei meccanismi per valutare più oggettivamente possibile il grado di raggiungimento degli obiettivi; non vi può essere una soluzione uguale per tutti, ci si deve basare sulla professionalità, sulla cultura, sulle abitudini ed in genere sulla situazione reale all'interno di ciascun ente.

Nel comune di Vicenza sono stati individuati i seguenti criteri per la misurazione del grado di raggiungimento degli obiettivi di PEG:

	0%	25%	50%	75%	100%
Raggiungimento dell'obiettivo	punti: 0	punti: 1	punti: 2	punti:3	punti: 4
Rilevanza dell'obiettivo	punti: 0	punti: 1	punti: 2	punti:3	punti: 4
Misurabilità dell'obiettivo	punti: 0	punti: 1	punti: 2	punti:3	punti: 4
Congruenza dell'obiettivo					

Il raggiungimento dell'obiettivo è espresso in termini oggettivi e si basa sulle specifiche schede di autovalutazione di ciascun dirigente:

La rilevanza dell'obiettivo mira a ponderare i singoli obiettivi rispetto agli altri; sono ovviamente privilegiati gli obiettivi più complessi, più difficili, che coinvolgono più settori e che attuano con maggiore efficacia i programmi politici.

La misurabilità dell'obiettivo si pone come fattore importante per una corretta valutazione; sono in questa sede privilegiati i dirigenti che hanno saputo associare agli obiettivi anche adeguati strumenti di misurazione.

Alla congruenza dell'obiettivo è attribuito un fattore di aumento del punteggio assegnato per gli altri criteri e tende a premiare chi ha definito gli obiettivi più importanti, cercando nello stesso tempo di esprimerli in modo oggettivamente misurabile sia sotto il profilo dell'efficacia, che dell'efficienza.

Comune di Torino

Il Comune di Torino vive una fase di trasformazione interna; dal 1999 è operativa una struttura di controllo molto più articolata rispetto al passato. Sono stati previsti due organismi distinti, uno denominato "Pianificazione e controllo" per il controllo di gestione, l'altro denominato "Nucleo di valutazione" per la valutazione dei dirigenti.

Il settore "Pianificazione e controllo", composto di dieci unità, è inserito, insieme ad altri quattro ("Auditing", "Partecipazioni Aziendali", "Statistica" e "Sistemi informativi") in una struttura apicale, incardinata nel "Servizio Centrale Controllo Strategico e Direzionale", che di fatto costituisce lo Staff al Direttore Generale. Esso opera a supporto dell'Amministrazione non solo per la predisposizione ed il monitoraggio trimestrale degli obiettivi di gestione e dei parametri/indicatori del controllo ma anche per l'introduzione della contabilità analitica.

Il Nucleo di valutazione, invece, è composto di cinque membri interni; a supporto della propria attività è stato istituito recentemente un apposito settore denominato "Organizzazione e Valutazioni", con un organico di nove unità; lo stesso è incardinato nell'Area Risorse Umane.

Comune di Roma

Si riassumono alcune delle notizie e considerazioni fornite dall'amministrazione: per poter comprendere le esperienze del Comune di Roma nel campo dell'innovazione organizzativa e nella messa a punto degli strumenti e delle tecniche necessarie alla verifica e al controllo dei risultati dell'attività amministrativa, è necessario tenere presente la complessità e la dimensione

in cui si colloca qualsiasi intervento sia a livello di miglioramento della qualità organizzativa che di qualità dei servizi erogati ai cittadini. In effetti l'amministrazione comunale, oltre che affrontare problemi specifici legati al compito che Roma riveste in quanto capitale, gestisce servizi per una popolazione di 2.800.000 cittadini ca. (superiore a quella di Bari, Bologna Firenze, Genova e Palermo messe insieme) e per questi motivi non trova realtà con cui poter effettuare significative ed utili parametrizzazioni.

Tali dimensioni, fra l'altro, hanno reso indispensabile individuare un modello organizzativo che prevede delle realtà territoriali (circoscrizioni) dotate di elevata autonomia gestionale e paragonabili per dimensioni e gamma di servizi erogati a medi comuni - la popolazione va da un minimo di 59.260 ad un massimo di 210.932 residenti - e uffici centrali (per area funzionale) con funzioni di indirizzo, coordinamento ed omogeneizzazione dell'intera attività comunale, o di servizio generale interno prestato a tutte le strutture.

In particolare la struttura organizzativa del Comune di Roma si articola in:

- Direzione Generale
- 19 Circoscrizioni
- 12 Dipartimenti
- 12 Uffici Extradipartimentali
- Polizia Municipale
- 2 Uffici Temporanei
- Istituzione Biblioteche Centri Culturali

Il Comune di Roma ha definito i soggetti che intervengono nelle varie fasi del sistema di controllo di gestione e, più in generale, nella valutazione delle attività dei dirigenti, ed il loro ruolo:

Ufficio di controllo interno

Collabora con il Direttore Generale nelle attività di pianificazione, programmazione e controllo delle attività dell'Amministrazione curando la elaborazione ed applicazione dei sistemi di misurazione e valutazione relativi a:

- Posizioni e prestazioni dei dirigenti
- Definizione e raggiungimento degli obiettivi (direzione per obiettivi)
- Verifica parametri di efficienza ed economicità delle attività
- Qualità percepita ed erogata dei servizi.

Collegio di controllo

Il Collegio di controllo verifica la classificazione delle posizioni apicali e l'attribuzione dei budget a disposizione di Dipartimenti, Circoscrizioni ed Uffici Extradipartimentali predisposte dal Direttore Generale e viene informato dallo stesso sulla verifica dei risultati conseguiti. In merito presenta al Sindaco un rapporto annuale.

Esso è composto da:

1. Direttore Generale
2. Segretario Generale
3. Ragioniere Generale
4. Direttore Ufficio Controllo Interno
5. Direttore Centrale del Personale
6. Direttore Dipartimento Lavori Pubblici
7. Esperto esterno in tecniche di valutazione.

Nuclei Tecnici di valutazione

Considerata la dimensione e la complessità della realtà organizzativa del comune si è ritenuto necessario avvalersi anche di 5 Nuclei tecnici di valutazione in relazione alle seguenti aree funzionali dell'Amministrazione, caratterizzate da specificità operative, ordinamentali e professionali:

- Amministrativo-contabile
- Tecnica
- Socio-culturale
- Circoscrizioni
- Vigilanza urbana

Ogni Nucleo è composto da:

1. Un dirigente, che svolge funzioni di presidente, non collocato nell'area
2. Un dirigente esperto della specifica area funzionale
3. Un esperto in tecniche di valutazione e controllo di gestione

I Nuclei di valutazione collaborano con il Direttore Generale per la individuazione e la revisione dei criteri generali di classificazione delle posizioni dirigenziali nonché per la definizione dei parametri di valutazione sulla base dei quali vengono determinate le retribuzioni di risultato e di prestazione dei dirigenti previste dalle vigenti norme contrattuali.

Il Comune di Roma sta procedendo ad una applicazione graduale del sistema incentivante previsto dalle vigenti norme contrattuali per l'area della dirigenza.

Negli anni 1996-97-98 ha proceduto alla definizione delle retribuzioni di posizione e di risultato.

Dal 1999 il sistema entrerà a pieno regime con l'integrazione della retribuzione prevista per i comportamenti organizzativi posti in essere da ciascun dirigente.

Comune di Roma - circoscrizione XVII

Si riporta anche una sintesi fornita da una circoscrizione.

Nelle Circoscrizioni del Comune di Roma l'applicazione del Nuovo Ordinamento contabile ha avuto un impatto notevole sul modo di funzionare degli uffici.

La portata organizzativa di tale innovazione si è rilevata particolarmente efficace per le circoscrizioni che sono caratterizzate da una complessità e diversificazione delle attività e dei servizi.

Sin dai primi mesi del 1997, per far fronte nel modo più adeguato alla prima implementazione del nuovo bilancio, la Circoscrizione XVII, così come molte altre, ha sentito il bisogno di dotarsi di una struttura interna, di supporto alla Direzione, per lo svolgimento della funzione di controllo di gestione; funzione, che, nell'ambito del nuovo bilancio per programmi e progetti, veniva finalmente resa operativa, verificabile, valutabile.

È stato così costituito, in molte circoscrizioni, l'ufficio controllo di gestione e bilancio, che ha il compito principale di coordinare tutte le attività legate alla programmazione, alla gestione ed alla rendicontazione delle attività circoscrizionali. Attività che comprendono i servizi al cittadino, la gestione delle spese e la gestione delle entrate. Un ruolo centrale svolto dall'ufficio è quello di monitoraggio dell'attuazione del programma circoscrizionale e dei vari progetti dei centri di costo legati al bilancio ed al piano esecutivo di gestione relativo alla Circoscrizione, al fine di portare a conoscenza della Direzione l'andamento del grado di raggiungimento degli obiettivi e valutare eventuali azioni correttive laddove ce ne fosse bisogno.

Provincia di Gorizia.

La provincia di Gorizia ha inviato alcune considerazioni in ordine alla sua esperienza che sembrano particolarmente efficaci nel ricreare il clima di aspettative e di ridimensionamento delle stesse che può seguire nel passaggio dalla fase ideale a quella dell'effettiva gestione.

Il superamento della cultura dell'adempimento "ha condotto sul piano della realtà concreta a caricare l'Amministrazione di una forte aspettativa a cambiamenti in tempi rapidi" "È apparso plausibile.....che l'introduzione di una responsabilità collegata al risultato inducesse a considerarla un ulteriore elemento di forma, un ulteriore adempimento che negli assetti operativi comportava risvolti di ancora maggiore complessità."

Consequentemente si sono determinate delle incomprensioni connesse da un lato nel ritenere il nuovo organo di controllo....un elemento di appesantimento dei meccanismi decisionali e di funzionamento e, dall'altro, un'entità di scarsa utilità, derivata unicamente dal recepimento di una normativa imposta. La realtà ha portato a capire che le differenze e i timori erano connessi alla complessità intrinseca del passaggio che comunque ha portato a significativi miglioramenti in direzione del riorientamento delle attività dell'amministrazione e sulla base di alcuni presupposti di fondo si è realizzata una progressiva condivisione.

Gli organi politici hanno sostenuto con decisione e fermezza il principio della responsabilizzazione della dirigenza, soprattutto nello stimolare i dirigenti ad investire sulla formazione interna e sul miglioramento della comunicazione.

Provincia di Perugia

Dal 1997 gli obiettivi di gestione sono determinati dal Piano Esecutivo di Gestione (PEG) e, secondo cadenze trimestrali, gli stessi sono da allora oggetto di verifica per ciò che concerne il loro stato di attuazione con riguardo soprattutto agli aspetti di efficienza dell'attività gestionale ed alla permanenza di congruità dei programmi.

Ciò ha imposto di predisporre tutti gli strumenti necessari allo scopo, cominciando con una introduzione graduale del controllo di gestione, così da rendere più efficace l'implementazione del nuovo sistema.

È stato impostato un lavoro che, attraverso alcune fasi intermedie, ha portato all'introduzione del sistema in modo condiviso.

Da un punto di vista organizzativo si è reso necessario procedere all'analisi della struttura organizzativa dell'ente, ed in particolare:

- alla definizione delle funzioni, delle linee di attività e dei prodotti delle linee di attività delle varie strutture dell'ente da sottoporre a controllo;
- all'organizzazione dei flussi informativi di alimentazione del sistema;
- all'attivazione dei flussi informativi contabili ed extra contabili;
- alla definizione degli indicatori di risultato, di efficacia, di efficienza e di economicità;
- all'individuazione degli utenti del controllo di gestione;
- all'organizzazione del sistema di reporting.

Occorreva innanzi tutto aggiornare l'analisi interna sulle condizioni organizzative dell'amministrazione alla luce della recente riorganizzazione, ossia, individuare i nuovi centri di responsabilità e di costo/risultato, nonché ridefinire con i rispettivi dirigenti il sistema di indicatori fisico-tecnici per centri di responsabilità.

Al fine di poter progettare la struttura ed il contenuto dei documenti di programmazione per il 1997, 1998 e 1999 (Piano esecutivo di gestione, Bilancio pluriennale, Relazione previsionale e programmatica), sono stati invitati i dirigenti di servizio a predisporre l'elenco delle variabili più idonee a descrivere l'attività ed i risultati della propria struttura ed a inviare tale materiale al Servizio di gestione.

La collaborazione della dirigenza non è stata quella auspicata, anche per la indispensabile acquisizione da parte della stessa (in modo ovviamente graduale) della necessaria «cultura» relativa ad un sistema di controllo direzionale, che pone in secondo piano «l'attività per adempimenti».

Inoltre, ogni dirigente è stato invitato ad individuare e calcolare (anche ai fini del procedimento di valutazione delle prestazioni dirigenziali) gli indicatori più significativi per la propria struttura, ritenendo necessaria un'opera di integrazione tra le previsioni contenute nei documenti di bilancio e gli indicatori citati, tale da permettere quantomeno la creazione di una sempre più variegata articolazione di "report" da riempire di dati periodicamente.

Tale ossatura, oggi è ancora in parte collaterale ai documenti di bilancio, prossimamente l'obiettivo è quello di una piena inclusione.

In questo senso il 1997 ed il 1998 sono stati anni di sperimentazione e hanno rappresentato il primo periodo di osservazione e raccolta sistematica dei dati per la programmazione del 1999 e degli anni futuri.

Il cambiamento di procedura informatica ha permesso, inoltre, l'avvio di un continuo monitoraggio della gestione finanziaria ed economica (quest'ultima tutt'ora di carattere «sperimentale»). Nel frattempo il Servizio Controllo di Gestione ha curato la redazione e l'invio ai singoli Centri di costo gestionali di rapporti trimestrali di gestione al fine di fornire ad ogni Dirigente un primo strumento di controllo interno.

Controllo di gestione esercitato in associazione.

Come già rilevato nelle precedenti relazioni si auspicava - e tanto più lo si auspica oggi alla luce del sistema dei controlli interni delineato dallo schema di decreto - il diffondersi, in particolare tra i comuni più piccoli, del controllo di gestione esercitato in forma associata. L'esigenza di associarsi tra più comuni sembra rendersi necessaria in quanto il sistema presuppone risorse finanziarie e professionali a cui difficilmente può provvedere il comune piccolo o medio/piccolo singolarmente preso.

Guastalla - prov. Reggio Emilia (undici comuni)

Nella provincia di Reggio Emilia 11 comuni, alcuni inferiori agli 8000 abitanti (Cadelbosco di Sopra, Castelnovo di Sotto, Fabbrico, Poviglio, Rio Saliceto e San Martino in Rio) e altri superiori (Guastalla, che è anche il comune di riferimento, Luzzara, Novellara, Reggiolo e Rubiera), hanno istituito un ufficio associato mediante convenzione per il controllo di gestione e la valutazione dei dirigenti e del personale. Tale ufficio, che ha la propria sede presso il comune di Guastalla, ha una struttura autonoma, nel senso che risponde direttamente al Comitato di gestione dell'ufficio associato. È costituito dal segretario/direttore generale del comune di Guastalla e da due membri esterni (un consulente aziendale e un membro di ragioneria di altra amministrazione).

Nel corso del 1998 ha iniziato ad operare e si è riunito 20 volte. Tra l'altro ha predisposto un apposito regolamento per il funzionamento.

Più in particolare ha provveduto a svolgere:

- rilevazioni logistico-organizzative e gestionali presso ciascun comune associato;
- attività di formazione per la predisposizione degli strumenti contabili (curata dai componenti dell'ufficio associato attraverso numerosi incontri con i responsabili della ragioneria, del personale e con i funzionari apicali);
- predisposizione della metodologia di valutazione delle posizioni dirigenziali (solo per il comune di Guastalla);
- verifica raggiungimento obiettivi progetti finalizzati (art. 33 CCNL 5.7.95);
- attività supporto e consulenza per la predisposizione dei bilanci e del PEG.

Nel 1999 è iniziata la fase operativa.

Ognuno dei tre componenti è affiancato da altri due operatori che svolgono attività di coordinamento supporto e segreteria amministrativa. Ciascun componente segue in loco, con funzioni di tutore, un gruppo di quattro comuni per la predisposizione e l'implementazione delle procedure necessarie ad impiantare il controllo di gestione. Contemporaneamente i tre componenti, oltre ai consueti incontri di coordinamento tra loro per completare l'omogeneizzazione delle procedure, continueranno a svolgere, in forma collegiale, le funzioni di nucleo di valutazione.

Il comune di Guastalla osserva che la scelta effettuata ha prodotto effetti positivi sui dirigenti e sui responsabili dei servizi. I rapporti con, gli organi politici sono ritenuti, anche se con diversi gradi di partecipazione, abbastanza proficui. Non sono ancora a disposizione referti in quanto sino ad ora la maggior parte dell'attività si è incentrata sulla formazione ed è stata finalizzata alla creazione del contesto necessario all'esercizio del controllo di gestione.

Comune di Tempio Pausania prov. Sassari (comuni della comunità montana)

Nel 1996 il comune di Tempio Pausania ha iniziato a progettare l'istituzione di un ufficio di statistica per introdurre il modello di gestione posto a base della riforma.

L'analisi dei costi ha indotto a privilegiare la costituzione di tale ufficio attraverso un'associazione tra più comuni. Inizialmente era previsto che ad essa partecipassero solo 5 comuni per favorire e diffondere la cultura dell'associazionismo e successivamente vi aderissero tutti gli 11 comuni appartenenti alla comunità montana 3 Gallura.

Il 18 novembre 1997 è stato formalmente costituito un ufficio intercomunale polifunzionale (Ufficio di statistica Intercomunale Polifunzionale -U.S.I.P.)

La struttura consta di un ufficio centrale con almeno due persone qualificate scelte tra i dipendenti dei comuni partecipanti che svolgono funzioni operative (indagini, elaborazione dati, produzione report, etc.) e di collegamento con il SISTAN e di coordinamento con i comuni. All'interno di ogni comune è previsto un referente, individuato tra i dipendenti di quel comune, che gestisce i rapporti con la propria amministrazione e l'ufficio centrale.

I costi della struttura previsti sono di lire 85.000.000 all'anno e vengono ripartiti tra ciascun comune, proporzionalmente al numero degli abitanti sottraendo il costo del personale messo a disposizione per l'ufficio centrale. È stato inoltre nominato un responsabile per la gestione dell'ufficio che vi lavora part-time.

Attualmente l'USIP partecipa ad un progetto sperimentale, la cui realizzazione è stata affidata all'ISTAT, attivato dal Ministero dell'Interno tramite il dipartimento della Funzione pubblica, per mettere a punto una metodologia del controllo di gestione per i comuni più piccoli.

La partecipazione a tale progetto ha messo in evidenza i problemi connessi alla metodologia adottata e sono stati riassunti come segue:

- strutture organizzative poco educate alla raccolta di indicatori statistici;
- varietà di scelte politiche, di comportamenti e di classificazioni che rendono difficoltosa l'omogeneizzazione dei dati e quindi la loro comparabilità
- scarsa abitudine dei cittadini ad essere direttamente coinvolti nell'operato della propria amministrazione,
- necessità di destinare risorse adeguate allo svolgimento di raccolta, memorizzazione ed elaborazione dei dati.

Nel mese di luglio 1998 è stata svolta un'indagine sul soddisfacimento dell'utenza delle frazioni del comune di Tempio Pausania, volta a comprendere le ragioni del supposto crescente malcontento della popolazione. Gli amministratori e i dirigenti si sono avvalsi dei dati emersi dalla indagine per migliorare i rapporti tra cittadini e amministrazione comunale.

Il comune di Tempio Pausania osserva che l'iniziativa dell'ufficio polifunzionale ha innescato un processo di cambiamento riguardante vari aspetti della vita dei comuni partecipanti al progetto. All'inizio ci sono state anche reazioni di chiusura e di diffidenza ma sono progressivamente state superate man mano che si comprendeva il valore di un sistema di autocontrollo teso non a punire ma a migliorare. Tempio Pausania osserva inoltre che la capacità di mettersi in discussione deve naturalmente essere alimentata da sistemi di misurazione e di valutazione che consentano di capire meglio il modo di operare anche rispetto a quello di altre realtà.

Comuni di Tolmezzo (prov.UD), Feltre (prov.BL) e Sedico (prov.BL)

Nella provincia di Udine dal 1995 la Comunità Montana della Carnia ed altri 35 enti tra cui il comune di Tolmezzo, hanno avviato la gestione associata del proprio personale mediante convenzione. Quasi contemporaneamente anche la Comunità Montana Feltrina, in prov. di Belluno, ha avviato un analogo servizio che conta oggi 28 enti tra cui i comuni di Sedico e Feltre, entrambi superiori ad 8.000 ab..

Dal 1997 le due esperienze, che già avevano instaurato un rapporto di collaborazione ed aiuto reciproco per l'avvio di un sistema di valutazione omogeneo, hanno anche attivato i rispettivi Nuclei di valutazione in forma associata. Pur essendo autonomi i nuclei associati condividono la metodologia operativa e due su tre componenti.

Nella relazione inviata il responsabile dell'Ufficio associato, oltre ad evidenziare i vantaggi e le finalità perseguite dal Nucleo, ha rilevato una molteplicità di difficoltà operative riscontrate nell'implementazione di questo progetto. Le principali di esse derivano dalla varietà per numero, dimensione ed estensione territoriale degli enti aderenti, così come dalla necessità di far emergere negli organi politici l'esigenza di un puntuale controllo di gestione in enti di modesta entità e dalla mancanza di abitudine da parte degli addetti di valutare il lavoro svolto ed il relativo costo.

Altre esperienze di controllo di gestione esercitate in associazione risultano tra i comuni di Nonantola e San Cesario sul Panaro (pr. Modena), tra il comune di Monfalcone e quelli facenti parte del mandamento Monfalconese e tra il Comune di Fiesole e i comuni dell'Area Metropolitana Fiorentina.

Due esempi concreti del controllo di gestione.

Imola:
asili nido

Il Comune di Imola, nell'ambito dell'attività di controllo di gestione, valutazione e miglioramento dei propri servizi, ha compiuto un intervento di razionalizzazione e incremento dell'output su un servizio a domanda individuale caratterizzato da forte impatto sociale.

L'analisi parte da una richiesta di maggiori posti presso i nidi comunali, rilevata dalla domanda insoddisfatta di posti rispetto all'offerta.

Da qui è partita un'analisi costi benefici sul servizio Asili nido, svolta anche grazie ad una ricerca fatta dal servizio controllo di gestione in collaborazione con l'ISTAT e ANCI, che ha permesso di confrontare i dati di costo e attività dei nidi imolesi in maniera omogenea con i dati di altri comuni dell'Emilia Romagna. Dalla lettura comparata di alcuni indici chiave appariva una percentuale di domande esaudite/domande presentate, pari all'84%, in media con gli altri comuni ma che non soddisfaceva l'Amministrazione. Inoltre appariva suscettibile di un certo margine di miglioramento il rapporto bambini iscritti/personale didattico assegnato di circa 5/1 (che rappresenta il numero di bambini per insegnante) sia rispetto alla media degli altri comuni sia rispetto al numero permesso dalla normativa nazionale pari a 6/1.

L'analisi ha inoltre valutato l'offerta qualitativa del servizio in termini di ore di apertura al giorno (11) e di giorni di apertura all'anno (217) che ha indicato valori allineati con i migliori

per il primo parametro e il primato di giorni di apertura rispetto agli altri comuni del campione analizzato. Gli indicatori di efficienza utilizzati hanno messo a confronto i costi sostenuti, rilevati mediante il sistema di contabilità analitica, che consente di determinare i costi a livello di singola struttura, corrispondendo ogni nido ad un centro di costo. In particolare è stato calcolato oltre al costo totale annuo del servizio il costo annuo per ogni "posto nido", pari a l. 15.294.000 e il costo unitario annuo per giorno di apertura l. 70.480. Particolarmente interessante anche i parametri di economicità quali il tasso di copertura dei costi del servizio mediante proventi pari al 28%.

Alla analisi è seguito un processo di riorganizzazione e razionalizzazione della modalità di offerta del servizio, negoziato anche con il personale insegnante, che è stato formalizzato in alcuni precisi obiettivi del Piano Esecutivo di gestione 1998. Il primo obiettivo fondamentale è stato quello di portare il rapporto insegnanti/iscritti a 1/6, quasi interamente raggiunto già nel 1998 con un valore effettivo a consuntivo di 1/5,9. Naturalmente è stato necessario rivedere la logistica degli spazi disponibili per adeguarli al rinnovato numero di bambini.

Secondo obiettivo è stato quello di aumentare il numero di posti disponibili raggiungendo un valore di domande esaurite/domande presentate a fine 1998 pari a 96,9%, ciò anche grazie a un'offerta diversificata del servizio che ha aumentato di 12 posti part-time in quattro nidi e di 23 posti i nidi a tempo normale. Inoltre è stata applicata una modalità innovativa per l'inserimento dei bambini ai nidi denominata "inserimento a piccoli gruppi" che ha consentito da subito una maggiore socializzazione, salvaguardando le caratteristiche pedagogiche del contesto e l'ingresso di tutti i bambini entro il mese di ottobre. Ciò ha prodotto un incremento delle entrate rispetto all'anno precedente del 9%.

Infine si è agito nell'ottica di ottimizzare le risorse disponibili, mediante un minor utilizzo di personale supplente a fronte delle ferie del personale di ruolo nel periodo estivo. Ciò si è attuato riducendo da 21 a 16 (75%) le sezioni aperte nel periodo estivo giugno luglio, consentendo una concentrazione delle risorse di personale che ha permesso un risparmio nel costo di supplenti.

Beinasco, Cuneo, Nichelino, Orbassano, Rivalta, Rivoli e Volvera (Piemonte):
farmacie comunali

Una esperienza ritenuta particolarmente interessante per la realizzazione delle comparazioni riguarda sei comuni del Piemonte (Beinasco, Cuneo, Nichelino, Orbassano, Rivalta, Rivoli e Volvera), i quali hanno costituito, con la partecipazione del responsabile del controllo di gestione di ciascun comune, un apposito gruppo di lavoro per elaborare delle linee guida del controllo di gestione volte ad omogeneizzare le modalità operative a cui detti comuni devono attenersi per l'esercizio di tale funzione. In questa ottica è stata regolamentata la fase di progettazione del controllo di gestione la fase di produzione dei dati, la costruzione di indicatori di processo e di risultato sino alla fase del report e del confronto dei dati elaborati.

Gli enti sopra menzionati hanno inizialmente focalizzato l'indagine al proprio interno. Prodotti forniti, servizi erogati, attività e prestazioni sono progressivamente divenuti materia di verifica e di controllo da parte del personale del servizio di controllo interno e/o del controllo di gestione.

Nuovi bisogni sono però maturati dalla constatazione che una siffatta impostazione del sistema dei controlli, limitata all'interno dell'ente di appartenenza, pur risultando positiva per il continuo esame critico in grado di stimolare azioni di miglioramento, a lungo andare rafforzava la certezza di agire al meglio e poteva alimentare nei protagonisti giustificazioni non sempre corrette.

D'altra parte le analisi limitate all'interno di un unico ente producono informazioni significative, sotto forma di dati e indicatori, dopo un lasso temporale troppo lungo per risultare