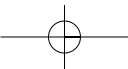
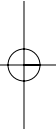
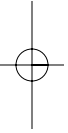


Scuola Superiore
della Pubblica Amministrazione Locale
Quaderni / 7

collana diretta da Baldovino de Sensi



ISTITUZIONI LOCALI,
PERFORMANCE, TRASPARENZA

Il controllo di gestione in Italia e nel Regno Unito

A cura di

Paola Adami e Alessandro Natalini

DONZELLI EDITORE

Coordinamento editoriale di Oscar Gaspari.

© 2011 Donzelli editore, Roma
via Mentana 2b
www.donzelli.it
editore@donzelli.it

ISBN 978-88-6036-649-8

Indice

p.	XI	Presentazione di Baldovino de Sensi
		Introduzione di Paola Adami e Alessandro Natalini
	3	1. Premessa
	5	2. Disegno della ricerca
	7	3. Principali evidenze
	9	4. Indicazioni di policy
		La riforma dei controlli nelle autonomie locali: una rivisitazione in chiave organizzativa di Alessandro Hinna
	15	1. Introduzione
	16	2. La scelta del metodo di ricerca: rilevanza e appropriatezza
	18	3. Contesto, contenuto e oggetto del cambiamento indagato
	21	4. Le ipotesi comuni (e implicite) di vincoli al cambiamento
	26	5. «Lezioni» di change management
	32	6. Una considerazione di sintesi su una riforma a «costo zero»: forse costa
		I controlli interni negli enti locali: una questione di governance di Ciro Amato
	35	1. Premessa
	35	2. Il ruolo dei segretari comunali nei controlli
	40	3. Un contributo (in filigrana) alla ricerca: il controllo di gestione nella governance delle autonomie locali. Spunti minimi di riflessione

Parte prima. Strategie

- I. Il controllo di gestione nei comuni italiani. Un'indagine empirica
di Carolina Raiola
 - 47 1. Il quadro normativo
 - 52 2. L'attuale governance
 - 56 3. Gli enti locali e l'implementazione dei controlli
 - 80 4. Conclusioni

- II. La riforma dei controlli nel Regno Unito
di Fabrizio Di Mascio
 - 83 1. Introduzione
 - 86 2. I regimi ispettivi
sviluppati dalla Audit Commission
 - 96 3. La tradizione di «improvement from within»
 - 99 4. Performance management e accountability
 - 102 5. Localism Bill e declino del performance management
 - 106 6. Le lezioni per il caso italiano

Parte seconda. Tecniche

- I. Il sistema contabile e il controllo degli enti locali
di Luigi Lepore
 - 113 1. Il sistema dei controlli e la dimensione aziendale
degli enti locali
 - 117 2. Le componenti del sistema di controllo e il ruolo
dei sistemi contabili
 - 121 3. I risultati della ricerca: stato dell'arte e prospettive
dei sistemi informativo-contabili
 - 136 4. Alcune riflessioni

- II. Il ruolo del reporting interno negli enti locali
di Assunta Di Vaio
 - 139 1. Il reporting interno nel sistema di controllo degli enti locali
 - 142 2. Gli indicatori di performance e il reporting interno
 - 143 3. I risultati dell'indagine
 - 157 4. Considerazioni sul tema

INDICE

VII

	III. Il sistema di reporting esterno degli enti locali di Federico Alvino e Sabrina Pisano
161	1. Il controllo sociale e l'accountability negli enti locali
164	2. I risultati dell'indagine empirica
173	3. Considerazioni conclusive
	IV. Il Comune holding di Federico Alvino e Gabriella D'Amore
175	1. Introduzione
177	2. Il Comune holding e il bilancio consolidato
178	3. I risultati della ricerca: un'indagine empirica
187	4. Considerazioni conclusive
	 Parte terza. Casi
	I. Come imparare dai segretari generali: l'estrapolazione tra studi di caso e prospettive di riforma dei controlli di Fabrizio Di Mascio
191	1. Introduzione
192	2. Innovare imparando dagli altri: studi di caso ed estrapolazione di pratiche
196	3. Come costruire capacità ricorrendo all'estrapolazione: aspetti operativi della ricerca sugli enti locali italiani
203	4. La ricerca sul campo
205	5. L'analisi empirica
216	6. Le lezioni estrapolate dall'analisi empirica
	II. Il Comune di Bologna di Caterina Grechi
225	1. Il contesto
227	2. Introduzione e sviluppo dei controlli interni
229	3. Il ciclo annuale di pianificazione e controllo
232	4. Sistemi contabili, controllo delle società partecipate e benchmarking
	III. La Provincia di Agrigento di Giuseppe Vella
237	1. Il contesto
237	2. L'introduzione dei controlli
240	3. Il ciclo di gestione della performance
242	4. Il sistema di contabilità e le attività di reporting
245	5. Conclusioni

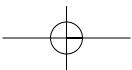
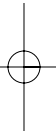
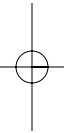
VIII ISTITUZIONI LOCALI, PERFORMANCE, TRASPARENZA

- IV. Il Comune di Caltagirone (Ct)
di Maria Angela Caponetti
- 247 1. Il contesto
248 2. Lo sviluppo del sistema dei controlli
251 3. Metodologia adottata nel controllo di gestione
253 4. Le fasi del controllo di gestione
254 5. Partecipazione e comunicazione
256 6. Conclusioni
- V. Il Comune di Cardano al Campo (Va)
di Matteo Bottari
- 259 1. Il contesto
260 2. Nascita e costruzione del sistema dei controlli
263 3. Gli attori del processo di cambiamento
266 4. Gli aspetti organizzativi del sistema dei controlli
269 5. L'articolazione dei controlli interni
271 6. Conclusioni
- VI. Il Comune di Lavello (Pz)
di Angela Stolfi
- 273 1. Il contesto
274 2. La gestione associata
277 3. Il segretario comunale tra politica e amministrazione
278 4. I limiti dell'implementazione dei controlli: contabilità
e formazione
279 5. Trasparenza e partecipazione
280 6. Conclusioni
- VII. Il Comune di Monte Porzio Catone (Rm)
di Rosa Iovinella
- 283 1. Il contesto e gli attori
287 2. Logica e strumenti del controllo di gestione
291 3. L'uso dell'informazione
293 4. Risultati e prospettive
- VIII. Il Comune di Nizza Monferrato (At)
di Anna Sacco Botto
- 295 1. Il contesto
296 2. Genesi e sviluppo del sistema dei controlli
298 3. La fisionomia del sistema dei controlli
301 4. Conclusioni

INDICE

IX

	IX. Il Comune di Pistoia di Raffaele Pancari
303	1. Il contesto
304	2. La costruzione del sistema dei controlli
306	3. L'articolazione del sistema dei controlli
309	4. Il sistema di reporting
313	5. Contabilità e sistema informativo
314	6. Gli effetti dell'innovazione
	X. Il Comune di Portalbera (Pv) di Giuseppe De Luca
317	1. Il contesto
317	2. L'introduzione del sistema dei controlli
319	3. Struttura e svolgimento del controllo di gestione
321	4. Trasparenza, partecipazione e comunicazione esterna
324	5. Conclusioni
	XI. Il Comune di Porto San Giorgio (Fm) di Deborah Giraldi
327	1. Il contesto
328	2. L'introduzione del sistema dei controlli
331	3. La configurazione del sistema
335	4. I controlli interni tra isolamento istituzionale e partecipazione sociale
336	5. Conclusioni
	XII. La Provincia di Vercelli di Marzio Marini
339	1. Introduzione
340	2. L'introduzione dei controlli e il ruolo dei vari attori coinvolti
342	3. Il funzionamento dei controlli
346	4. Contabilità e controllo delle società partecipate
348	5. Conclusioni
351	Note conclusive di Walter Anello
363	Bibliografia
379	Gli autori



Presentazione

di Baldovino de Sensi

L'introduzione di moderni sistemi di controllo interno rappresenta uno dei cardini dei percorsi di riforma che hanno interessato le pubbliche amministrazioni italiane a partire dai primi anni novanta. Da ultimo, la valutazione della performance – principio ispiratore della riforma Brunetta – è stata intesa come perno della modernizzazione amministrativa chiamata a garantire una migliore organizzazione del lavoro pubblico, il progressivo miglioramento della qualità dei servizi pubblici e l'*accountability* delle pubbliche amministrazioni rispetto a forme diffuse di controllo da parte dei cittadini.

La riforma Brunetta ha affrontato le applicazioni parziali delle precedenti riforme del sistema dei controlli quale nodo cruciale dei processi di innovazione che resta ancora da sciogliere in gran parte delle amministrazioni pubbliche. Come evidenziano i risultati della ricerca presentata in questo volume, la realtà delle autonomie locali non si discosta dallo scenario nazionale contrassegnato dal deficit di implementazione dei sistemi di controllo. Gli studi contenuti nel volume, inoltre, identificano come ostacolo principale all'implementazione dei controlli l'assenza di una reale domanda di cambiamento capace di incontrare l'offerta di modernizzazione definita dalle riforme amministrative. È mancata in larga parte delle amministrazioni, infatti, una riconfigurazione dei rapporti tra politica e amministrazione imperniata sulla delega per obiettivi come volano per la diffusione di moderni strumenti di management pubblico.

Il panorama delle amministrazioni locali, tuttavia, non è uniforme, come dimostrano alcune significative esperienze di innovazione illustrate nel volume. In questa sorta di laboratori dell'innovazione, quali sono gli enti locali, i segretari comunali e provinciali hanno svolto un ruolo centrale riuscendo a proporsi come leader del cambiamento. Sono stati i segretari, infatti, a innescare la domanda di cambiamento

valorizzando il ruolo del controllo interno come supporto informativo alla programmazione strategica degli organi politici e alle scelte gestionali della dirigenza. Funendo da punto di raccordo all'interno del sistema dei controlli i segretari hanno rafforzato la centralità del proprio ruolo nella *governance* degli enti locali acquisendo nuove competenze di funzione direzionale. È l'autorevolezza della propria missione istituzionale, d'altra parte, a chiamare i segretari comunali e provinciali ad affrontare in prima persona il tema dell'innovazione e a coglierne le opportunità per il rinnovamento del proprio bagaglio professionale.

Come insegna poi il caso del Regno Unito riportato in questo volume, i segretari possono ambire ad alimentare la crescita della capacità amministrativa anche a livello di sistema delle autonomie locali. Se in Italia le strategie di riforma hanno investito sulla guida di organismi tecnici centrali e sulla pressione dal basso dell'opinione pubblica, nel Regno Unito lo scambio di conoscenze tra enti locali ha rappresentato il terzo pilastro degli interventi di modernizzazione amministrativa. Analogo orientamento di policy ha ispirato anche la Sspal che ha condotto la ricerca illustrata nel volume con l'ambizione di delineare un modello per l'individuazione delle pratiche di innovazione promosse dalle singole amministrazioni e la loro circolazione a sostegno dei processi di cambiamento in altri contesti.

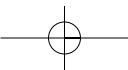
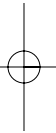
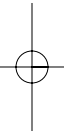
L'impianto della ricerca risponde alle necessità di riforma delle autonomie locali per due ordini di motivi. In primo luogo, esso è compatibile con la conformazione e le dinamiche di un sistema delle autonomie locali che è marcato dalla accentuata differenziazione dei contesti istituzionali e degli esiti dei processi di modernizzazione finora sperimentati. In secondo luogo, esso consente di valorizzare i segretari comunali e provinciali come una delle principali reti professionali all'interno del sistema delle autonomie locali.

La ricerca, inoltre, sottolinea l'importanza di un salto di qualità delle attività della Sspal il cui ruolo non dovrebbe essere limitato a quello della formazione ma potrebbe estendersi all'accompagnamento dei processi di trasferimento delle pratiche di innovazione. Nel contesto della grave crisi economica, caratterizzato dalla contrazione delle risorse disponibili a fronte di esigenze dei cittadini sempre più articolate, la necessità di una riorganizzazione del sistema delle autonomie locali può costituire una spinta decisiva per la messa in rete delle amministrazioni e per lo sviluppo di forme di apprendimento orizzontale quale risposta più affidabile agli imperativi di innovazione. Questo

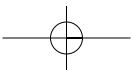
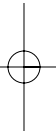
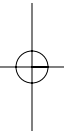
PRESENTAZIONE

XIII

volume vuole contribuire alla riflessione sullo sviluppo professionale del segretario generale degli enti locali quale figura che trova nella riforma dei controlli un sostegno imprescindibile alla propria funzione di direzione generale complessiva.



Istituzioni locali, performance, trasparenza



Introduzione

di Paola Adami e Alessandro Natalini*

1. Premessa.

Nel corso degli ultimi due decenni le riforme amministrative hanno promosso negli enti locali l'introduzione del controllo di gestione. Il tentativo è quello di accrescere l'efficienza, l'efficacia e la qualità delle prestazioni fornite ai cittadini e alle imprese in un contesto che impone di tenere sotto un rigido controllo la spesa pubblica.

I comuni e le province sono stati i laboratori in cui, già dall'inizio degli anni ottanta, le amministrazioni pubbliche italiane hanno iniziato a sperimentare il controllo di gestione. Agendo a ridosso dei cittadini e delle imprese hanno avvertito per primi la necessità di incrementare le proprie performance. Negli anni seguenti la disciplina dei controlli interni è stata oggetto di diverse modifiche producendo, come viene evidenziato dal contributo *Il controllo di gestione nei comuni italiani. Un'indagine empirica*, traiettorie di implementazione molto differenziate.

La riforma Cassese, in parte anticipata per gli enti locali dalla legge n. 142/1990, ha rappresentato un netto punto di svolta rispetto ai sistemi di controllo. Riducendo drasticamente quelli di legittimità, ha introdotto al loro posto controlli interni per la valutazione dell'efficienza e dell'efficacia dell'azione amministrativa e ha previsto all'interno delle amministrazioni pubbliche la costituzione di strutture (i servizi di controllo interno o nuclei di valutazione) a cui demandare l'assolvimento di questa nuova missione.

La riforma Bassanini del 1999 ha cercato di rendere il sistema dei controlli conforme a un'amministrazione «pluralista», accrescendone

* Il contributo è frutto di un lavoro comune da parte degli autori svolto nell'ambito del progetto di ricerca *La riforma dei controlli nelle autonomie locali*, condotto dalla Sspal e dall'Università degli studi di Napoli «Parthenope». Tuttavia Paola Adami ha redatto i parr. 1 e 3 e Alessandro Natalini i parr. 2 e 4.

il livello di articolazione funzionale e organizzativa prevedendo la differenziazione dei controlli in ciascuna tipologia di amministrazione pubblica.

Queste riforme hanno prodotto alcuni mutamenti nelle condizioni di contesto. Si sono diffusi almeno i concetti e la terminologia di base del controllo interno che all'inizio degli anni novanta erano sostanzialmente sconosciuti in gran parte delle amministrazioni pubbliche. Le tecnologie informatiche necessarie per alimentare in modo tempestivo il sistema del controllo di gestione sono diventate disponibili a costi relativamente ridotti. Infine, l'opinione pubblica, anche grazie alle campagne lanciate dai media, è divenuta più attenta al tema dell'efficienza amministrativa. La ricostruzione del nuovo scenario non sarebbe completa se non si segnalasse l'influenza della stretta finanziaria che ha pungolato le pubbliche amministrazioni a operare, a fronte di un decremento netto delle risorse disponibili, un recupero di produttività. Tuttavia, come evidenzia la presente ricerca che ci restituisce dati di notevole rilevanza, nella maggioranza degli enti locali il livello di implementazione di strumenti e pratiche manageriali è ancora nullo o carente. Il controllo di gestione raggiunge un alto grado di sviluppo in un numero assai limitato dei 169 comuni studiati: sono infatti solo 4 i comuni che ottengono un valore di sviluppo alto; 22 si posizionano su valori medio-alti; 84 su valori medio-bassi. Si presenta invece ancora in una fase embrionale in ben 59 comuni. L'indagine rivela inoltre come si tratti di un processo relativamente recente: 145 comuni su 160 rispondenti hanno evidenziato che il controllo di gestione è stato introdotto in misura prevalente solo a seguito del d.lgs. n. 286/1999 e le previsioni contenute nel Tuel.

Le ragioni di questo (parziale) insuccesso sono diverse, ma fondamentalmente ricollegate alla difficoltà di ridefinire il contributo tra politica e amministrazione in termini di delega e a quella di riorientare l'agire delle amministrazioni pubbliche a una logica di risultato. Ma forse, e soprattutto, sono riconducibili al fatto che si è preferito, sotto l'incalzare delle difficoltà della finanza pubblica, introdurre meccanismi di contenimento lineare della spesa pubblica piuttosto che procedere a una sua riqualificazione.

Le istanze della riforma dei controlli sono state rilanciate recentemente dalla legge n. 15/2009 e dal d.lgs. n. 150/2009. Questa nuova riforma ha mirato a colmare il deficit di implementazione dei sistemi di controllo di gestione attraverso l'istituzione della Commissione indipendente per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle ammi-

nistrazioni pubbliche (Civit), l'introduzione di una disciplina dettagliata del ciclo di performance, la costituzione degli Organismi indipendenti della valutazione (Oiv) e il rafforzamento del controllo diffuso sulla performance dell'ente da parte degli *stakeholders*. La trasparenza sui dati del controllo di gestione viene configurata infatti quale strumento per uscire dall'autoreferenzialità dei sistemi di controllo e per aumentare l'efficienza dell'azione amministrativa. È ancora presto per valutare gli effetti della riforma sugli enti locali. Tuttavia, l'indagine rileva ad esempio come la previsione della nomina dell'organismo interno di valutazione non trovi ancora oggi risposta negli enti locali: soltanto 9 dei 164 comuni rispondenti risultano dotati di Oiv.

2. Disegno della ricerca.

Il progetto di ricerca si è posto tre obiettivi:

- 1) elaborare un nuovo metodo per lo studio dei casi di implementazione del controllo di gestione capace di generare conoscenza da impiegare in percorsi differenziati di apprendimento;
- 2) indagare empiricamente la varianza delle soluzioni manageriali implementate negli enti locali italiani;
- 3) effettuare una comparazione con la riforma promossa dal governo britannico quale caso paradigmatico di approccio top-down alla diffusione dei sistemi di performance management nelle autorità locali.

Per conseguire questi obiettivi sono stati utilizzati tre strumenti di indagine.

– Un'indagine empirica del caso inglese incentrata su interviste semi-strutturate a dirigenti che operano nelle agenzie responsabili dell'implementazione del controllo di gestione nel governo locale. La ricerca empirica è stata arricchita da: a) uno studio in profondità dello sviluppo dei sistemi di performance management in due autorità locali; b) una *mail survey* cui hanno risposto i *chief executives* di 29 enti locali.

– Un'indagine qualitativa del caso italiano realizzato attraverso lo studio in profondità di 11 casi. Alla ricerca hanno collaborato i segretari comunali in qualità di responsabili della raccolta di informazioni relative a bisogni, soluzioni tecniche, fattori contestuali, meccanismi causali ed esiti dei processi di implementazione del controllo di gestione nei rispettivi comuni di appartenenza.

– Un'indagine quantitativa del caso italiano attraverso una *survey* telematica rivolta ai corsisti Spal a cui hanno aderito 169 segretari.

Più in generale, l'analisi si è basata sul metodo estrapolativo che si caratterizza per l'orientamento a condurre ricerca su «casi fonte» per produrre conoscenza finalizzata all'apprendimento nell'ambito di processi di innovazione amministrativa in contesti-target. L'adozione di questo metodo, illustrato in dettaglio nel contributo *Come imparare dai segretari generali: l'estrapolazione tra studi di caso e prospettive di riforma dei controlli*, implica una declinazione pratica piuttosto che scientifica di studi di caso a carattere strumentale. In questa sede l'obiettivo degli studi di caso non è quello di contribuire alla falsificazione di ipotesi elaborate in sede teorica, piuttosto quello di disegnare una lezione: in qualità di ricerca al servizio dell'ingegneria dei processi di innovazione, l'indagine mira a recuperare informazioni da esperienze vicarie a vantaggio di attori alla ricerca di soluzioni rispetto a un problema.

L'estrapolazione, in quanto forma di apprendimento da esperienze vicarie, non è da intendersi quale indifferenziata «replica» di una *best practice* che prescinde dalla diversità dei contesti di ricezione. Gli studi di caso mettono a disposizione degli utenti la conoscenza di pratiche maturate nei casi fonte che funge piuttosto da precondizione sia per l'«adattamento» al contesto di ricezione delle pratiche studiate sia per l'«ispirazione» a sviluppare nuove pratiche.

Il metodo estrapolativo mira pertanto a promuovere l'apprendimento orizzontale di pratiche rilevanti rispetto all'apprendimento verticale di una pratica esemplare. La logica dell'apprendimento orizzontale aspira a recuperare dall'analisi empirica non tanto le migliori pratiche sviluppate in contesti differenti da quello di ricezione quanto le buone pratiche maturate in casi che rientrano nella stessa classe del contesto di ricezione. Solo impiegando la logica dell'apprendimento orizzontale una ricerca a scopo estrapolativo riesce ad articolare ambedue le fasi dell'«articolazione» del modello dei casi fonte e dell'«ispirazione» al modello nei contesti-target di ricezione.

La logica dell'apprendimento orizzontale merita di essere impiegata in quanto consente di superare i limiti che affliggono larga parte dei processi di trasferimento di pratiche da un contesto all'altro. Il trasferimento di pratiche spesso non consegue i successi attesi per difetti di consapevolezza (*awareness*) e accertamento (*assessment*) delle soluzioni impiegate altrove da parte degli utenti. Il ricorso allo studio di una pluralità di casi consente di accrescere la consapevolezza degli utenti ampliando l'ambito di riferimento delle informazioni. Agli utenti sarà possibile venire a conoscenza dell'impiego di differenti «soluzioni» in differenti «contesti» con differenti «rendimenti» rispetto a differenti «problemi».

3. *Principali evidenze.*

Dalla ricerca empirica, presentata nel contributo *Il controllo di gestione nei comuni italiani. Un'indagine empirica*, emerge che sistemi di controllo sufficientemente sviluppati sono attivi in un novero ridotto di amministrazioni locali e che le traiettorie di sviluppo sono fortemente differenziate.

Anche dove questo strumento gestionale è giunto a essere implementato esso (in molti casi) non è comunque sufficientemente utilizzato all'interno dei processi decisionali. Non serve, a volte, a individuare le strategie. Emblematico è il caso del Comune di Pistoia in cui, nonostante sia stato introdotto un sistema di controlli particolarmente avanzato sul piano tecnico, esso stenta ad assumere una funzione di sostegno alla definizione degli orientamenti strategici dell'ente.

Diverse cause concorrono a spiegare il basso tasso di diffusione del controllo di gestione. Alcune sono connesse agli effetti della manovra di bilancio che è stata varata nell'estate del 2010. Infatti, parti importanti della cosiddetta riforma Brunetta, come quelle sugli obiettivi individuali, sono state poste in una fase di stallo determinata dal congelamento dei livelli stipendiali. Tuttavia, sotto questo profilo, l'esperienza inglese mostra che l'utilizzo del performance management per conferire incentivi individuali (*performance related pay*) è molto limitato. Infatti, nel settore pubblico in cui gli output sono molto complessi da determinare e misurare è probabile che sia fonte di distorsioni o che comunque abbia un effetto di breve termine: in poco tempo gli attori si impadroniscono del meccanismo e imparano a piegarlo ai propri fini o ad aggirarlo. L'esperienza inglese ci mostra che la missione primaria dei sistemi di controllo è quella di aiutare la guida dell'amministrazione e di rendere riconoscibili le strategie perseguite. In questa prospettiva la provvisoria sterilizzazione dei meccanismi di incentivo individuale può essere vista addirittura come un qualcosa di positivo.

Nell'esperienza inglese, analizzata nel contributo *La riforma dei controlli nel Regno Unito*, il vero problema non sembra essere quello di andare a distinguere una (in molti casi) indistinguibile performance individuale, quanto, al contrario, di uscire dal confine delle singole amministrazioni. Ciò è particolarmente vero per una realtà istituzionalmente frammentata come l'Italia. Infatti, le strategie d'azione dovrebbero essere definite non solo e non tanto per le singole organizzazioni, ma anche per il complesso delle amministrazioni che contribui-

scono, ciascuna per la propria parte, a determinare l'impatto di una politica su uno specifico territorio. La direzione a cui tendere, almeno con riferimento alla lezione che viene dal Regno Unito, è allora quella della programmazione strategica d'area. Una tendenza in parte analoga si registra in alcune esperienze pionieristiche osservate nel corso di questa indagine, in particolare i casi di Pistoia e Porto San Giorgio, in cui sono state sviluppate forme di controllo di gestione che non riguardano solo il singolo ente locale, ma anche la costellazione di società partecipate che a esso fanno riferimento.

L'analisi ha messo in luce che l'intento del legislatore di orientare l'azione pubblica alla razionalizzazione della spesa e alla preservazione del patrimonio è stato solo in parte recepito in quanto un numero ancora troppo esiguo dei comuni indagati risulta dotato di un sistema di contabilità economico-patrimoniale (24 enti su 169). E, in prospettiva, la situazione non è destinata a mutare radicalmente: meno della metà dei comuni dotati esclusivamente di sistemi di contabilità finanziaria ritiene necessario evolvere verso uno di contabilità economico-patrimoniale.

La ricerca ha messo anche in evidenza che il sistema di controllo interno, anche laddove è stato impiantato e ha attecchito, fatica a produrre report e comunque le informazioni generate sono poi raramente utilizzate per operare scelte gestionali. È questo il chiaro sintomo di una riforma dei controlli che per l'ennesima volta rischia di produrre solo un (limitato) adempimento ai precetti normativi, ma non un miglioramento effettivo del modo di gestire le amministrazioni locali. Tuttavia, nonostante la situazione di generale arretratezza in alcuni comuni (Bologna, Cardano al Campo, Pistoia e Monte Porzio Catone) l'introduzione del sistema dei controlli pur avendo (anche qui) incontrato notevoli resistenze culturali, appare meglio rispondere a un modello gestionale basato effettivamente sulla conoscenza dei processi e sulla responsabilità delle azioni intraprese.

Sul fronte del reporting esterno l'indagine ha mostrato che la riforma incontra problemi anche nella pubblicazione sui siti internet del rendiconto della gestione, del piano esecutivo di gestione e degli altri documenti obbligatori e volontari. Si tratta di informazioni necessarie per alimentare i controlli esterni e, in particolare, per attivare, almeno potenzialmente il meccanismo del controllo sociale, su cui il legislatore sembra voler far leva al fine di recuperare efficienza, efficacia ed economicità. Le ragioni di questa scelta sembrano essere principalmente legate al fatto che le amministrazioni non ritengono il controllo socia-

le essere particolarmente incisivo anche per la limitata attenzione che i media potrebbero effettivamente dedicare ai dati gestionali.

Infine, i dati a disposizione mostrano la scarsa diffusione del bilancio consolidato quale strumento per il controllo e la rendicontazione dell'attività svolta dalle aziende partecipate. Si intravedono tuttavia anche qui segnali positivi nell'adozione di strumenti innovativi a dimostrazione del fatto che pure in condizioni di contesto non facili il cambiamento amministrativo può essere avviato.

4. Indicazioni di policy.

Ogni ragionamento realistico sulla strada da intraprendere per introdurre in modo effettivo ed efficace il controllo di gestione nelle amministrazioni locali deve fare i conti con le risorse disponibili. Di fatto, la concomitanza della crisi finanziaria pone di fronte a un'alternativa. Da un lato, si può seguire la strada della Gran Bretagna che ha concentrato le risorse sulle attività a diretto valore aggiunto eliminando radicalmente tutto il sistema dei controlli «esterni» su cui molto avevano investito negli anni precedenti. È evidente che gli investimenti necessari a impiantare un sistema dei controlli effettivi e funzionali è consistente. Per cui è ragionevole pensare di sacrificare i sistemi di controllo piuttosto che i servizi. La scelta di questa opzione è rafforzata dalla condizione che la spinta del livello politico a impiantare i sistemi di controllo è indubbiamente più fievole nelle fasi in cui la misurazione delle performance è destinata a esporre saldi negativi determinati dai tagli di bilancio.

Dall'altro lato, la strada è investire sui sistemi di controllo ritenendo che proprio nel momento in cui le risorse si riducono diventa più importante aumentare il livello di efficienza della spesa. Tuttavia questa scelta impone forti investimenti per accompagnare un processo di cambiamento che è destinato comunque a durare diversi anni. E, almeno se si vuole seguire l'esempio inglese, richiede una forte leadership esercitata da un perno centrale.

La scelta che al momento sembra sia stata fatta dal governo centrale sembra situarsi a metà di queste alternative in quanto si prosegue sulla strada della riforma, puntando cioè sul rafforzamento dei sistemi di controllo, senza operare tuttavia, almeno nel breve termine, significativi investimenti. Inoltre, la Civit per la sua composizione (che non è rappresentativa del livello territoriale) e per i poteri di cui è dotata

non sembra rappresentare la versione italiana dell'Audit Commission, almeno nei confronti delle amministrazioni locali.

Tuttavia, la storia delle riforme degli ultimi venti anni insegna che non si può fare affidamento sul solo potere taumaturgico della legge. Queste disposizioni non potranno trovare applicazione in una situazione in cui all'interno del sistema degli enti locali la capacità di utilizzare il controllo di gestione non è sufficientemente diffusa. La diffusione dei concetti e della terminologia del controllo di gestione attraverso la legge, i pareri e le determinazioni della Civit o la predisposizione di manuali o linee guida anche da parte dell'Anci non sembra essere in grado di incidere su una situazione di partenza che, nel suo complesso, appare poco ricettiva rispetto alle istanze di riforma.

La questione che si pone è allora quella di aprire una riflessione sul modo con cui introdurre e far sviluppare il controllo di gestione nelle amministrazioni pubbliche locali in presenza di risorse comunque scarse. Il quadro che si presenta all'osservazione è fatto di luci e di ombre.

La riforma Brunetta sembra offrire alcune opportunità in questo senso. La prima risiede nel rafforzare la componente tecnica nella composizione dei nuovi Oiv. Il problema è che questa nuova figura di tecnocrate sembra essere poco indipendente dalla politica da cui comunque deve ricevere la propria investitura. A ciò si aggiunge il notevole rischio che finisca per essere strumentalizzato o per avere un ruolo molto limitato. Infatti, le armi di cui dispone potrebbero risultare spuntate nei confronti dei problemi di attuazione che hanno già incontrato le riforme Cassese e Bassanini. Che possono fare i tecnici presenti negli Oiv se i politici non dettano obiettivi o prevedono obiettivi poco sfidanti o li dettagliano al punto di ledere l'autonomia gestionale della dirigenza? E se le amministrazioni non realizzano i sistemi informativi per il controllo interno o li realizzano in modo inadeguato come possono rimuovere questo impedimento? Che strumenti di reazione hanno a disposizione se le disfunzioni segnalate dal sistema di controllo non sono tenute in considerazione dai politici e dai burocrati? Come possono reagire laddove le scelte gestionali non sono fondate sulle informazioni prodotte dal sistema di controllo? In sostanza, non sembra che i tecnici esterni presenti negli Oiv possano rappresentare la soluzione ai problemi che, sulla base delle precedenti esperienze, è destinata a incontrare l'applicazione della legge Brunetta.

La seconda è costituita dal nuovo ruolo che, in prospettiva, dovrebbe svolgere l'opinione pubblica. Infatti, le nuove disposizioni in materia di trasparenza dovrebbero assicurare una maggiore spinta dal

basso consentendo ai cittadini di incidere positivamente sulle scelte gestionali delle amministrazioni pubbliche. Nei comuni studiati l'intervento dell'opinione pubblica e degli *stakeholders* nel ciclo della performance è piuttosto raro: le attività di misurazione e valutazione della performance sono aperte al pubblico in un novero ristrettissimo di comuni (7 su 164 rispondenti). Tuttavia, l'esperienza inglese mostra che la complessità di lettura dei dati resi conoscibili scoraggia una partecipazione diffusa e continua dei cittadini, a meno che essi non dispongano di strutture apposite di ascolto (come accade per le associazioni di imprese). Ma la grande maggioranza dell'opinione pubblica è raggiunta da questi dati attraverso il filtro operato dai mass media che però sono attratti dal funzionamento delle amministrazioni pubbliche solo in presenza di casi di straordinario malfunzionamento. Il che non incentiva certo le amministrazioni locali a investire sull'introduzione di sistemi di misurazione delle performance.

Come già osservato la Civit, il cui ruolo di impulso e indirizzo è indubbiamente importante e utile, non sembra essere almeno al momento dotata delle risorse che nel Regno Unito hanno consentito all'Audit Commission di sospiangere il processo di cambiamento. Alla relativa debolezza del centro (almeno se confrontata con il caso del Regno Unito) fa però da contraltare la ricchezza e articolazione del mondo delle autonomie locali all'interno delle quali registriamo una certa quantità di casi in cui sono state sperimentate forme di controllo che possono essere di riferimento anche per le altre amministrazioni. Esistono esperienze spontanee di benchmarking tra enti locali, come quelle che abbiamo rilevato nello studio dei casi di Cardano al Campo e Pistoia, che possono essere valorizzate.

Inoltre, si può registrare il ruolo svolto dagli organismi associativi delle autonomie locali, i quali, in prospettiva, potrebbero costituire un perno della riforma direttamente rappresentativo delle autonomie locali. Un modo per consentire al livello territoriale di assumersi la responsabilità di progettare e realizzare una politica nazionale (come quella di introduzione del controllo di gestione) senza che essa sia imposta, in modo inevitabilmente scarsamente cogente, da quello statale. Un'ipotesi da prendere in considerazione (e che in parte si sta già avverando) è quindi che i luoghi associativi del livello locale come l'Anci o l'Upi si pongano alla guida del processo di cambiamento.

Infine, si deve capire come facilitare la circolazione delle conoscenze e far crescere le competenze delle amministrazioni locali per la progettazione e il progressivo affinamento dei sistemi di controllo di ge-

stione. Dallo studio in profondità dei casi emerge l'importanza di poter disporre di professionalità tecniche nei Nuclei di valutazione, nonché di servizi di consulenza e formazione offerti dalle Università e dalla Sspal. Tutte queste sono fonti di conoscenza essenziali per mettere gli enti locali nella condizione di progettare in modo adeguato i propri sistemi di controllo di gestione. È allora probabile che i tagli imposti dalla manovra finanziaria ai fondi in materia di formazione e di consulenza rappresenteranno un impedimento notevole all'attuazione della riforma dei controlli.

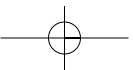
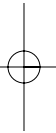
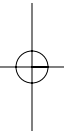
In questa situazione l'unica alternativa praticabile sembra essere quella di valorizzare al massimo i giacimenti di conoscenze e capacità di cui le amministrazioni pubbliche già dispongono al proprio interno, sfruttando i network che legano tra loro le persone che lavorano negli enti locali. In particolare, si sottolinea il ruolo che in questo ambito potrebbe giocare il segretario comunale sotto un duplice aspetto. In primo luogo, l'indagine ha messo in evidenza che nella larga maggioranza dei casi di successo è stato il segretario comunale a fungere da motore e regista del processo di cambiamento, introducendo strumenti e pratiche manageriali nelle amministrazioni e assicurando il coordinamento degli scambi informativi tra attori politici, dirigenza e professionalità esterne. In secondo luogo, la circostanza che il segretario comunale sia già «in rete» con gli altri segretari comunali e che sia destinato durante la sua carriera a portarsi in ogni amministrazione in cui presta il proprio servizio il bagaglio di esperienze svolte altrove, fa sì che esso sia per sua natura un naturale veicolo per il trasferimento delle innovazioni, una sorta di «impollinatore» della pianta del cambiamento.

Per favorire lo svolgimento di questa missione è essenziale il ruolo svolto dalla Sspal non solo mediante la sua tradizionale attività formativa, della cui efficacia sono comunque emerse robuste evidenze empiriche nel corso dell'indagine. Attraverso il proprio sito istituzionale essa potrebbe raccogliere e diffondere informazioni sui sistemi di controllo di gestione, naturale continuazione di quanto già presente nella sezione dedicata alla presente ricerca. Questo spazio potrebbe ospitare ulteriori casi di successo rispetto a quelli resi finora disponibili.

In aggiunta, attraverso i segretari comunali si potrebbe realizzare una forma di valutazione comparativa periodica che consenta alle amministrazioni locali che si trovano ad affrontare simili problemi di posizionarsi rispetto alle altre per mettere meglio a fuoco gli ambiti su cui concentrare gli sforzi per sviluppare il controllo di gestione. In fondo,

l'indagine che è stata realizzata nell'ambito di tale ricerca rappresenta un prototipo di questo genere di intervento.

Infine, prendendo ad esempio l'esperienza britannica della Idea (Improvement and Development Agency for Local Government), la Spal potrebbe attivare forme di *peer mentoring*. In sostanza, si tratterebbe di esplicitare la domanda di consulenza delle singole amministrazioni locali individuando in via di ipotesi i bisogni e di raccordarli con l'offerta costituita dai segretari comunali e dai dirigenti di altri enti locali che hanno affrontato situazioni simili. Si darebbe così vita a una forma di brokeraggio interno alle amministrazioni pubbliche per valorizzare le capacità di cui esse già dispongono. Le amministrazioni pubbliche diventerebbero dunque le consulenti di se stesse, supportando chi intende sviluppare al proprio interno nuove competenze e abilità, con un evidente risparmio di spesa e la certezza di ricevere giudizi e suggerimenti da parte di soggetti esperti e con una elevata conoscenza (maturata dall'interno) dei fatti e dei problemi che deve affrontare chi si avvia a realizzare progetti di innovazione nelle amministrazioni locali. Si tratta di una prospettiva auspicata dagli stessi segretari comunali consultati nella ricerca che hanno espresso una forte richiesta di forme di apprendimento «per scambio» di fatto ancora poco diffuse in Italia.



La riforma dei controlli nelle autonomie locali: una rivisitazione in chiave organizzativa

di Alessandro Hinna

1. Introduzione.

Eccoci qui. Ancora una volta il paese si appresta a una riforma della pubblica amministrazione. Ancora una volta si accendono gli animi. Ancora una volta si definiscono gli schieramenti di critici e sostenitori. Ancora una volta comunità scientifiche e comunità di operatori si cimentano in pronostici e calcoli probabilistici sulla sua effettiva realizzazione.

E allora: ancora un'altra indagine chiamata alla felice raccolta di umori, opinioni, ipotesi e argomentazioni?

No, forse no. Probabilmente non è un caso che la parola «cambiamento» compaia centosessantasei volte (ovvero con una frequenza di una volta ogni due pagine!) nel testo qui presentato alla lettura.

Forse, allora, nell'indagine sulle *Istituzioni, performance, trasparenza* c'è qualcosa di nuovo, di diverso, di più originale, più complesso e quindi anche più coraggioso: integrare l'analisi degli *oggetti* di riforma con quella delle *modalità* di riforma delle amministrazioni pubbliche.

In questi termini, è innegabile l'importanza dello sforzo compiuto: finita, o sufficientemente compiuta, la «stagione delle norme», quella che ci aspetta, e che in parte stiamo già vivendo, è la «stagione della prassi». In altri termini, la stagione dei *cambiamenti* reali. Ma questi, per avvenire, una volta «autorizzati» sul piano normativo, devono essere compresi e valutati, per poi essere spinti e gestiti (o, come direbbero gli autori, «internalizzati»). Ecco quindi l'occasione, felicemente colta dal gruppo di ricerca, di aprire uno spazio di approfondimento e riflessione (troppo spesso trascurato) che vuole provare a comprendere *se e come* la riforma dei controlli interni di gestione, condotta per via legislativa, stia portando a modifiche significative e possibilmente irreversibili sul sistema reale (nel caso specifico) degli enti locali.

Definita, dunque, una prospettiva di indagine interessata non solo alla *direzione* di marcia, ma anche la sua *conduzione* e ai suoi *condottieri*, meglio si comprende l'utilizzo in questo breve spazio di commento di chiavi di lettura suggerite dalla disciplina della *organizzazione aziendale*.

Non è un mistero, infatti, che proprio l'analisi della gestione del cambiamento ha negli studi organizzativi una storia ricca e variegata, rappresentando la base dell'intera disciplina dello sviluppo organizzativo (Hatch 1999, p. 10).

Senz'altro più misteriosa, invece, la scarsa frequenza con la quale certi strumenti e quadri di analisi sono utilizzati per interpretare i fenomeni osservati nella storia infinita della riforma della pubblica amministrazione.

Forse anche per questo, *Istituzioni, performance, trasparenza* rappresenta un testo originale di certa utilità sia per lo studioso, sia per l'operatore e, chissà, anche per l'amministratore.

2. La scelta del metodo di ricerca: rilevanza e appropriatezza.

Coerentemente agli scopi di ricerca appena accennati, gli autori presentano nel testo i risultati di una indagine empirica, svolta mediante *survey* e analisi di casi, volutamente orientata a scopi pratici, prima che teorici, nel tentativo (peraltro riuscito) di recuperare informazioni da esperienze vicarie a vantaggio di attori impegnati nella soluzione di problemi simili.

La coerenza tra scopo e metodo di ricerca utilizzato è, tra l'altro, ampiamente suffragata dal punto vista scientifico. Infatti, sia il metodo di analisi dei casi, sia la ricerca tramite *survey*, sono – dalle *histories* alle *analysis of archival informations* – tra le più consolidate metodologie di ricerca sociale (Yin 2003; Zangrandi 1988; Foster, Gomm, Hammersley 2000), ad altre preferibili nei casi in cui (Yin 2003, pp. 1-15):

- la principale domanda di ricerca ha a oggetto il «perché» e il «come» di determinati accadimenti;
- il fenomeno osservato si colloca in uno spazio temporale «contemporaneo» al momento di ricerca permettendo, quindi, l'osservazione diretta dei suoi elementi costitutivi da parte del ricercatore;
- il contesto nel quale gli eventi vengono osservati non deve essere «isolato» (così come accade nelle metodologie di ricerca sperimentale), ma anzi è parte integrante dell'analisi fenomenica.

Sono, queste, «condizioni di analisi» che ben si confanno al problema dello studio dei cambiamenti reali in ambito aziendale. Infatti, l'approfondimento di esperienze concrete è utile, poi, a evitare il rischio di una ricerca e discussione scientifica fatta esclusivamente di precetti evocativi quanto vaghi, incapaci di interpretare la ricchezza e la complessità di un settore vasto ed eterogeneo come quello in esame.

Nello schema logico proposto dagli autori, a partire dal dato normativo, si intendono osservare e discutere dinamiche e processi di cambiamento in un quadro di «contestualità coerente» (Borgonovi 2005, p. 193) che offre al lettore un criterio appunto di coerenza generale tra 1) contesto macro-ambientale; 2) intenzionalità soggettiva; 3) storia organizzativa dell'azienda in cui i processi di cambiamento dovrebbero (o stanno) avvenendo.

L'indagine, nell'ambito delle diverse tipologie di utilizzo che il metodo dei «Case Studies» può trovare (Extensive or «thick» analysis, Analysis via triangulation of data, Comparison of evidence for consistency) (Yin 2003), adotta una tipologia di descrizione del tipo Extensive or «thick» analysis, proponendo analisi dettagliate che danno luogo a descrizioni complete, ricche di informazioni sugli effetti di una decisione, ottenute attraverso differenti fonti informative (interviste, osservazioni, documenti, informazioni fisiche, archivi ecc.).

In questo modo, come si osserverà nel corso della lettura, lo studio segue un approccio olistico alla osservazione degli eventi reali, mentre la analisi e la elaborazione di ciascun caso di studio sembrano darsi finalità di tipo *esplorativo* e *descrittivo* allo stesso tempo, evidenziando gli elementi costitutivi dei processi in esame.

L'obiettivo, evidentemente, è l'acquisizione di nuove informazioni circa le modalità di svolgimento dei processi di cambiamento connessi alla riforma dei controlli interni, così da restituire al lettore nuovi elementi conoscitivi. Allo stesso tempo, la restituzione in forma narrativa delle informazioni quali-quantitative raccolte, va a rappresentare un ausilio importante anche sul piano della fruizione e della didattica.

In sintesi, crediamo che la metodologia adottata sia particolarmente adatta agli scopi di ricerca enunciati, in quanto 1) consente di determinare interessanti costrutti di relazioni di causa-effetto; 2) assicura di non aver sottovalutato la rilevanza di alcuni fattori importanti per la valutazione e 3) fornisce un quadro complessivo della problematica da analizzare e valutare.

3. *Contesto, contenuto e oggetto del cambiamento indagato.*

Nella tradizione degli studi organizzativi, comprendere e definire un processo di cambiamento si traduce, innanzitutto, nella chiarificazione di quattro quesiti fondamentali (Consiglio 2000, pp. 345-403):

- perché si cambia? (*contesto* in cui avviene il cambiamento);
- che cosa si cambia? (*contenuto* del cambiamento);
- quanto si cambia? (*intensità* del cambiamento);
- come si cambia? (*attori, strumenti e azioni* di cambiamento).

Tale prospettiva, quindi, offre uno spunto interessante alla lettura longitudinale dei vari contributi che compongono il volume in esame. Ciascuna delle «parti» di indagine, infatti, offre risposte ai quesiti qui appena accennati, sebbene con pesi differenti nel passaggio dall'una all'altra sezione: alla parte prima è data la responsabilità di offrire risposte al primo dei quesiti annunciati; la parte seconda offre maggiore spazio alla descrizione del contenuto e della intensità dei cambiamenti sottostanti la introduzione di sistemi e tecniche di controllo di gestione; la Parte terza, infine, in quanto dedicata all'analisi dei casi, offre al lettore spazi di riflessione circa le modalità di *introduzione, implementazione e internalizzazione* (cfr., nel volume, Di Mascio, parte III, cap. I) del sistema dei controlli interni di gestione.

In questo quadro, l'analisi longitudinale dei capitoli inseriti (in particolare) nella prima e seconda parte del volume restituisce al lettore, prima ancora che notizie e fatti, il *contesto* rispetto al quale questi si sono manifestati. Gli autori, nel loro insieme, ricostruiscono i punti cardinali di un generale ridisegno del sistema dei controlli interni di gestione in ambito pubblico, individuando:

1) il *punto di partenza* nella legge n. 142 del 1990 che ha aperto la strada a una progressiva sostituzione del modello di controllo preventivo di legittimità con il modello dei controlli gestionali;

2) il *primo intervento organico* nel d.lgs. 3 febbraio 1993, n. 29, in materia di razionalizzazione dell'organizzazione delle amministrazioni pubbliche e revisione della disciplina nel pubblico impiego;

3) il *primo atterraggio* a livello di amministrazioni territoriali con il d.lgs. n. 77/1995 e, quindi, con la previsione non più facoltativa di precisi obiettivi, strumenti e fasi del controllo di gestione degli enti locali;

4) un secondo *momento di sistematizzazione* della materia dei controlli interni con la pubblicazione del d.lgs. n. 286/99, le cui previsioni diventano prescrittive con il ben noto d.lgs. n. 267/2000 (Tuel);

5) l'ultimo (ma forse non definitivo) *approdo* nella pubblicazione del d.lgs. n. 150/2009, la così detta riforma Brunetta.

Lasciando alla lettura dei singoli saggi l'analisi degli elementi di discontinuità tra i citati interventi legislativi, in questa sede ci piace osservare come ogni autore non si limiti alla enunciazione dei principi e dei contenuti dei testi normativi, ma ne ponga sempre in evidenza la complessità o criticità attuativa, offrendone una originale chiave interpretativa. Nello specifico, il percorso di riforma dei controlli interni di gestione viene da ognuno «letto» in chiave strettamente operativa, con un costante richiamo sia al «contenuto» dei cambiamenti attesi, sia alla loro «intensità».

Rispetto al «contenuto» viene così definita in maniera chiara la straordinaria portata dell'argomento trattato rispetto al complessivo sistema delle amministrazioni centrali e locali. Dalla lettura dei saggi, appare da subito evidente come il tema della introduzione e modifica dei controlli interni di gestione vada a svolgersi, dal punto di vista del cambiamento organizzativo, con una modalità «a cascata» (Consiglio 2000), partendo dalle innovazioni normative di sistema per arrivare a modificare i sistemi operativi delle singole aziende, interessando i comportamenti organizzativi individuali e di gruppo (nel volume, cfr. Di Mascio, parte III, cap. I, par. 2, sottopar. 2). Di qui una concorde valutazione degli autori circa la «intensità» dei cambiamenti connessi alla introduzione di nuovi strumenti e tecniche di controllo di gestione.

In questo quadro il richiamo costante alle aspettative del d.lgs. n. 150/2009 permette alcune considerazioni puntuali. Infatti, come pochi possono non aver notato, quest'ultima tappa del processo di riforma dei controlli interni di gestione pone l'enfasi sulla performance delle amministrazioni, segnando un elemento di discontinuità anche rispetto al più recente passato. Una discontinuità lessicale (in effetti la parola «performance» è termine nuovo nella tradizione giuridica italiana) che però dovrebbe avere impatto diretto sia in termini di «estensione» (Pollitt - Bouckaert 2000) degli ambiti del controllo di gestione (integrazione delle dimensioni di efficienza ed efficacia dell'amministrazione), sia in termini di «profondità» (Talbot 2005) del sistema di misurazione e valutazione, facendo un esplicito riferimento alla necessità di misurazione e valutazione della performance sia «organizzativa» sia «individuale».

Inoltre, è questa una annotazione sottile ma costante in tutti i contributi: i contenuti del d.lgs. n. 150/2009 pretendono dalle singole amministrazioni un orientamento alla «gestione» della performance

aziendale e non solo alla sua «misurazione», cercando quindi l'integrazione dei sistemi di misurazione della performance nel sistema delle decisioni aziendali (Monteduro 2010), evitando quindi di circoscriverla, come il caso del Regno Unito insegna, alla sola alimentazione dei sistemi di incentivazione individuale. Nello specifico, tra le decisioni aziendali più frequenti i contributi della seconda e terza parte del volume ci indicano soprattutto (cfr. in particolare Lepore; Di Vaio; Alvinno, Pisano; Di Mascio, nonché i casi del Comune di Bologna e del Comune di Pistoia):

- la definizione di obiettivi di risultato associati a programmi di intervento o aree di attività;
- l'attribuzione delle responsabilità e delle autonomie dirigenziali e non;
- l'attribuzione di incentivi individuali e organizzativi sulla base dei risultati raggiunti;
- la modifica delle priorità e dei programmi sulla base dei risultati raggiunti;
- la produzione di informazioni per l'esterno, ai fini di una valutazione complessiva dell'ente (le cui conclusioni possono anche intervenire nei processi di cui sopra).

Dunque, appare chiaro – e la ricerca lo rende ancor più evidente – che proprio sul piano dell'«intensità dei processi di cambiamento» sottesi alla introduzione del nuovo sistema di gestione della performance, il disegno di riforma appare particolarmente complesso (cfr. Di Vaio, par. 3), chiedendo alle amministrazioni centrali e locali l'avvio di «*processi* di innovazione radicale» (Decastri 1992). Infatti, la realizzazione delle nuove prassi richieste (sono in questo senso emblematiche le esperienze riportate del Comune di Bologna e del Comune di Pistoia), necessita la introduzione di modelli gestionali volti a una maggiore flessibilità organizzativa, interessando (contemporaneamente e coerentemente) da una parte il «sistema di pianificazione strategia», i «sistemi di programmazione e controllo», i «sistemi informativi aziendali», e dall'altra il complesso dei «sistemi di gestione e sviluppo del personale».

In questi termini gli autori sembrano in pratica chiarire la radicalità di certi mutamenti che, inevitabilmente, travalicano l'aspetto meramente tecnico, impattando caratteristiche di base del sistema organizzativo (nel volume cfr. Di Mascio, parte III, cap. I, par. 5, sottopar. 3), scontrandosi inevitabilmente con la sua dimensione politica (Mintzberg 1979) e culturale (Schein 1990; Driscoll - Morris 2001).

4. *Le ipotesi comuni (e implicite) di vincoli al cambiamento.*

Se è curioso notare come il tema del cambiamento sia nel volume affrontato con una frequenza di circa una pagina su due, diviene interessante osservare come gli autori (tutti) propongano, implicitamente o esplicitamente, innanzitutto un'analisi in termini di «vincoli» alla realizzazione dei processi di cambiamento connessi alla «internalizzazione» del sistema dei controlli interni di gestione (cfr. Di Mascio, parte III, cap. I).

Non è un caso, noi crediamo, che i termini di «resistenza al cambiamento» e «pressione al cambiamento» facciano da comune minimo denominatore alla maggior parte degli interventi. Ci sembra, anzi, che proprio nella combinazione di questi due termini si trovi la chiave di lettura dei fenomeni osservati e, quindi, implicitamente, i principali fattori abilitanti dei processi di cambiamento e innovazione indicati dal legislatore e attesi dalla comunità.

In tutti i contributi, il lettore prenderà quindi innanzitutto contezza di una certa barriera al cambiamento, quale frutto di una particolare combinazione di fattori interni ed esterni alle amministrazioni, sui quali si *deve* agire (Di Vaio, par. 3; Di Mascio, parte III), salvo rassegnarsi a cambiamenti effimeri o apparenti, rinunciando a innovazioni reali (Dunleavy e altri 2005).

Il nodo della resistenza interna al cambiamento

Come noto, ci sono all'interno degli uffici burocratici alcuni elementi che da sempre costituiscono un freno al cambiamento e che paradossalmente sono individuabili nelle ragioni stesse della burocrazia (Weber 1922; Merton 1949; Gouldner 1954; Simon 1947): un corpus omogeneo di funzionari che per motivi professionali disbriga da anni con discrezione, metodo e competenza un medesimo tipo di pratiche è destinato ad acquisire un potere di fatto che va molto al di là del potere amministrativo svolto e, prima o poi, la riservatezza si esprime in avversione alla pubblicità e alle indagini o in ricorso al segreto d'ufficio contro chi dall'esterno vorrebbe conoscere strutture e modi di procedere. La burocrazia difende così la propria autonomia da interferenze esterne (nel volume cfr. Di Mascio, parte III, cap. I, par. 5, sottopar. 3), ma difende anche se stessa da eventuali critiche e trova modo di sottrarsi al controllo dei cittadini e dell'autorità politica.

D'altra parte, assumendo la teoria dell'agenzia (Arrow 1985; Barney - Ouchi 1986) come prospettiva di analisi dei comportamenti in-

dividuali e di gruppo all'interno delle organizzazioni, autorevole letteratura (Jensen - Meckling 1976) ha da tempo messo in evidenza come dimensioni di interesse individuale diano vita a specifiche situazioni di bilanciamento di potere fra le parti, la cui difesa diviene, presto o tardi, la base attorno alla quale le organizzazioni burocratiche tendono a organizzarsi (Crozier 1963; Crozier - Friedberg 1977), rifiutando ogni cambiamento o innovazione che possa compromettere detto equilibrio, consentendo, in tal modo, solo cambiamenti apparenti.

Ciò, è evidente, non significa che il cambiamento nella pubblica amministrazione è impossibile, ma piuttosto – come l'indagine in più occasione sottolinea (in particolare Di Mascio, parte I; Lepore, par. 3; Di Vaio, parr. 3 e 4; Alvino, d'Amore, par. 2) – indica la necessità di comprenderne il grado di eccezionalità e quindi l'opportunità di attivare strumenti e leve di gestione del cambiamento che interessino i comportamenti e, più nello specifico, le competenze dei singoli, sviluppando non solo conoscenze tecniche ma anche le loro capacità relazionali e direzionali.

La resistenza al cambiamento è in questi termini una forma di pressione interna, distinta e complementare a quella esterna, che deve essere adeguatamente gestita se si vuole evitare che le regole dettate di volta in volta dal legislatore creino zone di incertezza operativa (aggiuntiva), abilitando forme di potere individuale, «vestite» di cambiamento organizzativo (Crozier - Friedberg 1977).

Il nodo della pressione esterna al cambiamento

Stando a quanto appena osservato, si comprende perché solo una crisi, uno shock o una forte pressione esterna all'amministrazione possono aiutarla a vincere le resistenze interne al cambiamento. Ma qui l'altro problema: alcuni risultati dell'indagine evidenziano (cfr. Lepore, parr. 3 e 4) come i citati «fattori interni» di resistenza al cambiamento trovino nella fattispecie delle burocrazie pubbliche ulteriori elementi di rinforzo, data una condizione di «pressione esterna» strutturalmente debole.

D'altra parte, come noto, le amministrazioni pubbliche non sottostanno alle leggi della concorrenza di mercato, i loro risultati sono per natura di difficile misurazione e apprezzamento da parte degli utenti, e si avvantaggiano di una particolare configurazione del rapporto tra cittadini e amministratori. Sebbene infatti la collettività abbia in linea di principio la possibilità di fissare i macro-obiettivi economici e sociali, nonché il diritto di nomina e revoca dei propri amministratori,

l'esercizio di tale diritto soffre di particolari mediazioni e, pertanto, è esposto a cause di fallimento tipiche del processo democratico, generalmente riconducibili alla complessità delle procedure ispettive e, quindi, a situazioni di marcata asimmetria informativa.

Nel contesto delle amministrazioni pubbliche, quindi, si deve ipotizzare una particolare (e unica) relazione ambiente-organizzazione, dove i processi di cambiamento e innovazione sono condizionati dalla «volontà» e «libertà» che la singola amministrazione ha nello scegliere tra: 1) introdurre soluzioni organizzative coerenti alle aspettative del legislatore e, in ultima istanza, ai bisogni della collettività; 2) evitare di introdurre soluzioni gestionali nuove, accettando un minore livello di performance organizzativa e individuale, scaricando così il «costo del non cambiamento» sulla comunità.

La «socializzazione» dei sistemi di misurazione e valutazione

In funzione delle riflessioni svolte in termini di resistenza al cambiamento, quindi, è facile ipotizzare (in termini generali) che le burocrazie pubbliche siano portate a scegliere per la seconda delle opzioni appena rilevate (scaricare il costo del non cambiamento sulla collettività), salvo che non si riescano a trovare strade per rendere reale o, meglio, innalzare la «pressione sui risultati».

Ed è proprio in questi termini che l'indagine, e in particolare nella sua prima parte dedicata appunto alle strategie, offre spunti importanti di riflessione.

Sia Raiola, sia Di Mascio (parte I) scelgono di presentare il processo di riforma dei controlli interni, rispettivamente in Italia e nel Regno Unito, attraverso strumenti e attori atti a organizzare risorse e forme di pressione al cambiamento nei sistemi di gestione degli enti locali.

In una chiave di lettura del tutto originale, quindi, questa parte della ricerca offre al lettore un primo livello di confronto in termini di qualità delle scelte compiute in Italia e nel Regno Unito per «spingere» la introduzione di nuovi sistemi di programmazione e controllo nella pubblica amministrazione.

In questo quadro, rinviando per un attimo la discussione sul problema delle risorse, appare da subito evidente come il filone di riforma e implementazione dei controlli interni in Italia abbia storicamente scontato un principio di esclusione di questi temi dalla sfera degli interessi diretti dei cittadini, quando invece la «socializzazione» dei sistemi di misurazione e controllo della performance delle amministrazioni pubbliche appare come dato unificante del processo di riforma

dei controlli nel Regno Unito, sebbene attraverso strumenti e tecniche che sono andate evolvendo, anche in forma radicale, nell'arco di tempo osservato (anni 1999-2010).

Per altro verso, è a partire dallo stesso confronto e, in particolare, da alcune delle evidenze registrate nella esperienza del Regno Unito, che è possibile notare come il legislatore italiano, seppur in ritardo, sia in fondo oggi intenzionato a recuperare il terreno perduto, anche capitalizzando le esperienze altrui. Qui il richiamo è evidentemente alla creazione della Commissione indipendente per la valutazione, l'integrità e la trasparenza delle amministrazioni pubbliche (Civit), alla introduzione nei singoli enti degli Organismi indipendenti di valutazione (Oiv) e, non da ultimo, al Capo III del decreto di riforma avente a oggetto la «trasparenza e rendicontazione della performance», allo scopo di favorire «forme diffuse di controllo sociale».

In termini di «strategie», e più avanti sul piano delle «tecniche» (cfr. in particolare il capitolo di Alvino, Pisano), l'indagine sottolinea come in effetti un'azione convergente su «programmazione», «misurazione», «valutazione» e «trasparenza» dell'azione amministrativa compaia ora per la prima volta nell'agenda politica italiana. Un miscela, questa, «teoricamente» esplosiva che dovrebbe, anche a parere dei segretari degli enti locali intervistati (cfr. Raiola), condurre il sistema pubblico a vivere situazioni particolari di *goal pressure*, creando ragionevoli condizioni affinché anche a queste organizzazioni possa risultare meno facile «sfuggire» la pressione esterna sui risultati e, quindi, valutare potenzialmente conveniente avviare innovazioni organizzative da tempo attese.

Tutto ciò, però, e fa bene l'indagine a evidenziarlo, se sostenibile sul piano teorico, sconta una ipotesi implicita di domanda di conoscenza da parte dei cittadini e, quindi, di loro effettivo esercizio di controllo e pressione sui comportamenti delle amministrazioni. In questo, purtroppo, sia l'esperienza del Regno Unito (cfr. Di Mascio, parte I) sia i primi dati raccolti negli enti locali italiani (cfr. in particolare Raiola; Alvino, Pisano) non sono confortanti, evidenziando come i cittadini siano raramente interessati ai risultati del controllo di gestione degli enti.

Nello specifico, l'esperienza già più avanzata del Regno Unito insegna come lo scarso interesse del cittadino ai dati di performance delle amministrazioni sia direttamente correlato alla selettività dell'attenzione dei cittadini, al grado di comprensibilità dei dati forniti, al «filtro» di comunicazione operato dai media.

Come dire: la partita non è ancora persa, esiste la possibilità di un esercizio attivo del controllo diffuso, ma è importante che le amministrazioni siano direttamente responsabilizzate nel *contenuto*, nella *qualità* e nella *modalità* di comunicazione¹.

Proprio a questo, però, il d.lgs. n. 150 del 2009 sembra puntare, scegliendo la strada della «accessibilità totale» e quindi l'idea che le singole amministrazioni pubbliche adottino modalità e strumenti di comunicazione tali da garantire la massima trasparenza delle informazioni concernenti le misurazioni e le valutazioni della performance. In questo quadro, la trasparenza dovrebbe divenire una «funzione aziendale» (e non attività delegata ai media o ad altre strutture esterne alla singola amministrazione) chiamata a 1) utilizzare strumenti come il *Piano triennale della trasparenza*, le *giornate della trasparenza* e tutte le iniziative a esse collegate, e a 2) dichiarare gli strumenti che intende utilizzare per verificare l'efficacia delle sue azioni in questo particolare ambito di azione.

Data quindi l'esperienza dei vari paesi che in questo si sono già da tempo sperimentati con risultati altalenanti (sul punto, oltre che nel volume Di Mascio, parte I e III, si veda anche Monteduro 2010), è opportuno che gli sforzi sia della Civit (anche coadiuvata dalle associazioni di categoria) sia, più incisivamente, degli Oiv (quali organi preposti alla attività di operational internal auditing) dedichino particolare attenzione alle azioni di accountability intraprese dalle singole amministrazioni (su queste problematiche si vedano, ad esempio, i casi dei Comuni trattati nel contributo di Alvino e Pisano).

Agli Oiv, in particolare, il compito di rendere sostenibile la tensione tra uso esterno del performance management come strumento di accountability e uso interno come strumento di direzione (sul tema, nel volume cfr. Di Mascio, parte III, cap. I, par. 6), evitando quindi atteggiamenti difensivi delle amministrazioni di loro competenza, richiedendo processi partecipativi che includano la società nelle diverse fasi del ciclo di gestione della performance, spezzando così il circolo vizioso «norma-resistenza-apparenza-norma», e piuttosto innescando la spirale virtuosa «trasparenza-pressione-innovazione-performance».

¹ Alternativamente, come per alcuni versi l'indagine sembra suggerire (nel volume cfr. Di Mascio, parte III, cap. I, par. 6), meglio concentrare gli sforzi esclusivamente sulla crescita delle competenze organizzative dell'amministrazioni, cercando spinte endogene alla realizzazione del cambiamento organizzativo.

5. «Lezioni» di change management.

Si è già detto che per studiare, comprendere e auspicare un processo di cambiamento è necessario conoscere *perché* si cambia, che *cosa* si cambia, *quanto* si cambia per poi arrivare a capire *come* si cambia, ovvero attori, strumenti, azioni e interazioni che *conducono* al cambiamento (Rebora 1998). È questa la parte spesso più difficile da osservare e decodificare, tanto più nel contesto della pubblica amministrazione, data la relativa numerosità delle ricerche pubblicate in materia.

In questo quadro, ci pare quanto mai opportuna la dichiarata intenzione della ricerca di calare gli studi di caso in un network internazionale per la circolazione di una conoscenza capace di accompagnare i soggetti bisognosi di innovazione verso la identificazione delle pratiche per lo sviluppo di soluzioni adeguate ai contesti di riferimento (nel volume cfr. Di Mascio, parte III, cap. I, par. 2, sottopar. 3).

Molte per la verità le pillole di esperienza da inserire nella cassetta degli attrezzi di un eventuale progetto o programma di riorganizzazione del sistema dei controlli interni di gestione. In questa sede, tuttavia, per coerenza alla scelta metodologica operata dagli autori, vogliamo sottolineare alcuni elementi particolarmente utili all'apprendimento orizzontale, in quanto già noti al dibattito internazionale in materia di cambiamento organizzativo nella pubblica amministrazione.

Coerentemente al metodo estrapolativo seguito dagli autori, la scelta operata dovrebbe meglio garantire la «adeguatezza» della fenomenologia osservata in contesti diversi da dove la si è analizzata (Barzelay 2007).

Tra l'altro, come di seguito verrà sinteticamente detto, i «fattori critici» qui scelti per la discussione hanno un impatto diretto sul contributo di *regista del cambiamento*, che i risultati di indagine chiaramente attribuiscono alla figura del segretario comunale, la cui leadership sembrerebbe in particolare legarsi a: l'estensione della partecipazione dei membri a molteplici livelli dell'organizzazione durante tutti gli stadi dell'implementazione dei controlli; l'opportunità di creare stimoli di significativa importanza, tali da evidenziare e rappresentare l'ineluttabilità del cambiamento; l'importanza di offrire ai dipendenti un supporto di natura strumentale affinché essi possano effettivamente assumere le responsabilità che la nuova situazione attribuisce loro; la capacità di rassicurazione dei dipendenti riguardo al valore del cambiamento, sostenendoli nei momenti di maggiore incertezza, angoscia o sfiducia di fronte al «nuovo» (Bunker - Alban 1997; Greiner 1967; Johnson - Leavitt 2001; Pasmore 1994; Van de Ven 1993).

La necessità di un commitment «alto» e sufficientemente stabile

Diversi sono i modelli che permettono di descrivere il processo di implementazione del cambiamento all'interno delle organizzazioni pubbliche (Armenakis, Harris, Feild 1999; Bingham - Wise 1996; Burke 2002; Greiner 1967; Judson 1991; Meyers - Dillon 1999; Rainey - Rainey 1986; Thompson - Fulla 2001), ma tutti considerano il mutamento delle organizzazioni pubbliche un processo ad alto grado di intenzionalità, nel quale il top management deve necessariamente assumere un ruolo di protagonista attivo.

Alcuni (Condor - Thompson 2006, p. 27), in particolare, indicano esplicitamente il commitment del top management come un elemento chiave nell'attivazione e nella gestione dei processi di cambiamento, attribuendogli un ruolo, allo stesso tempo, di provocatore e catalizzatore del cambiamento auspicato. Ciò appare assolutamente coerente con quanto anche l'indagine ha messo in evidenza circa il ruolo del segretario comunale come motore e regista del processo di cambiamento (si vedano i casi di Caltagirone, Cardano, Monte Porzio Catone, Provincia di Agrigento).

Tuttavia, più che al singolo individuo, la letteratura fa spesso riferimento a un gruppo di coalizione dominante, capace di dare legittimità agli sforzi profusi per sostenere il processo di cambiamento, offrendo (nella continuità) quell'adeguato supporto tecnico ed emotivo per vincere quelle resistenze culturali cui si faceva prima cenno (Carnall 1995; Kets de Vries - Balazs 1999; Yukl 2002).

Anche sul piano empirico, la rilevanza del top management nella gestione dei processi di cambiamento trova ampia testimonianza in differenti processi di riforma e, quindi, in diversi contesti di cambiamento di aziende e pubbliche amministrazioni (Abramson - Lawrence 2001; Berman - Wang 2000; Bingham - Wise 1996; Denhardt - Denhardt 1999; Harokopus 2001; Hennessey 1998; Kemp, Funk, Eadie 1993; Lambright 2001; Laurent 2003; Rainey - Rainey 1986; Thompson - Fulla 2001; Young 2001).

Alcuni studiosi di public management fanno corrispondere questo ruolo di «guida» agli organi direttivi politicamente designati (Barzelay 2001). Altri sottolineano invece l'importanza di un commitment che investa principalmente il management delle aziende pubbliche. Ciò in forza del fatto che i frequenti e rapidi turnover degli esecutivi nelle pubbliche amministrazioni – come per l'altro emerge anche dall'indagine (si veda, in questo, la difficile esperienza del Comune di Cardano) – si pongono chiaramente in contrasto con le esigenze di

continuità nella leadership che determinati processi di cambiamento richiedono.

Questo, si badi, può valere anche per determinate figure apicali dell'amministrazione, come appunto il segretario. Infatti, come l'indagine dimostra, perché l'esercizio della leadership possa risultare efficace, serve evidentemente una certa stabilità di ruolo del segretario (si veda, in questo, il caso del Comune di Porto San Giorgio).

D'altra parte, le resistenze al cambiamento, non dimentichiamolo, trovano un alleato fondamentale nella consapevolezza che gli attori hanno dell'alto turnover sia della politica, sia del top management (Cyert - March 1963).

La necessità di riconfigurare le risorse dell'organizzazione

L'indagine mette chiaramente in evidenza come una causa spesso ostativa alla effettiva implementazione del sistema dei controlli interni di gestione risieda «banalmente» nella insufficienza di risorse finanziarie. Come si pone chiaramente in evidenza nella parte di «analisi dei casi», l'esperienza dei comuni in cui la riforma dei controlli interni appare oggi pienamente internalizzata si è (non a caso) contraddistinta per lunghi periodi di stabilità finanziaria. Mentre proprio condizioni di austerità finanziaria hanno bloccato lo stesso processo di internalizzazione nei Comuni di Cardano del Campo, Monte Porzio Catone, Caltagirone, Portalbera, nonché in entrambe le Province di Agrigento e Vercelli.

Anche questo è un dato assolutamente coerente con quanto si è già osservato in campo internazionale dove, con riferimento alle politiche di innovazione e cambiamento organizzativo delle amministrazioni pubbliche, un ruolo fondamentale è attribuito proprio alle politiche di budgeting (Boyne 2003). Nel tempo, ricerche sul campo hanno infatti dimostrato come parte del successo di processi di innovazione portati a termine fosse innanzitutto sostenuta da una congrua dimensione di risorse finanziarie investite (Laurent 2003). Nella stessa logica, alcuni autori (Chackerian - Mavima 2000; Moon 2002) hanno potuto evidenziare come la mancanza di una corretta politica di investimento a supporto dell'attività di pianificazione del cambiamento abbia condotto le amministrazioni a deboli sforzi di implementazione, a elevati livelli di stress interpersonale e all'abbandono delle attività e delle funzioni *core* dell'organizzazione.

Altri, ancora, hanno evidenziato come alcuni casi di successo fossero legati a una coerente attribuzione di risorse economiche per lo sviluppo

di nuove competenze tecniche e amministrative (Bingham - Wise 1996), in chiara coerenza con quanto lo studio del caso del Regno Unito insegna (si veda Di Mascio, parte I, cap. II, par. 2, sottopar. 2).

In particolare, e in funzione crescente a seconda dell'intensità del cambiamento, la letteratura indica la necessità di contemplate azioni e destinare risorse per l'avvio di processi di apprendimento collettivo e di sviluppo organizzativo (Burke 2002; Mink e altri 1993; Nadler - Nadler 1998), pena l'arresto del processo di cambiamento.

In questo quadro, evidentemente, il top management e, nel caso specifico il segretario/direttore, può giocare un ruolo fondamentale di regista del cambiamento, intervenendo sia sul sistema delle relazioni sociali, sia sui modelli comportamentali pre-esistenti, aiutando il personale dell'amministrazione a disapprendere convinzioni, atteggiamenti, valori e assunti che alimentano la resistenza al cambiamento, e ad apprenderne di nuovi attraverso il coinvolgimento e la partecipazione al processo di cambiamento (Schein 2000).

Lo snodo del rapporto tra politica e amministrazione

Sono pochi gli studi e le ricerche che hanno intravisto in talune forme di collaborazione tra politica e amministrazione, un elemento rilevante per l'innovazione delle pubbliche amministrazioni. Eppure questo è quanto in più occasioni l'indagine ha messo in evidenza. I casi, in particolare, dei Comuni di Caltagirone, Cardano, Monte Porzio Catone e della Provincia di Agrigento sembrano intravedere nel segretario/direttore un ruolo di facilitatore e snodo informativo dei rapporti tra attori politici e dirigenza, definendo (implicitamente) un particolare rapporto tra politica e amministrazione. Quasi a dire che le citate forme di apprendimento collettivo e riconfigurazione dei sistemi di relazione e potere tra gli attori in gioco dovrebbero interessare anche la dialettica tra politici e burocrati nella attivazione e conduzione dei processi di trasformazione attesi (si vedano, in questo, le difficoltà nella implementazione dei controlli interni incontrate nei casi di Caltagirone pre-2007, Cardano pre-2003, Lavello e Nizza Monferrato).

In fondo, anche qui, qualche riscontro l'analisi della letteratura lo offre. In particolare, di fronte a una situazione idealtipica che ipotizza una netta distinzione tra politica e amministrazione, attribuendo alla prima la definizione delle politiche e delle strategie da perseguire, alla seconda l'implementazione quotidiana delle stesse, alcune voci fuori dal coro hanno da tempo rilevato come tale «assetto» di relazione non trovi spesso adeguato riscontro sul piano empirico (Svara 1990; Berg 2000). La vi-

ta reale delle amministrazioni sembra piuttosto suggerire modalità di relazione più articolate arrivando a definire diverse tipologie di rapporto tra politica e amministrazione nei sistemi di governance aziendale, ivi inclusa quella di partnership (Dunn - Legge 2002).

In effetti, dall'indagine emerge piuttosto chiaramente come i processi di cambiamento giunti a buon fine si siano alimentati di una particolare condizione di dialogo e confronto fra politica e amministrazione. Sembrerebbero anzi condizionati da un certo grado di coinvolgimento della politica nel processo di cambiamento, esercitando la sua influenza nel *contesto*, nel *contenuto* e nella *condotta* del processo di cambiamento (MaNulty - Pettigrew 1999), come appunto rilevato nel caso del Comune di Bologna a differenza, ad esempio, del caso della Provincia di Vercelli.

La generalizzabilità di quanto osservato è ovviamente di non facile definizione. La opportunità e la qualità di un modello di relazione ispirato a logiche di dialogo e confronto con la sfera politica pongono con evidenza un problema di competenza di coloro i quali vi partecipano.

In questo, va detto, mentre gli studi sulla *corporate governance* delle imprese private sono da tempo impegnati in analisi sulla *composizione*, la *durata* e la *qualità* degli organi di direzione (*board*) e, quindi, sugli impatti che dette variabili hanno sulla loro performance direzionale (Huse 2007), il dibattito sulla governance delle amministrazioni pubbliche ha solo di recente iniziato a interessarsi al tema della composizione degli organi di direzione politica. Tra l'altro non è sembrato concentrarsi sulle dimensioni che influenzano l'efficacia di questi, né ha analizzato le competenze necessarie a costruire un organo direttivo efficace. Anche se alcuni studi pionieristici fanno riferimento alle abilità e alle esperienze dei membri degli organi elettivi (Cornforth 2003), non vi è dubbio che, soprattutto in momenti di grande cambiamento come quelli odierni, gli studi di *Public Governance* dovrebbero indagare gli organi elettivi di direzione in una prospettiva più ampia, capace di analizzare le competenze di cui necessitano, a livello individuale e di gruppo (Nicholson - Kiel 2004), per definire gli obiettivi, aggiungere valore alle decisioni dell'organizzazione (Cornforth - Edwards 1999), aiutare il top management a intaccare costumi organizzativi che frenano i processi di innovazione (si veda in questo la non felice esperienza del Comune di Porto San Giorgio) e, quindi, ridurre la divergenza tra interessi individuali e interessi generali (Stiles - Taylor 2001, p. 52).

Il nodo della coerenza e integrazione dei piani di intervento

Dalla lettura complessiva dei risultati dell'indagine, un ultimo spazio di riflessione deriva proprio dal suo porsi contemporaneamente allo studio di diversi «bersagli dell'innovazione» (nel volume, cfr. Di Mascio, parte III, cap. I, par. 2, sottopar. 2) che, appunto, gli autori collocano a livello del «sistema» delle autonomie locali (facendo riferimento agli interventi di sistema che promuovono l'innovazione); a livello delle «singole organizzazioni» (facendo riferimento agli interventi su strutture organizzative e sistemi operativi); a livello dei «singoli individui» (facendo riferimento agli interventi sui schemi cognitivi e comportamenti degli attori dell'organizzazione).

È questo un approccio all'analisi quanto mai opportuno che permette di esprimere valutazioni di coerenza non solo all'interno dei singoli piani, ma anche tra i piani di indagine.

L'opportunità di una siffatta operazione trova riscontro in una delle principali preoccupazioni che la letteratura esprime circa i processi di cambiamento nel settore pubblico. Rispetto alla coerenza interna al singolo livello di analisi, ad esempio, alcune ricerche (Shareef 1994) dimostrano come la mancanza di modifiche nel sistema di gestione del personale può inibire la potenzialità di qualsiasi partecipazione del personale al processo di cambiamento. Altri, ancora, evidenziano come azioni dirette a modificare logiche e relazioni comportamentali (leggasi pratiche di team building, istituzionalizzazione di gruppi di progetto ecc.) possono risultare depotenziate dalla mancata riconfigurazione della struttura di base, che lì dove particolarmente accentrata e gerarchica, blocca il fluidificarsi di nuovi sistemi di relazione tra gli attori (Meyers - Dillon 1999) con importanti conseguenze, sulle possibilità e sui tempi di implementazione del cambiamento (Hannan, Polos, Carroll 2003).

Passando, invece, al problema della coerenza tra i piani e, quindi, ragionando anche sugli interventi di sistema, altra parte del dibattito pone con enfasi la questione del supporto che il sistema delle istituzioni (e degli stakeholder) a vario titolo coinvolti nella riforma può giocare nella implementazione di processi di cambiamento reali (Fernandez - Rainey 2006).

Al riguardo, si fa notare come detta forma di supporto «esterno» alle singole amministrazioni è essenzialmente legata a: 1) imporre cambiamenti agendo sul sistema normativo generale; 2) controllare il flusso di risorse finanziarie, umane e tecniche da destinare alla singole organizzazioni; 3) incidere, attraverso interventi e soggetti delegati, sul-

le scelte strategiche e operative che dovrebbero caratterizzare il processo di cambiamento organizzativo.

È questo un vincolo di coerenza che viene evidenziato chiaramente nelle politiche di riforma del Regno Unito. Qui, infatti, a differenza di quanto sembra al momento avvenire in Italia, la «pressione sui risultati» si è andata sempre e progressivamente accompagnando con adeguati investimenti in risorse, competenze e istituzioni, come dimostrano, ad esempio, i dati del *Comprehensive Performance Assessment (2002-2008)* (si veda anche Di Mascio, parte I, cap. II, par. 6).

Su questo, indubbiamente, l'agenda politica italiana dovrebbe fare chiarezza e sciogliere ogni tipo di ambivalenza. Ricorrendo per una ultima volta al dibattito internazionale (Berry, Chackerian, Wechsler 1999; Chackerian - Mavima 2000), ci sembra opportuno sottolineare che già da tempo evidenze empiriche dimostrano che il grado di impegno e supporto del governo e delle istituzioni ai processi di riforma segna in maniera decisa e sostanziale il grado e i tempi di implementazione degli stessi, qualche volta vanificando intenzionalità e qualità delle scelte operate a livello di singola amministrazione.

6. *Una considerazione di sintesi su una riforma a «costo zero»:
forse costa.*

Per concludere conviene ripartire dalla storia. Ebbene quella dell'amministrazione italiana ci insegna come determinati processi di riforma, sebbene avviati, non siano affatto irreversibili, anzi è altamente probabile che subiscano battute di arresto e inversioni di rotta, se abbandonati a se stessi.

Non esiste, come l'indagine dimostra, una stretta correlazione causa-effetto tra fenomeni input (riforma legislativa), dimensioni di processo (internalizzazione delle innovazioni richieste) e fenomeni output (miglioramento dei risultati). Il cambiamento organizzativo nelle aziende e nelle pubbliche amministrazioni, sebbene abilitato e teoricamente imposto dalla norma, è funzione delle modalità e capacità di «conduzione» dell'innovazione e si misura nella capacità di gestire un problema della coerenza evolutiva delle risorse a disposizione delle organizzazioni.

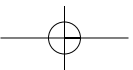
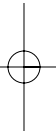
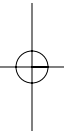
In questo quadro, le risorse umane di cui l'azienda dispone e la capacità di gestirle rappresentano elementi dirimenti dello sviluppo organizzativo.

Le persone impiegate nella pubblica amministrazione, per la maggior parte selezionate in anni precedenti al processo di riforma amministrativa di cui si sta discutendo, rappresentano quindi oggi un patrimonio tanto importante quanto difficilmente modificabile nel medio periodo. Le scelte organizzative e in particolare il sistema di gestione del personale devono presidiare un problema di coerenza ed equilibrio dinamico, mentre le risorse umane devono entrare in maniera «costitutiva» e non solo strumentale nel processo di innovazione e di miglioramento di quelle «performance» di cui la recente riforma fa gran voce.

Tutto ciò, come l'indagine mette in evidenza, ha dei tempi e richiede degli investimenti, in particolare sul terreno della formazione. Su questo terreno, un grande e spesso sottovalutato valore assumono le Scuole pubbliche di alta formazione. Se l'innovazione parte dalla dirigenza, come auspicato dalla riforma Brunetta, queste scuole sono un patrimonio della Repubblica da sostenere e valorizzare. Indagini come queste lo dimostrano.

Superata l'idea dell'Agenzia nazionale per la formazione, impostazione giusta ma che conteneva un rischio di eccessiva «entificazione» delle attività, resta senz'altro l'esigenza di costruire una rete permanente fra le scuole superiori e fra i loro organi dirigenti.

Un nuovo ruolo delle scuole pubbliche, infine, potrebbe trascinare le stesse università in percorsi più adeguati a offrire ai giovani occasioni lavorative nel mondo «allargato» dell'azione pubblica.



I controlli interni negli enti locali: una questione di governance

di **Ciro Amato**

1. *Premessa.*

La ricerca che di seguito viene presentata ha visto la collaborazione e la partecipazione attiva di molti colleghi segretari comunali, che svolgono il proprio ufficio in enti di diverse regioni e di dimensione demografica variegata. La campionatura è interessante e ha permesso al gruppo di lavoro di «guardare dentro» un significativo spaccato dell'amministrazione locale italiana. Il nostro contributo vuole, invece, offrire solo alcuni spunti di riflessione a partire dalla lettura dei dati della ricerca.

Il primo riguarda il ruolo della figura del segretario comunale all'interno del perimetro dei controlli interni, dopo la riforma costituzionale del 2001. La questione è recente e, crediamo, debba ancora essere sviscerata in modo puntuale. I recenti contributi non hanno ancora messo fine alla discussione. Innanzitutto occorre considerare e memorizzare che l'avvicinamento del ruolo dei segretari comunali ai temi dei controlli è un tema nuovo, che offre opportunità di riposizionare le professionalità dei segretari in un contesto diverso rispetto a quello ante-riforma. Inoltre il binomio segretari-controlli potrebbe offrire ai primi di definire una funzione di vero *civil service* alle pubbliche amministrazioni locali.

La seconda riflessione, che tratteremo in altro paragrafo, concerne il rapporto tra controllo di gestione e governance istituzionale degli enti locali.

2. *Il ruolo dei segretari comunali nei controlli.*

Il segretario comunale è un dirigente del sistema delle autonomie locali che, recentemente, ha visto modificare il proprio profilo. La non

più recente legge Bassanini (legge n. 127/97) ha sottratto una funzione di controllo a tale dirigente, espungendo dall'ordinamento il parere preventivo di legittimità, quale atto precipuo e necessario per l'adozione degli atti deliberativi di Giunta e Consiglio.

Per completare il quadro appena tratteggiato, e che avrebbe necessità di essere ulteriormente sviluppato, anche in altre direzioni, diciamo che la necessità del controllo sulle pubbliche amministrazioni è stata recentemente trattata e messa in evidenza¹. Sul punto segnaliamo che nel *paper* finale del simposio viene considerato che il controllo sulla pubblica amministrazione, per tenerla indenne dalla corruzione, è un *global goal* e un obiettivo da perseguire sia a livello internazionale che statale. Anzi, potremmo dire, che anche le regioni nel futuro potrebbero ritagliarsi ruoli di collaborazione effettiva e formalizzata. In particolare abbiamo voluto richiamare quanto concluso dall'Intosai² e dalle Isc poiché il tema affrisce direttamente al cosiddetto controllo interno delle pubbliche amministrazioni, di cui il segretario ben potrebbe essere il titolare. L'Intosai riconosce che il controllo sulla pubblica amministrazione come esercitato dalle Isc crea trasparenza, rende visibili le possibilità di rischi e costruisce un controllo interno robusto ed efficace per contribuire in modo particolare alla prevenzione della corruzione in linea con lo spirito della Convenzione delle Nazioni Unite contro la corruzione (Uncac), la quale indica una strada politica e amministrativa strategica da considerare e perseguire.

In sede di riforma si può anche proporre che lasciando il segretario comunale quale organo interno di controllo possa partecipare di questa necessaria e importante funzione³. Il tema non ci sembra di

¹ Ci riferiamo al xx Simposio Onu/Intosai dell'11-13 febbraio 2009, Vienna, Austria in cui il tema affrontato era: «L'Intosai come partner attivo della rete internazionale anticorruzione; assicurare la trasparenza al fine di promuovere la sicurezza sociale e la riduzione della povertà».

² L'Intosai e l'organizzazione internazionale delle istituzioni che si occupano del controllo nelle pubbliche amministrazioni, di cui l'IsC è parte. L'Intosai è presso l'Onu.

³ Per una disamina sui livelli di controllo cfr. Di Fronzo in *Le novità dell'Internal Auditing quale processo di controllo della gestione amministrativa*, in «Rivista Tributi», 2002, 5. Viene considerato «seme» di questo controllo di secondo livello l'art. 4 comma 1 del d.lgs. n. 165/2001 dove si stabilisce che «gli organi di governo esercitano le funzioni di indirizzo politico-amministrativo, definendo gli obiettivi ed i programmi da attuare ed adottando gli altri atti rientranti nello svolgimento di tali funzioni, e verificano la rispondenza dei risultati dell'attività amministrativa e della gestione agli indirizzi impartiti», lasciando intravedere l'esigenza di istituire negli enti una funzione ad hoc in grado di svolgere questa tipologia di controllo in assoluta indipendenza e obiettività e che avesse come interlocutore i vertici dell'ente. Cfr. De Angelis, *Il controllo interno e la governance nella pubblica amministrazione. L'implementazione del servizio di internal auditing in un ente pubblico: il caso dell'Agenzia Spaziale italiana*, in http://eprints.bice.rm.cnr.it/568/1/Tesi_mda_Controllo_interno_MMP.pdf.

poco momento e vorremmo, brevemente e solo per spunti sintetici, esprimere il nostro contributo, di valore omeopatico. In una rinnovata prospettiva *multilevel governance*, ma diciamo di governance tout court, al segretario comunale potrebbero essere affidati i compiti di *internal auditing*. Volutamente abbiamo indicato *l'internal auditing* come compito, ma crediamo esso rientri a pieno titolo giuridico in una funzione interna di controllo. Sia subito ben inteso: controllo di tipo manageriale. L'*internal auditing* è sistema utile e complesso, cui l'esperienza del segretario comunale, anche per la storia che egli ha alle spalle, è certamente interessante per gli enti locali. La questione, in tal caso, è (sarebbe) da un lato formativa, dovendo trasferire, integrando quelle già esistenti, alcune competenze specifiche e prassi, e dall'altro la garanzia dell'autonomia di esso dal vertice politico dell'amministrazione. In nota riportiamo le tipologie di *internal auditing*, e si consideri come sia piuttosto fondato il motivo per cui esse possano, anche parzialmente, essere incardinate presso il segretario (*rectius* l'ufficio di segreteria direttiva)⁴. Secondo le maggiori fonti internazionali sul controllo, la Dichiarazione di Lima, affermiamo che *l'internal auditing*, il concetto e le basi dell'*audit* relative alle amministrazioni pubbliche sono legate alla loro necessità di esternare fiducia e affidabilità di gestori della «cosa pubblica». In tal senso *l'audit* non è qualcosa di fine a se stesso, ma è una parte indispensabile di un sistema di regole che aiuta a rivelare devianze e non conformità con gli standard accettati e a individuare le violazioni dei principi di legalità, efficienza, efficacia ed economicità del management finanziario, in tempo per rendere possibile l'elaborazione e l'implementazione di azioni correttive per ciascun caso, per accertare le responsabilità, per compensarle o per prevenire o almeno ren-

⁴ Le tipologie e le attività svolte dall'*audit* possono essere riassunte in: 1) *audit* di valutazione: ha l'obiettivo di fornire al vertice un resoconto circa l'efficacia e l'adeguatezza del controllo interno relativamente a un certo aspetto dell'organizzazione e se esso inficia la ragionevole garanzia di raggiungimento degli obiettivi prestabiliti; 2) *audit* di conformità: verifica dell'osservanza delle norme interne ed esterne all'organizzazione (procedure, policy, regolamenti, leggi ecc.); 3) *audit* di contabilità e finanziari: verifica che il processo relativo alle registrazioni contabili e alla formazione del bilancio siano affidabili e corretti e che siano rispettate tutte le norme e procedure interne in materia; 4) *fraud audit*: verifiche per la conferma dell'esistenza di fondati segnali di frode; 5) *audit* operativo od *operational*: sono *audit* che si focalizzano sulle capacità dell'organizzazione sotto osservazione di conseguire i propri obiettivi in termini di efficacia, efficienza ed economicità; 6) management *audit*: sono sotto osservazione gli aspetti di gestione interna, i metodi operativi e la struttura organizzativa stessa; 7) altri incarichi: esempio sono la realizzazione di programmi di qualità e certificazioni Iso di qualità. I rapporti con la revisione esterna sono di un razionale scambio di informazioni utili a entrambe le parti per meglio svolgere in termini di efficacia il proprio lavoro e ridurre le verifiche ridondanti.

dere meno difficile la gestione di tali eventi. Ancora si consideri che la stratificazione e l'esercizio multilivello del potere apre per il segretario lo scenario della sua partecipazione, da protagonista, nell'insieme della governance locale. Sicché ben potrebbe egli essere al servizio della sana gestione delle società partecipate, delle *holding* ovvero membro esperto o motore di più sviluppati e indipendenti nuclei di controllo dell'attività globale dell'azione locale. E, allora, neanche potrebbe escludersi che si possa parlare di ufficio di direzione generale, nei limiti stabiliti dalle vigenti norme o segreteria generale in cui lo stesso segretario si avvalga di uno staff di collaboratori (questo soprattutto negli enti più grandi), che insieme costituiscano il motore della funzione loro affidata. Ma su questi punti descritti occorrerà esser molto seri e decisi: quanto più si chiederà il coinvolgimento del segretario nella governance locale e nella vita degli enti tanto più saranno «legittime» le richieste di attrarre la sua disciplina in quella comunale o regionale. Tanto più, al contrario, invece, gli si chiederà di controllare, verificare e garantire, non importa se formalmente ovvero sostanzialmente, tanto più si dovrà accettare la sua estromissione dall'ordinamento particolare locale e dirigerlo verso il «sistema delle autonomie»; in questo caso la disciplina potrà essere anche statale. Per cui tutto dipenderà dagli attori della riforma. Ove si spinga sulle funzioni organizzatorie, o meglio solo su codeste, la municipalizzazione del segretario sembra certa. Ove invece gli si voglia recuperare una funzione di garanzia, sostanziale, moderna e, pertanto, orientata verso i risultati, ancorata agli articoli 97 e 98 della Costituzione, allora potrà considerarsi che per motivi di unitarietà la disciplina normativa potrà restare statale. La prossima Carta della autonomie, sarà la migliore e unica sede in cui esercitare le opzioni. Le vicende dello *spoil system* relative al segretario comunale sortiranno il medesimo effetto e seguiranno, secondo noi, il medesimo percorso. La scelta dell'opzione organizzatoria porterà (e legittimamente) al rafforzamento della dipendenza di tale funzionario dalla politica; quella dell'attribuzione mediante legge primaria statale, anche se solo di principio, di funzioni di controllo, in chiave manageriale e di legalità sostanziale dell'intera attività dell'ente, porterebbe, invece, legittimamente a disciplinarne la figura da parte dello Stato. Anche solo per esigenze di unitarietà dell'ordinamento repubblicano. Non si deve, infatti, dimenticare che l'articolo 5 della Costituzione vuole e pretende che la Repubblica sia una e indivisibile. La lettura appena proposta qui sembra anche coerente con gli articoli 117,

comma 6 e 118. Infatti sono queste fondamentalmente le due norme guida dei riformatori della categoria. Gli articoli 5, 97 e 98 faranno da sfondo, seppure importante, all'impianto normativo.

Ancora un altro aspetto va citato e affrontato. Vorremmo ancora indicare alcuni profili della riflessione sui segretari comunali e provinciali: quella delle funzioni/servizio aggiuntivi obbligatori. Il lettore ci permetterà di coniare così l'espressione e il concetto. La prospettiva in *multilevel governance*, è chiaro ormai, ha disarticolato la uniformità dell'ordinamento e ha permesso la valorizzazione delle autonomie locali. Nonostante gli ultimi interventi normativi siano di segno contrario⁵, consideriamo che nell'ultimo decennio l'amministrazione pubblica in generale si è trasformata da amministrazione di «funzioni» a una di «servizi»⁶. Le strade intraprese sono state due:

- la migrazione di alcuni concetti aziendalistici nell'attività della pubblica amministrazione;
- maggiore tutela del cittadino utente nella prestazione dei servizi alla collettività.

Si crede che l'organo attorno cui permettere l'implementazione della valutazione integrata delle prestazioni dell'ente locale sia e possa essere l'ufficio di segreteria comunale e provinciale. Questo, ci sia permesso, come modesta proposta per l'immediato futuro della categoria e per il sistema delle autonomie locali. Per una prospettiva diversa in materia di controlli interni occorre riferirsi a quella dottrina, pur di natura e ispirazione municipalista, che volendo coerentemente valorizzare l'autonomia organizzativa degli enti considera che i controlli dovrebbero attestarsi come interni, al fine di non introdurre incoerenze di sistema⁷. In particolare Gian Candido De Martin richiama la sentenza della Corte costituzionale n. 267/06 secondo cui i controlli esterni, non su singoli atti ma sull'attività e i risultati degli enti locali, sono legittimi costituzionalmente, anche dopo il 2001. Questa dottrina distinguendo, poi, tra controlli di natura finanziaria e controlli di natu-

⁵ Cfr. la legge n. 133/08 (di conversione del d.l. n. 112/08) e il d.l. n. 78/10, convertito in legge n. 122/10, in materia di spese correnti per il personale, di contrattazione decentrata integrativa aziendale e la legge finanziaria per il 2009, legge n. 250/08, in materia di patto di stabilità.

⁶ Sul punto si veda in maniera icastica F. Patroni Griffi, *La responsabilità dell'amministrazione: danno da ritardo e class action*, in «Federalismi.it», febbraio 2009. Lo scritto riporta la relazione al convegno: *La responsabilità della pubblica amministrazione*, Associazione delle toghe, Cassa nazionale forense, Roma 20 gennaio 2009.

⁷ Su questo punto specifico cfr. G. C. De Martin, *La Riforma autonomistica incompiuta*, in *Il governo locale nella transizione federale*, a cura di F. Clementi e V. Antonelli, Cel, Gorle (Bg) 2009, pp. 11 sgg.

ra collaborativa sulla gestione, assegna entrambe alle Sezione di controllo della Corte dei conti.

*3. Un contributo (in filigrana) alla ricerca: il controllo
di gestione nella governance delle autonomie locali.
Spunti minimi di riflessione.*

Nella ricerca che segue si rileva che nella maggioranza degli enti locali il livello di implementazione di strumenti e pratiche manageriali è ancora nullo o carente.

Nelle premesse si afferma che «le ragioni di questo (parziale) insuccesso sono diverse, ma fondamentalmente ricollegate alla difficoltà di ridefinire il rapporto tra politica e amministrazione in termini di delega e a quella di riorientare l'agire delle amministrazioni pubbliche ad una logica di risultato».

Sul punto qualche riflessione ulteriore può essere posta, umilmente.

Si crede che il rapporto tra politica e amministrazione non debba essere posto in termini di delega, ma di autonomia. La politica non delega alcunché all'amministrazione. Essa è costituzionalmente titolare di un *proprium*, che le norme non fanno che concretizzare, attraverso il comando. La questione non è la delega, ma l'area e il perimetro dell'autonomia. Il tema più suggestivo che viene avanti, ora, è quello noto dello *spoil system*. Sul punto basta solo fare riferimento alla copiosa giurisprudenza costituzionale, anche molto recente. Occorre dire qualcosa di definitivo. Lo *spoil system*, nel nostro paese, non ha funzionato, perché il legislatore, errando, ha inteso prendere l'esperienza americana e l'ha voluta adeguare al contesto istituzionale italiano, che è molto diverso. Inoltre, negli Stati Uniti, lo *spoil system* funziona esattamente come la Corte costituzionale lo ha ridisegnato: esso funziona solo per la dirigenza apicale che, per legge, ha natura fiduciaria e non anche per altri livelli di direzione. Qui, in Italia, fino alle sentenze della Corte, invece, lo *spoil system* si è protratto molto, a lungo e in basso, nella catena della dirigenza, quindi anche per i dirigenti non di livello generale ovvero apicale. Praticamente l'inizio del mercato dell'autonomia, ovvero la sua eutanasia.

È tempo che il corpo burocratico amministrativo degli enti locali sia modellato attraverso sistemi che gli permettano di recuperare concretamente la propria autonomia e dignità. Sul punto l'idea di creare un albo, o più albi professionali della dirigenza pubblica sembra ra-

gionevole e ammissibile. Il tutto a partire dai segretari comunali, il cui *spoil system* ha veramente fatto collassare la categoria.

In materia anche le recenti riforme, per esempio il d.lgs. n. 150/09, sono state timide interpreti di tentativi solo abbozzati e, sul punto, il legislatore è spesso tornato indietro. Si veda la modifica dell'articolo 19 del d.lgs. n. 165/01 per ben due volte, prima col d.lgs. n. 150/09 e sgg.mm.ii., appunto e poi con il d.l. n. 78/10, convertito in legge n. 122/10. Le incertezze del legislatore in merito sono disequilibranti del sistema.

Un altro aspetto va indagato. I sistemi di controllo interno di tipo manageriale sono spesso poco e male implementati perché le amministrazioni non sono orientate al *goal setting*, a raggiungere il risultato. È questa una logica ancora poco diffusa, si afferma. Questa ultima convinzione è molto diffusa, invece. Ma ha un problema. Non spiega che il problema è il concetto di risultato che manca o diverge.

Sul punto il d.lgs. n. 150/09, che pur è intervenuto, è irrilevante e poco significativo, perché la discussione è politologica e di cultura amministrativa. Se si chiedesse a una compagine di amministratori, scelti a sorte, cosa si intenda per risultato politico amministrativo avremmo, certamente, risposte dal contenuto molto differente e non molto coincidente. La questione non è avere l'uniformità dei contenuti, ma dei metodi di risposta. Ricordo ancora che durante un corso di formazione per gli amministratori alla domanda su cosa fosse la politica, dovetti assistere a dieci minuti di imbarazzante silenzio! Ed erano tutti amministratori giovani e neoeletti in amministrazioni locali, di diversa dimensione demografica.

Il punto è la parola risultato. Cos'è la logica del risultato nelle amministrazioni locali?

Al riguardo esprimo un'opinione personale, nel modo che segue. La logica del risultato è un atteggiamento metodologico e non di contenuto. Invece assistiamo, e assisto nel mio lavoro quotidiano nei comuni, a un inversione dei termini: il risultato è raggiungere ciò che ci si è prefissi. E chi prefigge è la politica.

Affermazione suggestiva ma non completa. Cioè non completamente vera.

La logica del risultato è la fatica di costruire le condizioni, perché, con una buona dose di leadership, i risultati siano raggiunti. Chi ha esperienza concreta dell'amministrare, per averlo vissuto, visto e partecipato, conosce che spesso gli obiettivi che si pongono gli amministratori o sono vaghi e immisurabili (del tipo, miglioramento del servizio x) ovvero sono al di sopra delle reali possibilità della macchina ammi-

nistrativa (del tipo raggiungere le quantità di erogazione di un servizio, la qual cosa è davvero impossibile). Inoltre lo sguardo in termini di tempo è molto spesso troppo breve per vedere effettivi risultati⁸.

Il risultato e la sua logica determinante sono metodi e non contenuti. Qui basta notare che le vere leadership politiche suscitano comportamenti e atteggiamenti di collaborazione verso i risultati. Il problema è, oggi, trovarle!

Ove le recenti riforme del 2009 ci raccontano che il risultato è la soddisfazione dei bisogni dei cittadini, afferma in maniera sondaggistica una parte del problema, mancando di indicare che il risultato è una grandezza politico-amministrativa variegata, in cui occorre implementare e lasciare lo spazio all'autonomia delle amministrazioni di riempire di contenuto questa parola. Perciò affermiamo l'irrelevanza dell'intervento del legislatore in merito.

Nella ricerca viene ben messo in evidenza che le recenti riforme, che hanno molto battuto sull'*accountability* e sulla trasparenza dei dati verso i cittadini, hanno sortito un effetto soporifero sui destinatari. I cittadini sono anche interessati a conoscere i dati in possesso della amministrazione comunale, ma li percepiscono attraverso la lente dei media, spesso orientata alla polemica e non alla riflessione. Non ne percepiscono l'effettiva utilità per migliorare il livello dei servizi, poiché la riforma ha prodotto la pubblicazione di una grande quantità di dati, grezzi, che spesso mettono in evidenza o sollecitano l'attenzione verso ciò che non va, piuttosto su ciò che si può o deve migliorare. I due concetti non coincidono, per l'avvertito cittadino.

Un aspetto importante è sottolineare che, tra i sistemi di controllo interno, le riforme si sono occupate di quello strategico, intestandolo all'Oiv. Ci permettiamo di avere un'opinione del tutto diversa dal legislatore.

Fermo restando che pochi conoscono i metodi e come effettivamente funzioni la programmazione strategica, si può affermare che essa spetti anche in fase di controllo non a un organismo esterno tecnico, ma al Consiglio comunale. Il vero ruolo di tale consesso amministrativo, ormai del tutto andato perduto, è la scelta della direzione o delle strade che la comunità locale deve intraprendere. E ciò si sostanzia sia del momento progettuale che di quello di controllo.

Osserviamo che questo tema incontra quello dei controlli perché la vera missione di essi è la guida strategica della direzione politica

⁸ Sul punto il d.lgs. n. 150/09 parla di piano triennale delle performance. Sembra molto corretto questo aspetto.

dell'ente. Nella ricerca è ben mostrato questo *gap*. Emblematico è il caso dell'amministrazione di Pistoia. Come vedrete nei contributi che seguono, i sistemi di controllo di gestione anche se evoluti tecnicamente non sono utilizzati dalla compagine politica per effettuare le scelte strategiche di lungo periodo. Sul punto non può non notarsi come in questo frangente, di crisi economica anche nelle amministrazioni locali, viga il principio del navigare a vista giorno per giorno. Certo le incertezze sulle risorse non aiutano, ma la capacità della politica deve essere quella di creare strade per il futuro e non sterili gestioni quotidiane.

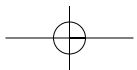
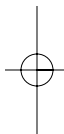
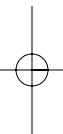
Inoltre si consideri che la ricerca mette in evidenza che nel Regno Unito si è superato l'ostacolo dei sistemi di controllo nelle singole amministrazioni e si ragiona sull'area vasta. In Italia l'ambito provinciale potrebbe essere un buon inizio. Alle Province si può attribuire il compito della raccolta dei dati anche interni alle singole amministrazioni per progettare il futuro del territorio provinciale, appunto. Anzi potrebbe crearsi una regia dell'ente provinciale anche nei sistemi di controllo, in termini di *best practice* o meglio di *mentoring*, nei confronti delle singole amministrazioni comunali. In questo l'esercizio della *leadership* provinciale sarebbe utile e porterebbe certamente risparmio di spesa perché si agirebbero le cosiddette economie di scala e si avrebbe un effetto moltiplicatore della fruizione delle scelte corrette di un ente comunale rispetto a quelle di altra amministrazione.

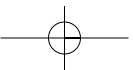
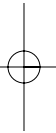
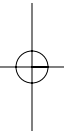
I sistemi di controllo direzionale per essere effettivamente implementati nelle amministrazioni pubbliche hanno bisogno di investimenti copiosi in materia di formazione. Qui il ruolo delle scuole pubbliche ci sembra essenziale. Innanzitutto quello della Sspal. La capillarità delle relazioni che la Scuola ha saputo costruire nel tempo possono diventare una ricchezza e un volano per raggiungere questi obiettivi. Recentemente la Scuola ha organizzato alcuni riusciti interventi formativi proprio in materia di controllo di gestione negli enti di ridotte dimensioni in collaborazione con la Scuola dell'amministrazione dell'interno. L'iniziativa è stata percepita come particolarmente utile e si è assistito alla sete delle figure amministrative sul punto. L'attenzione rivolta a questo argomento è stata elevatissima e si è concretamente percepito il bisogno formativo in merito. Riteniamo che anche nei corsi per gli amministratori locali occorrerebbe implementare la conoscenza dei sistemi di controllo interno per comunicare l'utilità di essi alle scelte strategiche di cui solo la politica è effettivamente titolare. Un primo tentativo è stato fatto all'interno del percorso di for-

mazione per gli amministratori neoeletti della Regione Toscana, denominato «Form.a.l. 2010».

Un altro aspetto cui vorremmo accennare è il rapporto tra performance, sistemi di controllo e gestione del personale. In questa materia la recente riforma del 2009 ha introdotto una rilevante e positiva novità: la performance organizzativa. La implementazione ci sembra positiva e opportuna perché può stimolare senso di identità e di lavoro in team. Questo aspetto nelle organizzazioni pubbliche è spesso carente e lo stimolo sul punto ci sembra importante. Inoltre la valutazione della performance organizzativa potrebbe seriamente introdurre la figura del dirigente quale leader di un gruppo di lavoro. La sfida, credo, sarà quella di saper valutare l'apporto che ogni singolo dipendente e insieme il team infondono per raggiungere gli obiettivi.

Parte prima
Strategie





I. Il controllo di gestione nei comuni italiani. Un'indagine empirica

di Carolina Raiola

1. *Il quadro normativo.*

La disciplina dei controlli nelle amministrazioni centrali e locali è stata soggetta, nel tempo, a ripetuti interventi da parte del legislatore. Concetti come efficienza, misurazione, obiettivi e valutazione – lungo il corso degli anni – hanno trovato spazio nelle norme, ma la strada per la loro applicazione si è rivelata a tratti dissestata per le singole amministrazioni.

L'idea di introdurre sistemi che garantissero la misura della qualità dei servizi esisteva già prima degli anni novanta¹, ma è attraverso la riforma degli assetti contabili (dello Stato e delle autonomie locali) che si sono create le condizioni per lanciare i primi tentativi di riforma dei controlli.

È la legge n. 142 del 1990 che apre la stagione dei primi cambiamenti dei controlli negli enti locali. Fino ad allora tenuti al controllo di legittimità e (eventualmente) ai controlli di merito nella forma della richiesta di riesame degli atti da parte dell'organo competente dell'ente², gli enti possono dal 1990 prevedere nei propri statuti forme di controllo economico interno della gestione³. L'intento è sostituire progressivamente il modello di controllo preventivo di legittimità con il modello dei controlli gestionali, in modo da favorire il collegamento tra risultati conseguiti e obiettivi programmati⁴.

¹ Si consideri, ad esempio, il rapporto per la riforma della pubblica amministrazione «Rapporto sui principali problemi dell'amministrazione dello Stato» che, nel 1979, il ministro per la Funzione pubblica Massimo Severo Giannini presenta alle Camere. Il rapporto sostiene, tra le altre cose, che è necessario introdurre attività di misurazione per rilevare la produttività dell'amministrazione pubblica.

² Art. 130, c. 2 della Costituzione, soppresso dall'art. 9, c. 2, della legge cost. n. 3 del 2001. «In casi determinati dalla legge può essere esercitato il controllo di merito, nella forma di richiesta motivata agli enti deliberanti di riesaminare la loro deliberazione».

³ Art. 50, c. 9 della l. 142/1990.

⁴ Cfr. Corte dei conti, delibera 7 2002 p. 3.

Lo slancio normativo incontra, a livello locale, un contesto in cui, di fatto, già si sperimentano forme di controllo e misurazione dei costi e dei rendimenti dell'azione amministrativa⁵. Si tratta di attività pionieristiche, avviate spontaneamente o sulla spinta di progetti che, dall'alto, si proponevano di traslare alle amministrazioni pubbliche le tecniche di gestione già consolidate nelle aziende private⁶.

Il dettato normativo della riforma è ancora molto generico e, soprattutto, considera il controllo della gestione come una facoltà senza alcun rilievo di obbligatorietà. L'obbligo è introdotto, per le amministrazioni centrali, tre anni dopo: il d.lgs. n. 29/1993, disciplinando l'organizzazione degli uffici e i rapporti di lavoro e di impiego alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche sotto delega della l. 421/1992, introduce nel sistema il concetto di «efficienza, efficacia ed economicità» e prevede che, per la verifica del risultato dell'attività svolta dagli uffici, le amministrazioni centrali si dotino di appositi nuclei di valutazione composti da esperti in tecniche di valutazione e nel controllo di gestione, interni o esterni all'amministrazione⁷. Più in generale, con il d.lgs. n. 29/1993 il legislatore definisce l'impianto organizzativo per l'introduzione del controllo di gestione prevedendo, oltre ai nuclei di valutazione, la separazione di funzioni tra organi politici e organi amministrativi, la definizione degli obiettivi, dei piani e dei programmi per l'azione amministrativa e la gestione e delle responsabilità connesse, nonché la funzione di verifica della rispondenza dei risultati dell'attività amministrativa e della gestione agli indirizzi impartiti. L'obbligo, per gli enti locali, è introdotto successivamente: se nella l. 142/1990 il controllo di gestione era considerato facoltativo, nel d.lgs.

⁵ Cfr. I. Borrello - P. Zanela, *Gli enti locali*, in A. Natalini (a cura di), *L'esperienza dei controlli interni nelle amministrazioni pubbliche*, in «Quaderni Mipa», Istat, 2002, 5, p. 82.

⁶ Per le sperimentazioni avviate dall'alto si fa riferimento al progetto finalizzato del Cnr sull'organizzazione e sul funzionamento della pubblica amministrazione e al progetto Fepa, che sperimenta negli anni ottanta un sistema integrato di tecniche gestionali per l'innovazione organizzativa delle pubbliche amministrazioni incentrato sulla programmazione per obiettivi. Il progetto Fepa si avvia per iniziativa del Dipartimento della funzione pubblica nel 1985 e coinvolge in fase di sperimentazione, oltre alle amministrazioni centrali, anche 5 province, 6 Comuni e 5 Usl; in fase di attuazione i Comuni coinvolti sono 260. Per i dettagli si vedano gli atti del convegno di conclusione e presentazione dei risultati del progetto Fepa e, in particolare, la Relazione introduttiva di Emidio Valentini, direttore del progetto. Più in generale, per i riferimenti alle sperimentazioni si veda A. Natalini, *Lo Stato costi-rendimenti*, in Aa.Vv., *Le amministrazioni pubbliche tra conservazione e riforme. Omaggio degli allievi a Sabino Cassese*, Giuffrè, Milano 2008, pp. 344-5.

⁷ Art. 20, c. 2 del d.lgs. n. 29/1993. Il comma 4 dello stesso articolo prevede, altresì, che «il risultato negativo della gestione può comportare, previa controdeduzioni degli interessati, il collocamento a disposizione per la durata massima di un anno, con conseguente perdita del trattamento economico accessorio connesso alle funzioni».

n. 77/1995 trova una spinta nell'introduzione del piano esecutivo di gestione (di durata annuale, in cui l'organo esecutivo deve determinare gli obiettivi di gestione ai responsabili dei servizi), nella previsione di una relazione previsionale e programmatica che copra il periodo del bilancio pluriennale e di un piano degli obiettivi⁸. Anche dal punto di vista normativo, per gli enti locali, il controllo di gestione comincia a essere quella «procedura diretta a verificare lo stato di attuazione degli obiettivi programmati e, attraverso l'analisi delle risorse acquisite e della comparazione tra i costi e la quantità e qualità dei servizi offerti, la funzionalità dell'organizzazione dell'ente, l'efficacia, l'efficienza ed il livello di economicità nell'attività di realizzazione dei predetti obiettivi»⁹. Il decreto introduce una prima scansione delle fasi del controllo di gestione (predisposizione del piano degli obiettivi; rilevazione dei dati relativi ai costi e ai proventi e dei risultati raggiunti; valutazione dei dati in rapporto al piano degli obiettivi), svolto per singoli servizi e centri di costo dai nuclei di valutazione. In questo contesto, la legge n. 20/1994 attribuisce alla Corte dei conti la funzione di valutare il funzionamento dei controlli interni nelle amministrazioni pubbliche¹⁰: tra i compiti affidati alla Corte dei conti dalla legislazione di riforma del 1994 e dalla successiva novella del 1996 (d.l. n. 543/1996 e relativa legge di conversione n. 639/1996) rientra dunque anche la verifica dello stato di diffusione della metodologia del controllo interno¹¹. Il controllo di tipo preventivo viene limitato in questo modo anche per gli enti locali, a cui vengono estesi quelli successivi di tipo collaborativo¹².

⁸ D.lgs. n. 77/1995, artt. 11 e 12. Al fine di garantire la realizzazione degli obiettivi programmati e la corretta ed economica gestione delle risorse pubbliche, il decreto obbliga gli enti locali a introdurre il controllo di gestione nelle forme previste dal d.lgs. n. 29/1993 e dallo stesso decreto 77/1995.

⁹ D.lgs. n. 77/1995, art. 39.

¹⁰ Come prescritto dall'art. 3 della l. 20/94, alla Corte dei conti viene affidato il compito di svolgere «anche in corso di esercizio, il controllo successivo sulla gestione del bilancio e del patrimonio delle amministrazioni pubbliche, nonché sulle gestioni fuori bilancio e sui fondi di provenienza comunitaria, verificando la legittimità e la regolarità delle gestioni, nonché il funzionamento dei controlli interni a ciascuna amministrazione». Secondo lo stesso comma la Corte doveva anche «accertare, anche in base all'esito di altri controlli, la rispondenza dei risultati dell'attività amministrativa agli obiettivi stabiliti dalla legge, valutando comparativamente costi, modi e tempi dello svolgimento dell'azione amministrativa». Il compito di effettuare la valutazione del funzionamento del sistema dei controlli interni verrà poi attribuito dall'art. 7, comma 7 della legge n. 131 del 2003 alle Sezioni regionali di controllo della Corte.

¹¹ Cit. Corte dei conti, delibera n. 7 del 2002, Relazione, p. 1.

¹² «Questi dunque gli esiti principali della riforma del sistema dei controlli: la riduzione del 90% dei controlli preventivi di legittimità; l'affermarsi dei controlli interni nelle loro diverse articolazioni e lo sviluppo più generale dei controlli successivi sulla gestione o sui risultati delle gestioni pubbliche; la trasformazione del ruolo e delle funzioni degli organi di controllo e in specie, l'affermazione del ruolo centrale alla Corte dei conti quale organo di

Successivamente, grazie al d.lgs. n. 286/1999, il legislatore rende più organica, perfezionandola, la disciplina dei controlli, definendo il controllo di gestione come uno dei quattro controlli interni (controllo di regolarità amministrativa e contabile; valutazione e controllo strategico; valutazione della dirigenza; controllo di gestione) da introdurre obbligatoriamente nelle amministrazioni pubbliche centrali e, eventualmente, negli enti locali. Nei confronti delle autonomie locali l'intento non è disegnare l'organizzazione del controllo, ma tracciare un sistema flessibile, individuando le funzioni che i controlli interni devono assumere¹³. Le previsioni contenute nel d.lgs. n. 286/1999 diventano prescrizioni per gli enti locali quando vengono accolte nel Testo unico degli enti locali (Tuel), con d.lgs. n. 267/2000. Il Tuel dettaglia le specifiche del controllo di gestione e gli strumenti per la sua realizzazione, ma ribadisce – come il d.lgs. n. 286/1999 – che gli enti locali hanno la facoltà di disciplinare e organizzare i controlli interni in piena autonomia, anche esercitandoli in convenzione con altri enti. L'autonomia degli enti locali è dunque considerata come prioritaria rispetto ai criteri minimi comuni, definiti magari dal centro, a cui attenersi per l'attività operativa del controllo di gestione¹⁴.

Considerati i dati relativi all'implementazione del controllo di gestione e, in generale, dei controlli interni nelle amministrazioni pubbliche, la l. 15/2009 ha cercato di introdurre nel sistema dei controlli alcune leve per garantirne maggiormente l'applicazione e superarne le criticità. Con l'intento di esercitare una pressione sui risultati, la l. 15/2009 e il suo decreto legislativo attuativo 150/2009 incrementano il peso dei controlli esterni accentrando la definizione dei modelli di controllo di gestione attraverso la creazione della Commissione indipendente per la valutazione, l'integrità e la trasparenza delle amministrazioni pubbliche; introducendo nei singoli enti gli organismi indipendenti di valutazione; e definendo la trasparenza diffusa quale espediente di controllo della performance degli enti da parte dei singoli cittadini. Il d.lgs. n. 150/2009 dettaglia maggiormente le relazioni tra i

controllo «di garanzia» esteso a tutte le amministrazioni, comprese quelle regionali e locali; lo sviluppo dei controlli di risultato; l'affermazione del principio della valutazione e della responsabilità». Cit. in C. La Cava, *I controlli*, in Aa.Vv., *Le amministrazioni pubbliche tra conservazione e riforme*, Giuffrè, Milano 2008, p. 378.

¹³ L'applicazione delle disposizioni da parte delle amministrazioni locali è da considerarsi nel rispetto dell'autonomia degli enti e delle norme concernenti l'ordinamento finanziario e contabile. A tal proposito, si veda la prefazione di Franco Bassanini al volume di G. Azzone e B. Dente (a cura di), *Valutare per governare. Il nuovo sistema dei controlli nelle pubbliche amministrazioni*, Rcs libri, Milano 1999.

¹⁴ Si veda, a tal proposito, M. L. De Carli, *Gli enti locali tra controlli «vecchi» e «nuovi»*, in «Azienditalia», 2007, 9, pp. 651 sgg.

controlli interni introducendo un ciclo di gestione della performance che, partendo dagli obiettivi attribuiti alle strutture e ai singoli dipendenti, attraversa una serie di step che si risolvono nell'attribuzione di incentivi e premi alle risorse umane solo previo accertamento della completa aderenza dei risultati agli obiettivi, definiti tramite indicatori. Precedente alla valutazione della performance è dunque la misurazione della stessa, svolta attraverso un sistema ad hoc che – tramite il piano e la relazione della performance – individua fasi, tempi, modalità, soggetti e responsabilità del processo di misurazione e valutazione, nonché le modalità di raccordo e integrazione con i sistemi di controllo esistenti. In questa riforma dei controlli interni, incentrata maggiormente sulla persona che sull'organizzazione, la valutazione della performance diviene il punto di riferimento e di raccordo per ogni altro tipo di controllo¹⁵.

Sotto il profilo della pubblicizzazione dei risultati, il cambiamento di paradigma¹⁶ della riforma del 2009 sta, soprattutto, nell'idea che il controllo diffuso delle attività dell'ente da parte di *stakeholders* e singoli cittadini sia la cifra per aumentare l'efficienza dell'azione amministrativa: la cosiddetta «riforma Brunetta» (con la l. 15/2009 e la cosiddetta «Operazione trasparenza» avviata con la l. 69/2009) «parte dal presupposto che, per creare pressione sui risultati, occorre garantire trasparenza sui dati del controllo di gestione, anche traducendoli, se necessario, e coinvolgere il cittadino sui giudizi di qualità»¹⁷. La l. 15/2009 ha dunque previsto l'obbligo per tutte le amministrazioni di rendere pubblici obiettivi, indicatori di produttività e dati sui servizi resi, in modo da poter consentire confronti pubblici annuali sul funzionamento dell'ente¹⁸: non solo, dunque, informazioni relative all'organizzazione dell'ente, ma anche dati attraverso cui l'ente possa rappresentare in modo significativo l'efficienza e l'imparzialità della gestione, nonché l'utilizzo effi-

¹⁵ Cfr. Corte dei conti, Delibera 16/2010 p. 124.

¹⁶ «Il controllo interno concepito nel d.lgs. n. 286/1999 non si basa sulla partecipazione e sulla trasparenza in nessuna delle sue articolazioni. I soggetti privati non sono consultati né in sede di individuazione degli obiettivi né di analisi dei risultati. Tra i suoi obiettivi non vi è quello di migliorare l'accountability. Mentre le direttive strategiche del vertice politico sono pubblicate sui siti web delle amministrazioni statali, le valutazioni intermedie e finali non dovrebbero essere neanche accessibili». Cit. in A. Natalini, *Lo Stato costi-rendimenti*, in Aa.Vv., *Le amministrazioni pubbliche tra conservazione e riforme*, Giuffrè, Milano 2008, pp. 358-9.

¹⁷ Così il prof. Luciano Hinna membro della Civit, in un'intervista ad hoc per la presente ricerca. Una considerazione simile si trova in P. Barrera, *Responsabilità disciplinare dei dipendenti pubblici*, in *La corruzione amministrativa. Cause, prevenzione e rimedi*, a cura di F. Merloni e L. Vandelli, Passigli, Firenze 2010: «se l'autoreferenzialità è la causa principale del fallimento dei sistemi di valutazione e/o di controllo interno, e non è possibile rimediare con nuovi controllori esterni [...], si deve imboccare la strada del controllo diffuso».

¹⁸ Art. 4, c. 2, lettere b), c) e h) della l. 15/2009.

ciente delle risorse pubbliche¹⁹. Facendo seguito ai principi della riforma, la Civit ha difatti inteso la trasparenza quale strumento essenziale per assicurare i valori costituzionali dell'imparzialità e del buon andamento delle pubbliche amministrazioni, per favorire il controllo sociale sull'azione amministrativa e sul rispetto del principio di legalità²⁰.

Relativamente all'ambito di applicazione, le prescrizioni contenute nel d.lgs. n. 150/2009 impattano integralmente soltanto sulle amministrazioni centrali; la riforma prevede infatti che, nel rispetto della propria autonomia, gli enti locali adeguino i propri ordinamenti a un novero ristretto delle disposizioni del decreto²¹ in un arco temporale differito rispetto alle amministrazioni centrali, pena l'integrale applicazione delle disposizioni dei Titoli II e III del decreto. Tendendo conto del principio di autonomia degli enti locali, la Civit ha espresso l'avviso che, in caso di mancato adeguamento, l'applicazione avrebbe riguardato soltanto i principi specificamente previsti per gli enti locali²².

2. *L'attuale governance.*

Il quadro dei soggetti inclusi, anche se in diversa misura, nei controlli interni delle amministrazioni pubbliche è particolarmente articolato.

Gli enti locali hanno ancora l'obbligo di trasmettere alle sezioni regionali i referti redatti dalle strutture preposte al controllo di gestione e la Corte dei conti attualmente è l'unico organo che esercita un controllo esterno regolare sulla loro gestione²³.

Attualmente, nel *framework* delle autorità che hanno un ruolo nei controlli, resiste il Comitato tecnico scientifico per il coordinamento in materia di valutazione e controllo strategico nelle amministrazioni dello Stato, collocato presso la presidenza del Consiglio dei ministri

¹⁹ Cfr. E. Carloni, *La «casa di vetro» e le riforme. Modelli e paradossi della trasparenza amministrativa*, in «Rivista di diritto pubblico», 2009, 3, pp. 779-812.

²⁰ Cit. in Civit, delibera 6/2010, *Prime linee di intervento per la trasparenza e l'integrità*. Una disamina delle implicazioni sulla trasparenza della nuova riforma è consultabile in F. Pizzetti - A. Rughetti (a cura di), *La riforma del lavoro pubblico*, Studi Cis Anci, Edk editore, Roma 2010.

²¹ Elencate nell'art. 16, c. 2 del d.lgs. n. 150/2009, le disposizioni prevedono l'introduzione del ciclo della performance, la definizione degli obiettivi e degli indicatori, il ricorso ai sistemi premianti selettivi, la costituzione degli organismi interni di valutazione.

²² E dunque le disposizioni richiamate dall'art. 16 c. 2. Si veda la delibera Civit n. 6/2011 del 3 febbraio 2011.

²³ Si vedano: art. 198 bis del Tuel, inserito dal decreto legge n. 168 del 2004; art. 148 del d.lgs. n. 267/2000 ai sensi della l. 20/1994; Corte dei conti, delibera 16/2010, p. 124.

(Dipartimento per l'attuazione del programma di governo) e istituito con il d.lgs. n. 286/1999. Il Comitato ha il compito – tra gli altri – di elaborare metodologie e strumenti per assicurare e migliorare il collegamento fra gli obiettivi strategici e l'allocazione e l'uso delle risorse nelle amministrazioni dello Stato, ma non ha alcun rapporto con comuni ed enti locali.

La Commissione indipendente per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle amministrazioni pubbliche si è inserita nel quadro degli organi esterni di controllo alla fine del 2009, quando è stata istituita ai sensi dell'art. 13 del d.lgs. n. 150 del 2009. La Commissione, insediatasi il 15 dicembre 2009 ha tra i suoi compiti quello di indirizzare, coordinare e sovrintendere le attività di misurazione e valutazione della performance organizzativa e individuale²⁴. Nell'esercizio delle sue funzioni, il punto debole della Civit resta comunque l'assenza di potere sanzionatorio, che inibisce il suo ruolo nel caso in cui le delibere che emana non trovino applicazione: «la Civit si configura come un organismo di accompagnamento e non di controllo. Alla Civit sono stati dati pochissimi compiti di controllo e, nel quadro generale, manca ancora un organo che svolga un *audit* esterno sulla *performance* considerata nel suo complesso»²⁵.

Occorre sottolineare che l'attività della Civit è prevalentemente rivolta alle amministrazioni centrali. Il rapporto con gli enti locali, nell'emanazione delle delibere che dettagliano le prescrizioni dei decreti legislativi, viene mediato attraverso l'Anci e l'Upi, che raccolgono le istanze da comuni e province e le portano al centro. L'obiettivo di tali associazioni degli enti locali è sostanzialmente quello di rendere i dettati delle norme più conformi alle esigenze che provengono dal basso e il collegamento formale tra Anci, Upi e Civit è determinato dalla stipulazione di protocolli d'intesa, che nel caso dell'Anci ha dato luogo a un tavolo tecnico permanente di confronto con la Commissione su diversi aspetti dell'implementazione delle disposizioni della Riforma negli enti locali²⁶:

²⁴ Relativamente alle funzioni della Civit e, soprattutto, alle attività svolte, si veda la Relazione «Una riforma per la crescita. L'attività della Civit (22 dicembre 2009-26 ottobre 2010)», presentata in occasione del Convegno organizzato a Roma il 28 ottobre 2010 dalla Scuola superiore della pubblica amministrazione e dal ministero per la Pubblica amministrazione e l'innovazione.

²⁵ Cit. in Luciano Hinna, membro della Civit, in un'intervista realizzata ad hoc per la presente ricerca.

²⁶ Cfr. art. 2, Protocollo ai sensi del comma 2 dell'articolo 13 del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150 tra Anci e Commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle amministrazioni pubbliche, 16 settembre 2010.

la Civit ha funzioni importanti e decisive per le amministrazioni dello Stato, ma per i Comuni le sue disposizioni sono mediate dalle associazioni delle autonomie locali. I protocolli d'intesa previsti dalla riforma potevano sembrare in un primo momento degli espedienti per favorire la diffusione dell'approccio statalista anche a livello locale, ma così non è stato. Il protocollo Anci-Civit chiarisce in modo netto che è l'Anci che media gli indirizzi della Civit trasformandoli in diverse opzioni di indirizzo per i Comuni²⁷.

Nell'ambito del Tavolo tecnico l'Anci ha il compito, tra l'altro, di provvedere alla raccolta e a un primo esame della documentazione inerente al ciclo della performance trasmessa dai comuni e di istruire preventivamente le richieste di parere provenienti dagli enti locali e concernenti l'applicazione del d.lgs. n. 150/2009²⁸. Il rapporto Civit-Anci si è anche declinato, nello specifico della cosiddetta «riforma Brunetta», nella creazione di una Commissione nazionale di Anci, che ha il compito di formulare le linee guida per l'applicazione della Brunetta e di validare gli Oiv istituiti dai comuni; ha avviato inoltre un sistema di *benchmarking* per confrontare le performance dei comuni aderenti. In questo senso, la Commissione nazionale Anci ha definito un set di indicatori e una serie di metodologie per la misurazione della performance negli enti locali. Il sistema ha incontrato tuttavia non poche difficoltà:

È molto difficile convincere i sindaci a dotarsi di un sistema di indicatori perché il loro indicatore prioritario sono le elezioni. Se il cittadino ha gradito i risultati della loro azione, vota: è questa, molte volte, la *customer satisfaction*. In più, di solito i Comuni meno virtuosi stentano ad accettare il confronto con Comuni particolarmente efficienti. La soluzione è che la Commissione Anci sta definendo le metodologie di rilevazione ed elaborando modelli di indicatori. Starà poi ai Comuni costruirsi sistemi di valutazione conformi alle proprie caratteristiche e alle proprie esigenze²⁹.

L'interpretazione della riforma, delle linee guida e delle metodologie da parte dei dirigenti delle realtà locali è poi agevolata dalle scuole e dagli organi di formazione istituzionali, come Sspa, Sspal e Formez PA e Formez Italia.

In questo contesto, gli Oiv sono organi collocati all'interno degli enti per garantire innanzitutto la correttezza del processo di misurazione e valutazione e formulare le proposte di valutazione dei dirigen-

²⁷ Cit. in Pietro Barrera in un'intervista realizzata ad hoc per la ricerca.

²⁸ Si veda la nota Civit del 7 aprile 2011 sull'accordo per l'invio direttamente all'Anci della documentazione e delle richieste concernenti l'applicazione del decreto legislativo n. 150/2009.

²⁹ Cit. in Cesare Vaciego, intervista condotta ad hoc per la ricerca. Direttore generale del Comune di Torino, Vaciego è coordinatore della Commissione nazionale Anci.

ti di vertice³⁰. In sostanza, l'Oiv è un organismo indipendente svincolato dall'apparato amministrativo dell'ente, una sorta di controllore esterno collocato all'interno, a cui non possono appartenere i segretari comunali e i direttori generali dell'ente³¹.

I dati disponibili in materia: la Corte dei conti.

Le sezioni regionali della Corte dei conti effettuano la valutazione del funzionamento del sistema dei controlli interni nelle autonomie locali, ma ognuna secondo un metodo e su un campione proprio. Al contempo, nessun altro organo a livello centrale esercita un controllo su come viene svolta dagli enti locali l'attività di misurazione e valutazione dell'andamento della gestione. Da un punto di vista strettamente metodologico, l'effetto finale è che, se si cercano informazioni sul quadro d'insieme dell'implementazione delle disposizioni sul controllo di gestione negli enti locali, i dati a disposizione sono pochi e tra loro non confrontabili.

Gli ultimi dati relativi allo stato di implementazione dei controlli interni negli enti locali presi nel loro insieme risalgono al periodo precedente all'emanazione dell'art. 198 bis del Tuel, quando ancora la Sezione delle autonomie curava direttamente l'attività di verifica del funzionamento del controllo di gestione e – più in generale – del sistema di controlli interni, predisponendo, anche con la collaborazione delle sezioni regionali, specifici referti³².

Le rilevazioni più recenti della Sezione autonomie sul complesso degli enti italiani mostravano, nel 2003, che ancora molti enti – soprattutto i comuni di minori dimensioni – non avevano istituito né i controlli interni previsti dalla Bassanini, né quelli precedentemente prescritti dal d.lgs. n. 77/1995 e che l'evoluzione di quelli già attivati era molto differenziata da una situazione all'altra e spesso non radicata nell'organizzazione e nel funzionamento dell'ente³³. Contesto diversificato e modelli eterogenei di sviluppo del controllo di gestione rendevano già allora difficile il coordinamento unitario e l'armonizzazione del sistema.

³⁰ Collocazione e composizione sono rimesse all'autonoma determinazione dell'amministrazione interessata. Si veda *Linee Guida Anci III. L'organismo indipendente di valutazione degli enti locali: le prime indicazioni dell'Anci*, p. 2, in www.performanceemero.it.

³¹ Si veda il parere Civit al quesito del Comune di Pastrengo (Vr) sulla valutazione del segretario comunale e sulla sua partecipazione all'Organismo indipendente di valutazione.

³² Cit. in Corte dei conti, *Linee guida per il coordinamento delle metodologie finalizzate alle rilevazioni delle Sezioni regionali sul funzionamento dei controlli interni nelle Regioni e negli enti locali*, relazione della delibera n. 15/2004.

³³ Cfr. Corte dei conti, *Funzionamento dei controlli interni*, deliberazione n. 8/2003.

3. *Gli enti locali e l'implementazione dei controlli.*

A margine delle nuove disposizioni della l. 15/2009 e dei suoi decreti attuativi, la ricerca si è posta l'obiettivo di indagare quali soluzioni organizzative sono state, nel tempo, implementate dai comuni italiani per favorire l'introduzione e lo sviluppo del controllo di gestione.

A tal fine, la raccolta dei dati è stata effettuata con la collaborazione dei segretari comunali attraverso due tipi di indagine: un'analisi qualitativa in profondità presso undici enti locali, basata sul metodo estrapolativo, e un'indagine empirica a largo spettro, condotta attraverso un questionario sottoposto ai corsisti della Scuola superiore della pubblica amministrazione locale.

I risultati dell'indagine empirica. La survey telematica

Su ampia scala, informazioni sullo stato attuale del controllo di gestione sono rilevabili analizzando i dati restituiti dalla consultazione telematica lanciata su una piattaforma dedicata e collegata al sito web della Scuola superiore della pubblica amministrazione locale. La consultazione è stata promossa presso i segretari comunali iscritti ai corsi Sefa e Spes edizione 2009 organizzati dalla Sspal, che sono stati invitati (via e-mail e tramite annunci sul sito ufficiale) a compilare un questionario a risposta multipla sulle attività di controllo di gestione svolte nei propri enti di appartenenza³⁴. Considerate le modalità di somministrazione del questionario, il campione risultante non è rappresentativo dell'universo e le risposte ottenute sono da analizzare tenendo conto che sono frutto delle interpretazioni dei segretari comunali.

Il questionario di rilevazione sottoposto ai segretari

L'intento di raccogliere dati quantitativi che delineassero lo stato di implementazione e le caratteristiche del controllo di gestione negli enti locali italiani è stato portato avanti attraverso un questionario di rilevazione articolato in due parti.

La prima parte del questionario è stata costruita con l'obiettivo di raccogliere i dati anagrafici del segretario compilatore e del suo ente di appartenenza e di approfondire, nello specifico, il grado di innovazione dei servizi offerti dall'ente e il periodo di introduzione del controllo di gestione.

³⁴ I segretari comunali ammessi ai corsi Sefa e Spes 2009 sono 217. Gli iscritti alla piattaforma (aperta anche ai non ammessi) sono risultati essere 232. I questionari restituiti alla data della chiusura della consultazione, e su cui si basano i dati contenuti in questo volume, sono stati 169. La compilazione è avvenuta tra settembre e dicembre 2010 e ha consentito ai segretari di ottenere crediti formativi.

La seconda parte del questionario, dedicando particolare attenzione al ruolo giocato dai segretari comunali, è stata sviluppata al fine di indagare le caratteristiche del controllo di gestione e della contabilità adottati dall'ente di appartenenza del rispondente e compararle agli scenari aperti dalla cosiddetta riforma Brunetta.

L'interesse, in particolare, è ricaduto su sei aspetti cardine dei controlli interni agli enti locali.

1) Le fasi del ciclo della performance svolte dagli enti rispondenti e le attribuzioni che il segretario comunale generalmente ricopre all'interno di ognuna di esse.

2) La composizione e le procedure di nomina degli attuali nuclei di valutazione.

3) Le eventuali realizzazioni del controllo di gestione in forma associata, con particolare attenzione alla sua promozione, alla sua introduzione e ai suoi esiti.

4) Il sistema di contabilità e di *customer satisfaction*, con dettagli sul tipo di contabilità adottata, sugli indicatori usati per valutare la performance dell'ente, sulle aziende partecipate e sulle indagini di *customer satisfaction* compiute dall'ente di appartenenza.

5) Le attività relative alla trasparenza e alla partecipazione (tipo di informazioni pubblicate dall'ente prima e dopo l'entrata in vigore della cosiddetta «Operazione trasparenza», attenzione riservata dai media locali e dall'opinione pubblica alle informazioni gestionali dell'ente, strumenti utilizzati per favorire la partecipazione di cittadini, *stakeholders* e Consiglio comunale nelle diverse fasi del controllo di gestione).

6) La partecipazione ad attività di *benchmarking* sulla performance.

7) La formazione sul controllo di gestione: gli strumenti attraverso cui l'ente acquisisce generalmente know-how per la realizzazione del controllo di gestione e il ruolo degli esperti esterni e delle società di consulenza.

Anagrafica degli enti rispondenti

I questionari restituiti attraverso la consultazione telematica sono, in totale, 169. I comuni in cui operano i segretari rispondenti – e a cui i dati raccolti fanno riferimento – risultano distribuiti tra le diverse ripartizioni geografiche in modo piuttosto uniforme, con uno scarto a favore dell'Italia meridionale: dei 169 comuni rispondenti, 29 comuni provengono dall'Italia centrale (17%); 22 dalle Isole (13%); 32 dal Nord-est (19%); 39 comuni dal Nord-ovest (23%); 47 dell'Italia me-

ridionale (28%). Riguardo alle dimensioni, i comuni analizzati sono in prevalenza di piccole e medie dimensioni. Nel complesso, i comuni con meno di 15 000 abitanti sono l'86% dei 169 rispondenti: 36 fino a 3000 abitanti; 109 da 3000 a 15 000 abitanti. I comuni da 15 000 a 65 000 abitanti sono il 13% del totale (22); i Comuni rispondenti che superano i 65 000 abitanti sono 2.

Rispetto al grado di innovazione i 169 Comuni rispondenti risultano distribuiti in minima parte su valori bassi e alti (5% in entrambi i casi) e in gran parte su valori medi (per il 90% dei casi)³⁵.

Valutato nel complesso³⁶, lo sviluppo del controllo di gestione nei comuni che hanno partecipato alla consultazione risulta attestarsi su livelli bassi e medio-bassi: nel dettaglio, i comuni in cui il controllo di gestione è in una fase ancora embrionale sono 59 e quelli in cui si attesta su valori medio-bassi sono 84. Un livello alto è raggiunto da 4 comuni su 169; medio-alto da 22 dei comuni rispondenti. I comuni dell'Italia meridionale risultano avere generalmente un grado di sviluppo del controllo di gestione basso (27 comuni) e medio-basso (18 comuni): solo in 2 casi si collocano nella fascia di sviluppo medio-alta e in nessun caso nella fascia alta. Emerge dai dati che il controllo di gestione più sviluppato si concentra nell'Italia centrale: 3 comuni del Centro si collocano nella fascia alta e solo 7 nella fascia bassa. A essi seguono i comuni dell'Italia del Nord-est, in cui il controllo di gestione ha un grado di sviluppo medio-alto in 3 casi e un grado di sviluppo basso in soli 6 casi.

³⁵ Il grado di innovazione è stato determinato attraverso un indice che sintetizza l'operatività di sette diversi servizi nei comuni rispondenti: il Suap, il sistema di valutazione della dirigenza, il protocollo informatico, il sistema di *customer satisfaction*, il sito web, gli strumenti avanzati di partecipazione e la carta dei servizi. Il range definito ha considerato come basso il grado di innovazione dei comuni in cui risulta operativo da 0 a 1 servizio su 7, medio quello in cui risultano attivi da 2 a 5 servizi e alto quello in cui i servizi attivi sono 6 o 7.

³⁶ La scala relativa al livello di sviluppo del controllo di gestione è stata costruita utilizzando 10 attributi ritenuti indicatori di un sistema avanzato di controllo di gestione: 1) Sistema di controllo di gestione che riguarda gli aspetti patrimoniali; 2) Sistema di controllo di gestione che riguarda aspetti qualitativi (ad es., *customer satisfaction* dei servizi); 3) Sviluppo di attività di controllo dei processi organizzativi, degli *output* e degli *outcome*; 4) Riprogettazione, rideterminazione degli obiettivi non del tutto conseguiti e manutenzione dei nuovi risultati ottenuti; 5) Presenza di un sistema integrato o tenuto in parallelo di contabilità finanziaria ed economico patrimoniale; 6) Presenza di un sistema e/o di strumenti di contabilità analitica; 7) Impiego di indicatori sulla qualità dei servizi pubblici; 8) Attività di controllo di gestione finalizzata all'analisi degli scostamenti, alle azioni correttive e al reporting interno; 9) Redazione del bilancio consolidato per il gruppo pubblico locale; 10) Attuazione di indagini di *customer satisfaction*. Posta la presenza di ognuno degli attributi pari a 1, i range di sviluppo sono stati così costituiti: basso (da 0 a 1); medio-basso (da 2 a 4); medio-alto (da 5 a 7); alto (da 8 a 10 attributi presenti).

Figura 1. Anagrafica dei comuni rispondenti.

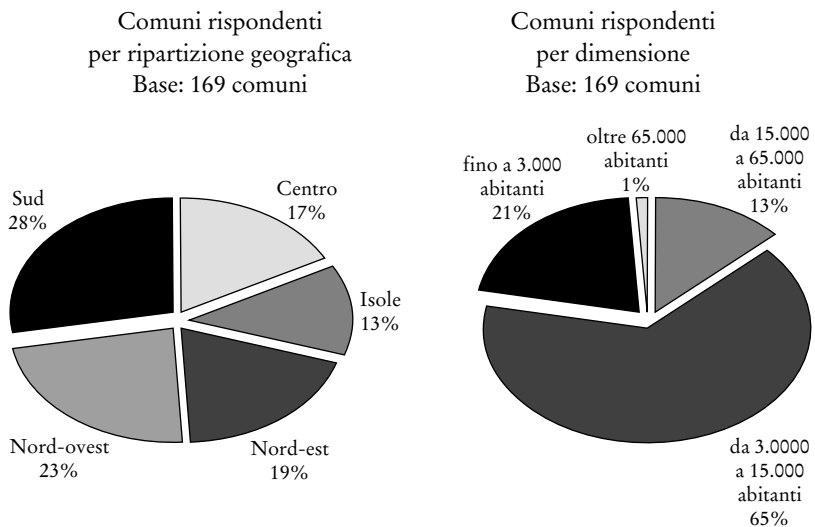
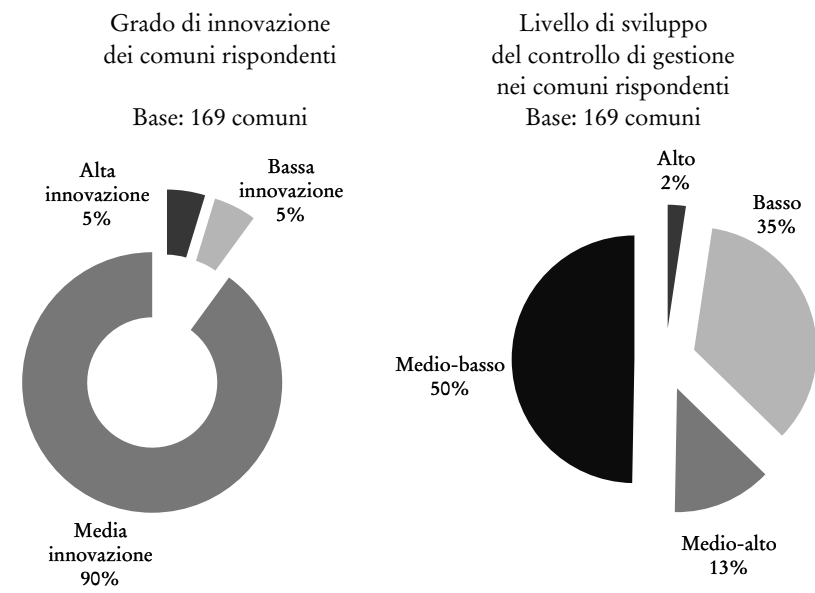
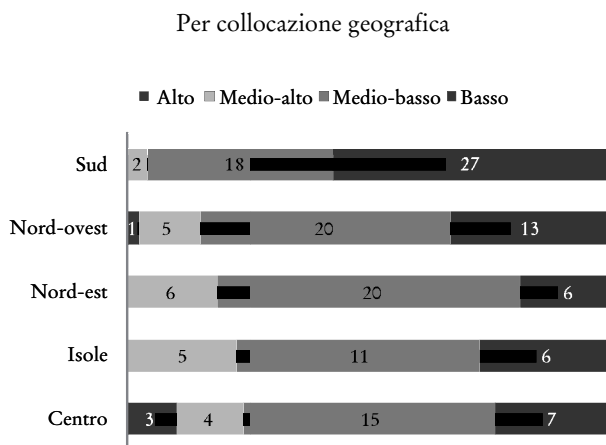
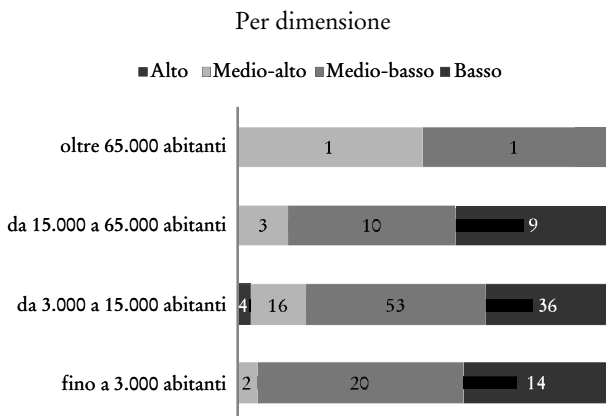


Figura 2. Sviluppo dell'innovazione e del controllo di gestione nei comuni rispondenti.



segue Figura 2. Sviluppo dell'innovazione e del controllo di gestione nei comuni rispondenti.

Livello di sviluppo del controllo di gestione nei comuni rispondenti
Base: 169 comuni



Introduzione e organizzazione del controllo di gestione

Come è possibile rilevare attraverso la figura 3, nei comuni rispondenti il controllo di gestione è stato introdotto in misura nettamente prevalente a seguito del d.lgs. n. 286/1999 (145 comuni su 160 rispondenti). Tra i comuni che hanno adottato forme di controllo di gestio-

ne precedentemente al d.lgs. n. 286/1999 (il 10% dei 160 comuni che hanno risposto alla domanda), 14 le hanno introdotte tra i primi due cicli di riforme e solo 1 negli anni ottanta. Tali comuni precursori tendono a raggiungere, in proporzione, livelli di sviluppo del controllo di gestione lievemente più elevati rispetto agli altri enti. È da notare che, in ogni caso, i 4 comuni rispondenti che hanno raggiunto un livello alto di sviluppo del controllo di gestione hanno introdotto il sistema successivamente al decreto del 1999.

Figura 3. Periodo di introduzione del controllo di gestione.

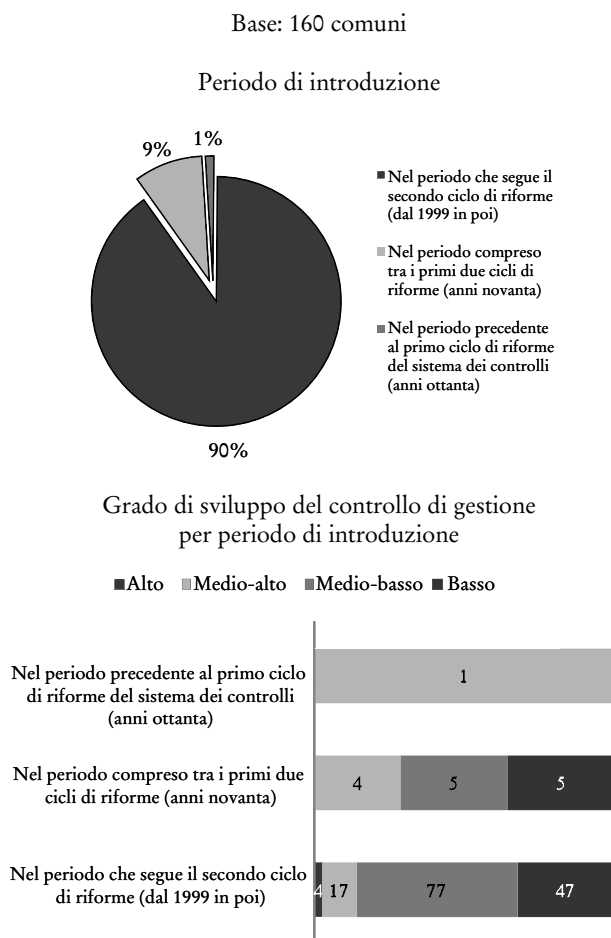


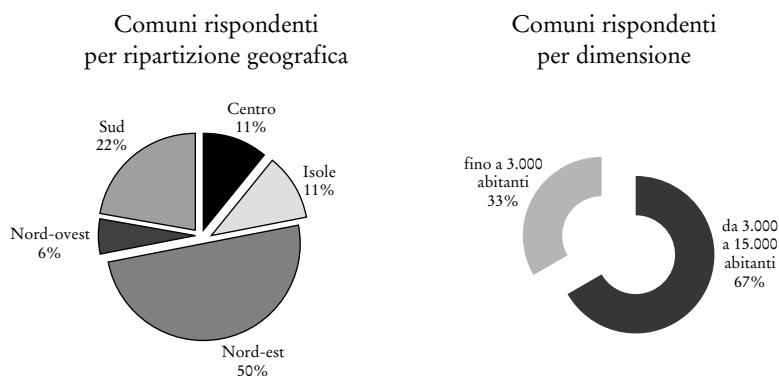
Tabella 1. Introduzione del controllo di gestione.

	Centro	Isole	Nord-est	Nord-ovest	Sud	Totale
Nel periodo che segue il secondo ciclo di riforme (dal 1999 in poi)						
da 15 000 a 65 000 abitanti	4	4	1	4	6	19
da 3000 a 15 000 abitanti	19	8	19	23	24	93
fino a 3000 abitanti	2	6	5	9	11	33
<i>Totale</i>	25	18	25	36	41	145
Nel periodo compreso tra i primi due cicli di riforme (anni novanta)						
da 15 000 a 65 000 abitanti	0	0	0	1	1	2
da 3000 a 15 000 abitanti	1	2	4	1	1	9
fino a 3000 abitanti	0	0	0	0	1	1
oltre 65 000 abitanti	1	0	1	0	0	2
<i>Totale</i>	2	2	5	2	3	14
Nel periodo precedente al primo ciclo di riforme del sistema dei controlli (anni ottanta)						
da 3000 a 15 000 abitanti	0	1	0	0	0	1
<i>Totale</i>	0	1	0	0	0	1
<i>Totale complessivo</i>	27	21	30	38	44	160

Relativamente alle caratteristiche geografiche e demografiche, è da evidenziare che l'unico comune che ha introdotto il controllo di gestione precedentemente al primo ciclo di riforma ha dimensioni tra 3000 e 15 000 abitanti e appartiene all'area geografica delle Isole. I restanti 14 comuni precursori (che hanno introdotto il controllo di gestione tra i due cicli di riforme dei controlli) hanno in prevalenza dimensioni comprese tra i 3000 e i 15 000 abitanti (9 comuni su 14) e appartengono all'Italia del Nord-est (5 comuni su 14). La struttura organizzativa che il controllo di gestione assume nei comuni rispondenti prevede che le attività siano svolte tutte all'interno dell'amministrazione: sul totale dei rispondenti al quesito (164 segretari) solo in pochi casi (l'11% del totale) è emerso che il controllo di gestione è svolto in forma associata. Si tratta, in particolare, di 18 comuni che hanno dimen-

Figura 4. Comuni che svolgono il controllo di gestione in forma associata.

Base: 18 comuni



sioni non superiori ai 15 000 abitanti (33% dei quali hanno dimensioni inferiori ai 3000 abitanti) e che appartengono per il 50% al Nord-est.

Dalle risposte dei segretari partecipanti emerge che tali forme associative sono state adottate dai comuni non prima del 2000 e, per buona parte (22% dei 18 comuni che ne hanno confermato l'adozione), nel 2010. Le associazioni avvengono per metà dei 18 casi attraverso l'Unione dei comuni e nel 33% dei casi attraverso uno o più comuni, province o regioni capofila. Le associazioni create sono o di piccole dimensioni o di grandi dimensioni: vi appartengono, per il 61%, un numero di Comuni che varia da 2 a 5; nei rimanenti casi (7), raccolgono da 11 a 20 comuni diversi. L'origine della forma associativa si deve, nel 40% dei casi (8 comuni su 18), allo spirito di iniziativa del segretario comunale; nel 30% dei casi a esperienze già in corso in enti limitrofi³⁷. L'adozione è poi stata promossa in 9 casi dall'Unione dei comuni, in 7 casi da uno dei comuni e in 2 dalla Comunità collinare.

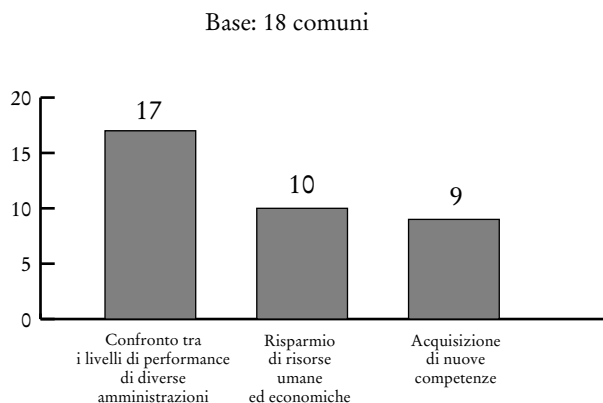
Le associazioni attraverso cui i comuni rispondenti svolgono il controllo di gestione si ripartiscono piuttosto uniformemente tra le diverse forme organizzative: in 7 dei 18 casi (39%) la struttura associativa assume funzioni di coordinamento; negli altri casi svolge o direttamente (e in tutte le sue fasi) il controllo di gestione (5 comuni) o soltanto una

³⁷ Non si registrano casi in cui l'idea di adottare il controllo di gestione in forma associata derivi dall'iniziativa di provincia, regione o dipartimento della funzione pubblica, o sia frutto di studi presi dalla letteratura sul tema.

funzione di controllo e *reporting* (5 comuni). In casi residuali (1 comune) la struttura associativa assume solo una funzione di guida.

Queste forme di controllo di gestione in forma associata, per 17 dei segretari che operano nei 18 comuni rispondenti che le adottano, hanno il vantaggio di facilitare il confronto tra le performance dei comuni associati. Consentono inoltre di risparmiare risorse umane ed economiche (per 10 dei segretari rispondenti) e di acquisire nuove competenze (9 segretari su 18).

Figura 5. Vantaggi del controllo di gestione in forma associata.



Nomina e composizione del nucleo di valutazione e degli Oiv

Il nucleo di valutazione è nominato nella quasi totalità dei comuni partecipanti: su 165 comuni rispondenti, 151 lo hanno introdotto (92% dei casi) e solo 14 ne risultano sprovvisti. I 14 Comuni che non hanno nominato il nucleo hanno tutti un numero di abitanti inferiore ai 15 000 (per 6 di essi il numero di abitanti non supera i 3000); 10 di essi appartengono all'Italia settentrionale (6 del Nord-est e 4 del Nord-ovest), 3 sono del Meridione e 1 dell'Italia centrale.

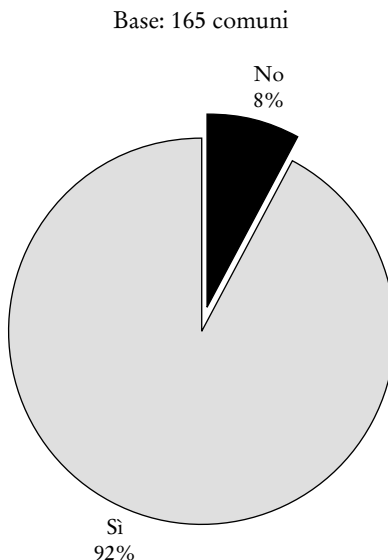
L'esame dei dati porta a confermare che la nomina del nucleo sia strettamente collegata all'introduzione del controllo di gestione, dal suo canto stimolato dalla pubblicazione del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 286. Se si considerano i 143 comuni che nel questionario online hanno specificato il periodo in cui hanno nominato il nucleo, si rileva che mentre nel periodo precedente al 1999 erano stati nomi-

Tabella 2. Nomina del nucleo di valutazione.

	No	Sì	Totale
<i>Centro</i>			
da 3000 a 15 000 abitanti	1	20	21
fino a 3000 abitanti	0	2	2
oltre 65 000 abitanti	0	1	1
<i>Isole</i>			
da 15 000 a 65 000 abitanti	0	4	4
da 3000 a 15 000 abitanti	0	11	11
fino a 3000 abitanti	0	6	6
<i>Nord-est</i>			
da 15 000 a 65 000 abitanti	0	1	1
da 3000 a 15 000 abitanti	5	20	25
fino a 3000 abitanti	1	4	5
oltre 65 000 abitanti	0	1	1
<i>Nord-ovest</i>			
da 15 000 a 65 000 abitanti	0	5	5
da 3000 a 15 000 abitanti	2	23	25
fino a 3000 abitanti	2	7	9
<i>Sud</i>			
da 15 000 a 65 000 abitanti	0	7	7
da 3000 a 15 000 abitanti	0	25	25
fino a 3000 abitanti	3	10	13
<i>Totale complessivo</i>	<i>14</i>	<i>151</i>	<i>165</i>

nati organismi di valutazione soltanto in 9 dei Comuni rispondenti, in concomitanza con il d.lgs. n. 286/1999 le cifre aumentano. Nella maggior parte dei comuni rispondenti (85 comuni, pari al 58% dei rispondenti alla domanda) la nomina è avvenuta tra il 2000 e il 2004. Nell'anno del decreto, il 1999, i nuclei nominati dai comuni partecipanti sono stati 15 (l'11% dei comuni rispondenti). Con il passare degli anni la nomina è divenuta, fisiologicamente, meno frequente: 33 comuni (il 23% del totale dei rispondenti) hanno nominato il nucleo nel periodo dal 2005 al 2009; un solo comune ha invece nominato il nucleo nell'anno 2010.

Figura 6. Presenza del nucleo di valutazione.



La composizione dei nuclei di valutazione risulta piuttosto uniforme tra i 165 comuni che hanno adempiuto alla loro nomina.

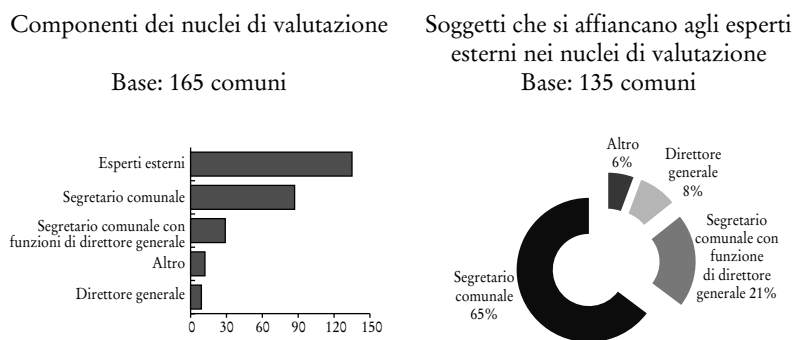
Considerate le dimensioni dei comuni rispondenti, la presenza del direttore generale nei nuclei è marginale (si rileva solo in 9 casi su 165); più frequente (29 casi) è invece la condizione per cui al nucleo appartenga un segretario comunale avente funzione di direttore generale. Funzionari e dirigenti operano nel nucleo soltanto in casi sporadici (rispettivamente in 2 e in 3 comuni), mentre, nei casi considerati, i dipendenti comunali non vi rientrano mai. Il nucleo si ricompone invece attorno a due figure del comune: l'esperto esterno e il segretario comunale.

La figura dell'esperto esterno è quella maggiormente presente nei nuclei di valutazione: gli esperti esterni appartengono al nucleo in 135 dei 165 comuni rispondenti. In 132 di questi 135 casi, il segretario rispondente ha fornito nel questionario dettagli sul numero degli esperti che operano nel nucleo del proprio comune di appartenenza: ne è risultato che il numero degli esperti esterni che compongono i nuclei è di 2 per il 59% dei casi (78 comuni) e di 1 per il 19% dei casi (25 co-

muni). I casi in cui gli esperti esterni appartenenti al nucleo di valutazione sono 3 arrivano a 29 (22% dei comuni rispondenti).

Solitamente gli esperti esterni si affiancano, nel nucleo di valutazione, al segretario comunale. Su 165 comuni, poco più della metà (87 comuni) ha inserito il segretario comunale all'interno del nucleo. I dati provenienti dalla consultazione telematica confermano che, sui 135 casi in cui gli esperti esterni appartengono al nucleo, in 68 di essi si affiancano ai segretari comunali. Nei restanti casi, i direttori generali (in 9 comuni) e i segretari comunali aventi funzioni di direttore generale (22 casi) appartengono al nucleo insieme agli esperti esterni.

Figura 7. Composizione dei nuclei di valutazione.

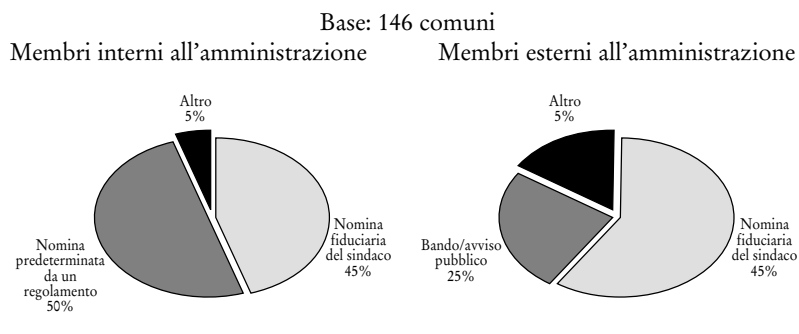


Per 146 Comuni la consultazione telematica ha restituito i dettagli sulle procedure di nomina dei membri dei nuclei di valutazione.

Per i membri presi dall'interno dell'amministrazione, la procedura di nomina si sostanzia nel 50% dei casi (73 comuni) in una nomina predeterminata da un regolamento. Tra i casi residuali (3% del totale dei rispondenti) sono da evidenziare quelli in cui i comuni svolgono il controllo di gestione in forma associata (2 casi) e dunque nominano i membri del nucleo tenuto in convenzione attraverso una nomina predeterminata della Convenzione stessa. Per i membri selezionati all'esterno dell'ente la modalità di conferimento degli incarichi per il nucleo si concentra nella nomina fiduciaria da parte del sindaco più di quanto accada per la designazione di membri dall'interno dell'amministrazione: se per i membri interni la nomina fiduciaria si attesta sul 45% dei casi (65 comuni sul totale di 146 rispondenti), per i membri

selezionati all'esterno la nomina diretta da parte del sindaco si rileva in 86 casi (59% del totale dei rispondenti). L'uso di bandi o avvisi pubblici è emerso in 36 comuni (25%); in un solo caso il comune è ricorso a società di selezione del personale per nominare gli esperti esterni del proprio nucleo di valutazione.

Figura 8. Modalità di nomina dei membri dei nuclei di valutazione.



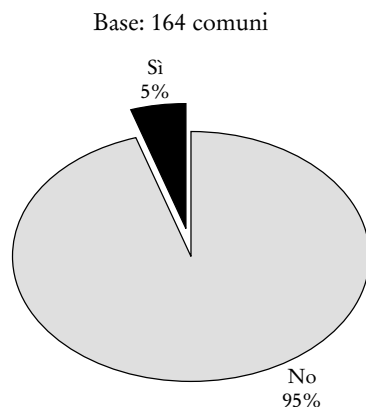
Considerando le disposizioni della riforma Brunetta, si è ritenuto opportuno indagare presso i rispondenti anche relativamente alla nomina dell'Organismo indipendente di valutazione³⁸. La condizione per cui è lasciata all'autonomia dell'ente locale la scelta di recepire le disposizioni adeguandole al proprio ordinamento sembra aver indotto i Comuni a frenare sulla nomina dell'Oiv che risultano essere stati nominati in 9 dei 164 comuni rispondenti (5% dei casi), nella maggior parte dei casi a metà del 2010.

Si tratta di comuni che in precedenza avevano già tutti nominato il nucleo di valutazione e che si ripartiscono abbastanza uniformemente tra le aree geografiche: 3 del Nord-est, 3 del Centro, 2 delle Isole e 1 meridionale. Le loro dimensioni sono medio-piccole: i comuni rispondenti che hanno nominato l'Oiv sono per il 67% dei casi (6 comuni su 9) appartenenti alla fascia dei comuni tra 3000 e 15000 abitanti; per i rimanenti casi hanno dimensioni inferiori ai 3000 abitanti (2 comuni) o comprese tra 15000 e 65000.

³⁸ Si ricorda che la Civit ha confermato che il segretario comunale e il direttore generale non possono appartenere all'Oiv e che l'Oiv può essere costituito in forma associata. Si vedano, a tal proposito, la delibera Civit 108/2010 e il parere Civit sul quesito formulato dal Comune di Pastrengo sulla competenza alla nomina dell'Oiv negli enti locali.

Relativamente ai compiti svolti dall'Oiv, l'organismo assume la funzione di guida del ciclo della performance in 5 comuni e di garanzia della conformità dell'attività di misurazione e valutazione alla nuova riforma Brunetta e alle linee guida Civit negli altri 4 comuni.

Figura 9. Presenza dell'Organismo indipendente di valutazione (Oiv).



Le fasi del ciclo della performance

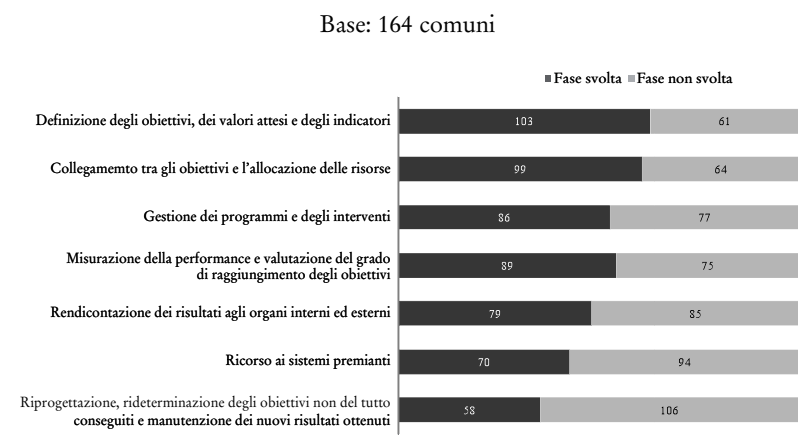
Ma come si costituiscono, attualmente, le fasi dell'attività di misurazione e valutazione della performance nei comuni rispondenti?

L'elaborazione dei dati pervenuti attraverso la consultazione telematica mostra che la fase di «Definizione degli obiettivi, dei valori attesi e degli indicatori» è quella più frequentemente presente nei comuni analizzati: 103 dei 164 segretari che hanno risposto alla domanda hanno dichiarato che il proprio comune definisce gli obiettivi del controllo di gestione. È a partire dalla definizione di tali obiettivi che, in 99 comuni (il 51% dei rispondenti), dipende – in una fase successiva – l'allocazione delle risorse a disposizione dell'ente: i programmi e gli interventi in cui gli obiettivi sono ricompresi riescono a essere concretamente gestiti da 86 dei comuni rispondenti. Il raggiungimento degli obiettivi fissati al principio del ciclo viene determinato infine attraverso l'attività di misurazione e valutazione da 89 comuni su 164³⁹. In 70

³⁹ Secondo i dati raccolti attraverso la consultazione, dei 102 comuni che utilizzano indicatori associati al controllo di gestione (su 164 rispondenti), dunque solo 89 poi misurano attraverso di essi il grado di raggiungimento degli obiettivi prefissati. Per i dettagli sugli indicatori e la misurazione, si veda il contributo di L. Lepore, *Il sistema contabile e il controllo degli enti locali*, *infra*.

casi (poco più del 40% dei comuni) fa seguito alla valutazione del raggiungimento degli obiettivi l'assegnazione di premi; in 79 casi si cura la rendicontazione dei risultati agli organi interni ed esterni. La lettura dei dati restituiti dal questionario determina che l'attività legata alla performance meno svolta dai comuni rispondenti è quella relativa alla riprogettazione di quegli obiettivi che risultano, attraverso la misurazione, non completamente conseguiti: la manutenzione dei risultati ottenuti e la rideterminazione degli obiettivi secondo quanto emerso dalla misurazione è effettuata da 61 comuni su 164.

Figura 10. Attuazione delle fasi del ciclo della performance.



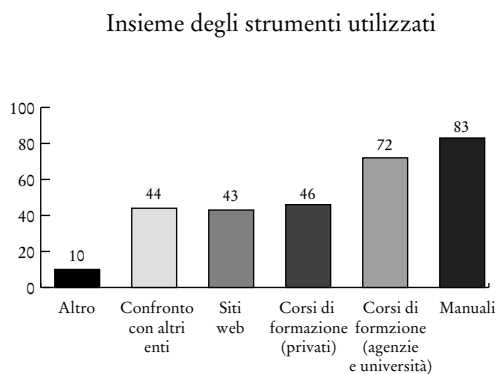
La formazione sul controllo di gestione e il confronto con gli altri enti

La formazione dei comuni sul controllo di gestione si caratterizza dall'essere sostanzialmente basata su una base piuttosto tradizionale, costituita da manuali e corsi di formazione. I comuni che hanno partecipato alla consultazione hanno avuto la possibilità di elencare le fonti attraverso cui si forma il personale addetto al controllo di gestione: ne è risultato che il canale formativo più diffuso tra i comuni di segretari rispondenti è costituito dai corsi di formazione, tenuti in 46 casi da soggetti privati e in 72 casi da soggetti istituzionali quali Spsa, Spsal e Università; i manuali costituiscono una fonte di informazione utilizzata da 83 dei comuni rispondenti. I dati mostrano che l'uso combinato di manuali e corsi di formazione è quello più frequente: in 33 casi i segretari hanno dichiarato che i propri comuni si formano utilizzando in modo

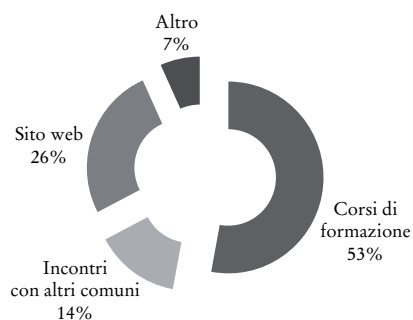
congiunto manuali e corsi di formazione tenuti da soggetti istituzionali⁴⁰. I siti web che raccolgono informazioni e *best practices* degli enti locali costituiscono (presi in assoluto) una fonte di formazione per 43 dei comuni rispondenti: l'uso congiunto di manuali e web è presente in 27 comuni. Se si considera il dato tenendo conto che il confronto con gli altri enti costituisce fonte di formazione per 44 comuni rispondenti, allora si deduce che l'azione formativa dei comuni spesso si risolve nel raffronto con quanto già svolto da altri altrove.

La deduzione trova un riscontro positivo nel fatto che i segretari rispondenti in maggioranza (108 comuni sul totale dei rispondenti) abbia-

Figura 11. Strumenti formativi sul controllo di gestione utilizzati dai comuni rispondenti.



Strumenti usati congiuntamente ai manuali

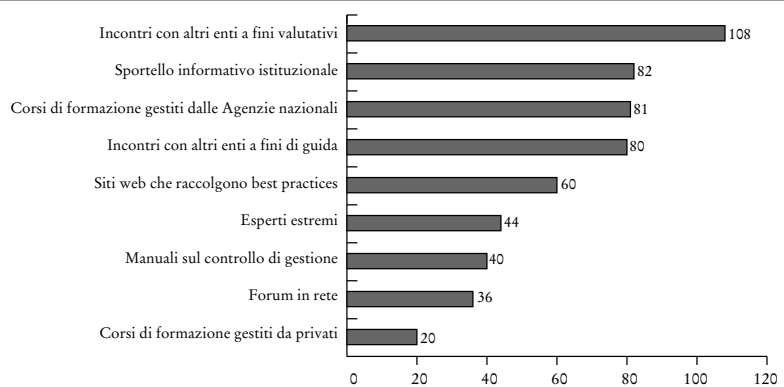


⁴⁰ I casi si riducono a 22 quando ai manuali si affiancano corsi di formazione tenuti dai privati.

no ritenuto il confronto con altri enti per fini valutativi un canale di formazione particolarmente efficace per l'acquisizione e la costruzione di capacità organizzativa utile alla realizzazione del controllo di gestione.

La domanda formativa dei comuni rispondenti si esplica in seconda battuta in un bisogno di guida sulle attività di controllo di gestione: la costituzione di uno sportello informativo istituzionale (gestito da Sspal, Anci o Dipartimento della funzione pubblica) sarebbe efficace per 82 dei comuni che hanno partecipato alla consultazione, così come l'organizzazione di incontri con altri enti al fine di ottenere indicazioni su come svolgere determinate attività legate al controllo della gestione del comune. È interessante sottolineare che, sebbene costituiscano uno degli strumenti di formazione attualmente più utilizzati dai comuni rispondenti, i manuali sono considerati canali formativi efficaci solo da 40 di essi.

Figura 12. Strumenti formativi sul controllo di gestione ritenuti più efficaci dai rispondenti.



Attraverso la consultazione emerge che esistono attualmente attività di formazione che agevolano il confronto dei comuni rispondenti con altri enti. Tali attività sono state finora svolte da 40 dei comuni rispondenti, che hanno specificato che la spinta a svolgerle è stata data da un soggetto istituzionale (Comune, Regione, Comunità montane, Unioni di comuni) nel 68% dei casi (27 comuni) e nel 23% dei casi da soggetti privati come, ad esempio, le società di consulenza. La spinta delle agenzie nazionali risulta residuale (1 caso). Per 27 comuni la frequenza di tali incontri è occasionale, legata essenzialmente a grossi cambiamenti da portare all'interno del sistema del controllo di gestione, oppure arriva al massimo a una periodicità trimestrale (22% dei 40

comuni rispondenti). I casi in cui gli incontri sono sistematici e arrivano a una frequenza bimestrale o mensile sono 3.

Nonostante il confronto tra comuni esista e il bisogno che continui e si rafforzi sia alto, le forme di valutazione o di *mentoring* solidamente strutturate (*peer review* o *peer mentoring*) che si organizzano in Gran Bretagna non sono utilizzate e il confronto formalizzato con altre amministrazioni è svolto attualmente in minima misura. Meno del 4% del totale dei segretari rispondenti (6 casi) afferma che il proprio comune partecipa ad attività di *benchmarking*. I comuni che svolgono queste attività sono per lo più enti che appartengono all'Italia settentrionale (2 del Nord-est e 2 del Nord-ovest); ad avviare le attività sono stati, in 2 casi, organismi associativi come Anci e Upi, e nei restanti casi o il comune stesso (2 casi) o un'intesa tra i comuni partecipanti (per 2 dei comuni rispondenti). Le attività organizzate dagli organismi associativi risultano essere quelle che catalizzano più comuni (più di 30 comuni aderenti); nel caso in cui l'organizzatore siano i comuni, il numero di aderenti va dai 5 ai 15 enti.

In aggiunta ai consueti canali formativi, il questionario chiedeva ai segretari di riportare la frequenza con cui i comuni di appartenenza generalmente ricorrono a società di consulenza per motivi legati alle attività di controllo di gestione. Dai dati emerge che nella maggior parte dei casi i comuni non ricorrono mai a società di consulenza (59% dei 163 comuni rispondenti). Quelli che vi ricorrono, per poco più di un terzo dei casi (58 comuni) lo fanno soltanto nel caso di introduzione di profonde innovazioni; nei restanti casi (9 comuni) gli esperti esterni delle società di consulenza partecipano con regolarità alle attività del controllo di gestione, o fornendo dalle 2 alle 6 consulenze all'anno (3 casi) oppure partecipando stabilmente alle attività (6 casi). I 9 comuni che ricorrono con regolarità alle società di consulenza sono compresi nelle fasce tra 3000 e 15 000 abitanti (7 casi) e tra 15 000 e 65 000 abitanti (2 casi) e appartengono all'Italia centrale (4 comuni), al Nord (3 comuni) e al Sud Italia (2 comuni).

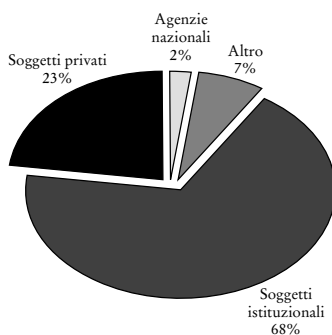
Trasparenza e partecipazione di «stakeholders» e opinione pubblica: il controllo diffuso

Rimandando a più avanti nel volume i dettagli relativi alla pubblicazione di informazioni sul controllo di gestione e sull'attività organizzativa dei comuni rispondenti⁴¹, è importante sottolineare qui che le

⁴¹ Si veda su questo tema il contributo di F. Alvino e S. Pisano, *Il sistema di reporting esterno degli enti locali, infra*.

Figura 13. Occasioni di incontro tra i comuni rispondenti.

Base: 40 comuni
Soggetti organizzatori degli incontri



Frequenza degli incontri

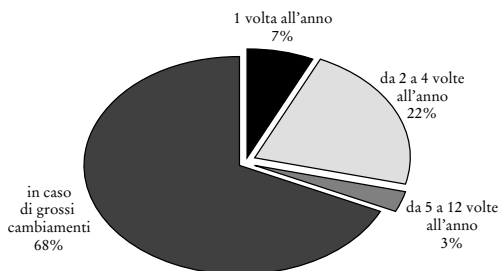


Figura 14. Partecipazione ad attività di benchmarking.

Base: 163 comuni

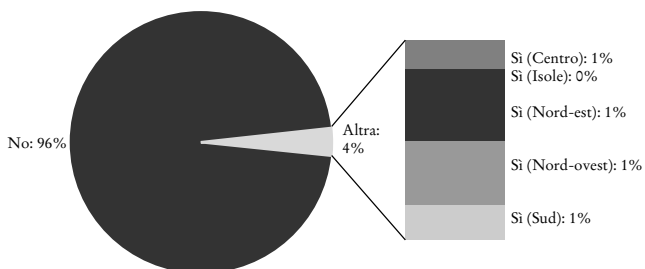
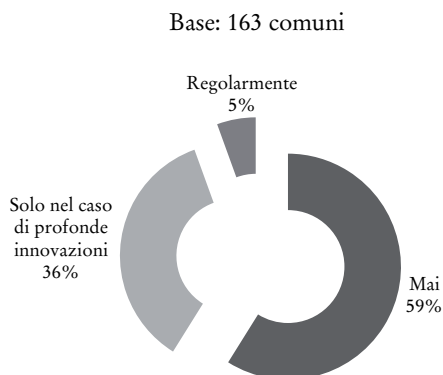


Figura 15. Assistenza sul controllo di gestione da parte delle società di consulenza.

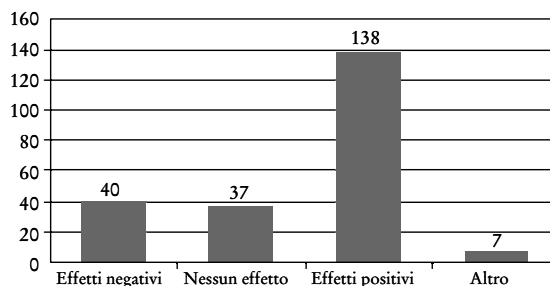


opinioni dei segretari partecipanti alla consultazione relative agli effetti della cosiddetta «Operazione trasparenza» appaiono prevalentemente positive. Un controllo diffuso della gestione dell'ente (attraverso la pubblicazione dei risultati, ad esempio) è considerato dai segretari rispondenti foriero soprattutto di esiti positivi per la performance e l'integrità del comune: per 138 rispondenti la trasparenza relativa agli aspetti organizzativi e gestionali ha l'effetto di aumentare la produttività dell'ente (secondo 62 segretari) e favorirne l'imparzialità (76 risposte). Si ripartiscono in modo pressoché identico i casi in cui i segretari ritengono indifferenti o negative le conseguenze del controllo diffuso da parte dell'opinione pubblica: il controllo diffuso non incide sulla gestione dell'ente secondo 37 segretari rispondenti, mentre ne distorce le attività e ne modifica in negativo l'andamento in 40 casi.

La consultazione ha restituito dati anche sul controllo attualmente esercitato dal Consiglio comunale sulle attività di controllo di gestione dell'ente. Le forme di partecipazione consiliare sono rare: si verificano nell'8% dei casi (13 comuni su 162 rispondenti) e sono rivolte alla determinazione degli obiettivi in 6 casi e nelle altre attività generali legate al ciclo della performance in 7 casi. I comuni in cui si verificano sono tutti enti con meno di 15 000 abitanti (in 6 casi comuni che non superano i 3000 abitanti).

Relativamente invece alla partecipazione attiva di portatori di interesse e cittadini nelle attività di controllo di gestione, dalle risposte dei

 Figura 16. Effetti del controllo diffuso sulla gestione dell'ente.



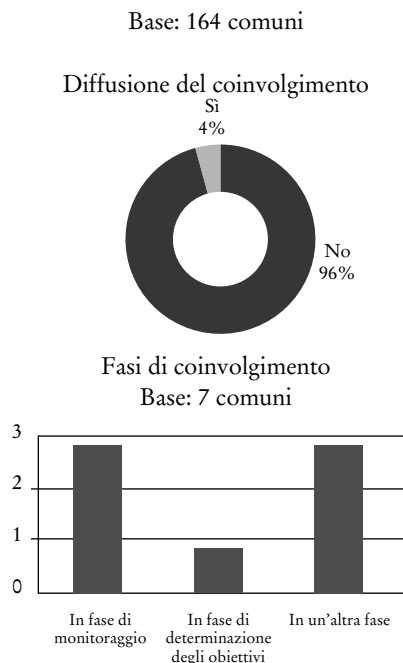
segretari partecipanti emerge che l'intervento di opinione pubblica e *stakeholders* nel ciclo della performance è piuttosto raro: le attività di misurazione e valutazione della performance sono state aperte al pubblico solo nel 4% dei casi (7 comuni su un totale di 164 rispondenti) e si sono concentrate soprattutto nel Centro (3 comuni) e nel Sud Italia (2 comuni): un caso si rileva al Nord-est e uno nelle Isole. Le dimensioni dei comuni che hanno sperimentato forme di partecipazione sono essenzialmente medio-piccole: in 4 casi si tratta di comuni tra 3000 e 15 000 abitanti e in 2 casi di enti con meno di 3000 abitanti⁴². In 4 casi i segretari hanno dichiarato che le decisioni prese a seguito dell'attività di partecipazione hanno variato in parte le ipotesi prefissate dal comune; in tre comuni l'attività di partecipazione non ha invece modificato le prospettive regolatorie dell'ente.

Il ruolo dei segretari comunali nella misurazione e valutazione della performance

Presentando una serie di domande a risposta multipla ai 169 segretari rispondenti, la ricerca ha cercato di analizzare la posizione del segretario comunale all'interno del ciclo della performance dei comuni oggetto di indagine. Nella parte del questionario dedicata a questo aspetto, i segretari hanno potuto render conto delle proprie competenze rispetto a una serie di 5 attribuzioni possibili (responsabile, sovrintendente, parte attiva, supporto tecnico, nessuna attribuzione) all'interno di ciascuna delle sette fasi individuate del ciclo della perfor-

⁴² Il restante comune ha dimensioni comprese tra 15 000 e 65 000 abitanti.

Figura 17. Coinvolgimento di opinione pubblica e *stakeholders* nel controllo di gestione.



mance⁴³. Tenuto conto che il segretario comunale può ricoprire da uno a più ruoli all'interno della stessa fase, il totale delle risposte pervenute relative ai compiti svolti dal segretario nelle attività legate alla performance dell'ente è pari a 981.

Nel complesso, un'analisi congiunta dei dati porta a rilevare che non esiste neanche un caso in cui il segretario comunale, completamente escluso dal ciclo della performance, non ha attribuzioni in nessuna delle fasi del ciclo. Esistono invece casi in cui i segretari comunali, ricoprendo funzioni soltanto in alcune fasi del ciclo, non seguono le attività inerenti alle altre.

⁴³ Le sette fasi individuate sono, nell'ordine: Definizione degli obiettivi, dei valori attesi e degli indicatori; Collegamento tra gli obiettivi e l'allocazione delle risorse; Gestione dei programmi e degli interventi; Misurazione della performance e valutazione del grado di raggiungimento degli obiettivi; Rendicontazione dei risultati agli organi interni ed esterni; Ricorso ai sistemi premianti; Riprogettazione, rideterminazione degli obiettivi non del tutto conseguiti e manutenzione dei nuovi risultati ottenuti.

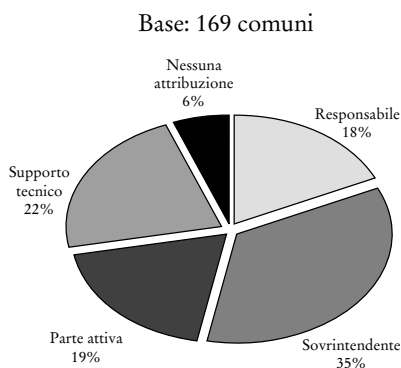
Come è possibile rilevare osservando i dati, il segretario comunale è escluso dalle attività delle fasi del ciclo della performance soltanto in casi residuali: sommati, tali casi non superano il 6% del totale delle risposte pervenute (58 volte distribuite per le 7 fasi del ciclo). L'attribuzione più frequentemente assegnata ai segretari comunali risulta invece quella di sovrintendenza, ricoperta – sul totale delle fasi – 343 volte (il 35% dei casi).

Nel dettaglio, il segretario sovrintende in special modo la fase di collegamento tra gli obiettivi e l'allocazione delle risorse e solo in se-

Tabella 3. Attribuzioni dei segretari nelle fasi del ciclo della performance.

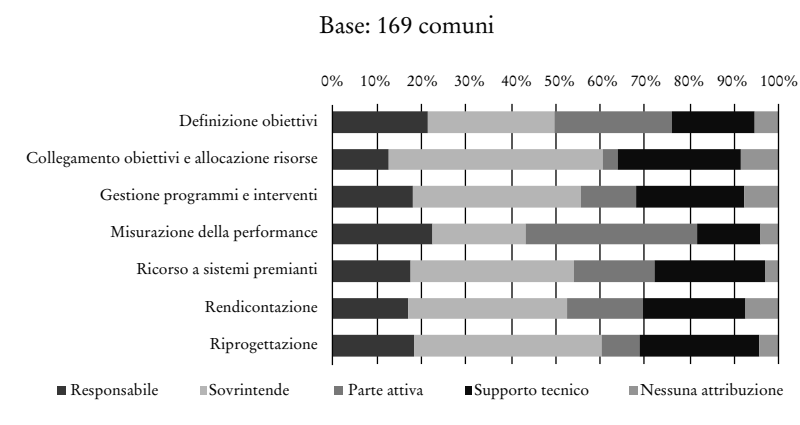
	Responsabile	Sovrintende	Parte attiva	Supporto tecnico	Nessuna attribuzione	TOTALE PER FASE
Definizione degli obiettivi	39	52	48	34	10	183
Collegamento tra obiettivi e allocazione risorse	19	73	5	42	13	152
Gestione programmi e interventi	26	54	18	35	11	144
Misurazione della performance e valutazione	33	31	57	21	6	148
Ricorso ai sistemi premianti	22	46	23	31	4	126
Rendicontazione	23	48	23	31	10	135
Riprogettazione	17	39	8	25	4	93
<i>Totale complessivo</i>	<i>179</i>	<i>343</i>	<i>182</i>	<i>219</i>	<i>58</i>	<i>981</i>

Figura 18. Attribuzioni del segretario nel ciclo della performance.



conda battuta la gestione dei programmi e degli interventi e la definizione degli obiettivi, dei valori attesi e degli indicatori. Il supporto tecnico, che costituisce il compito dei segretari per il 22% del totale delle risposte pervenute, si ripartisce in modo piuttosto uniforme tra le 7 fasi del ciclo, con un leggero scarto a favore delle attività di allocazione delle risorse (in cui si verifica per 42 casi). I segretari svolgono una parte attiva nel 19% dei casi, concentrandosi nella definizione di obiettivi e indicatori e nella misurazione della performance e del grado di raggiungimento dei risultati attesi. Sono residuali i casi in cui i segretari allocano materialmente le risorse (5 casi) o riprogettano gli obiettivi (8 casi). Sebbene sovrintenda le fasi e svolga tendenzialmente una parte attiva nel ciclo, il segretario comunale risulta responsabile delle attività solo nel 18% dei casi. L'analisi dei dati consente di affermare però che, nelle fasi in cui ha maggiore responsabilità, il segretario svolge con maggiore frequenza una parte attiva ma ha un ruolo più marginale come supporto tecnico e sovrintendenza⁴⁴. La responsabilità è esercitata soprattutto in fase di definizione degli obiettivi (39 casi) e misurazione della performance (33 casi).

Figura 19. Ruolo del segretario comunale in ciascuna delle fasi del ciclo.



⁴⁴ Risulta dai dati una correlazione positiva tra le due funzioni di responsabilità e parte attiva e le due funzioni di sovrintendenza e supporto tecnico: quando è responsabile il segretario tende a ricoprire un ruolo attivo; quando sovrintende tende a ricoprire un ruolo di supporto tecnico. Il supporto tecnico è minimo quando è massima la responsabilità.

4. Conclusioni.

Posta la non rappresentatività del campione analizzato, l'analisi empirica – condotta attraverso un questionario online a cui hanno risposto i segretari comunali di 169 enti locali – restituisce un quadro piuttosto ampio dell'implementazione del controllo di gestione in una parte dei comuni italiani.

Il controllo di gestione raggiunge un altro grado di sviluppo in un numero limitato dei comuni rispondenti, di dimensioni solitamente non superiori ai 15 000 abitanti e appartenenti per lo più all'Italia del Centro, delle Isole e del Nord-est; la sedimentazione di un'esperienza di medio e lungo periodo sembrerebbe costituire uno dei fattori che favoriscono lo sviluppo di forme articolate e solide di controllo di gestione.

Sebbene esistano casi di comuni precursori, la maggioranza degli enti rispondenti ha introdotto forme di controllo di gestione e nucleo di valutazione sulla spinta del d.lgs. n. 286/1999. La composizione del nucleo non varia di molto tra comune e comune: al nucleo appartengono quasi sempre gli esperti esterni, affiancati dal segretario comunale o, in caso di nomina, dal direttore generale. Il rapporto tra il sindaco e il nucleo di valutazione sembrerebbe dunque particolarmente stretto, se si considera che – nella maggior parte dei comuni rispondenti – i componenti esterni all'ente sono selezionati con nomina fiduciaria del primo cittadino.

Tra i partecipanti alla consultazione, il ricorso a società di consulenza per attività legate al controllo di gestione risulta per lo più assente o, al massimo, sporadico, spinto generalmente dalla necessità di affrontare profonde innovazioni. L'attività di controllo assume solo in minima percentuale forme associate, spesso al fine di facilitare il confronto con le performance di altri comuni e rendere più efficiente l'uso delle risorse umane ed economiche a disposizione.

Le attività di gestione trovano supporto, negli enti rispondenti, soprattutto nella fase di definizione di obiettivi (con conseguente allocazione delle risorse) e nella valutazione del grado del loro raggiungimento. Nel caso si rilevino scostamenti in negativo, è tuttavia meno frequente che si riprogettino e di rideterminino gli obiettivi per l'esercizio successivo tenendo conto dei risultati effettivamente misurati.

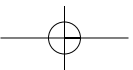
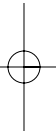
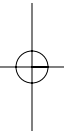
Relativamente ai canali formativi utilizzati dagli enti al fine di introdurre e rodare il controllo di gestione, l'indagine empirica mostra che nei comuni rispondenti esiste una forte domanda che va verso forme di apprendimento per scambio e imitazione: i segretari conferma-

no che la possibilità di confrontarsi con pari è da ritenersi un canale preferenziale per l'acquisizione di conoscenze relative alla gestione efficiente dell'ente. Nonostante questo specifico bisogno formativo risulti pressante, è tuttavia raro che poi concretamente si espliciti in forme di confronto strutturato (*peer review* e *peer mentoring*): è più frequente, invece, che le informazioni su esperienze realizzate altrove circolino o attraverso incontri spontanei o attraverso la consultazione di siti web. Anche l'avvio e la partecipazione ad attività di benchmarking sulla performance – potenziali veicoli di scambio tra pari – risultano poco sfruttati.

La cosiddetta «riforma Brunetta» ha posto particolare enfasi sulla pubblicazione dei dati di performance quale meccanismo di accountability democratica. I dati raccolti dimostrano però che i cittadini sono stati finora raramente interessati ai risultati del controllo di gestione dei comuni partecipanti e raramente coinvolti nelle attività di controllo di gestione, nonostante i segretari ritengano che l'introduzione di un controllo diffuso porterebbe a migliorare la gestione dell'ente. Sono residuali anche le forme di partecipazione consiliare all'interno delle attività legate al controllo di gestione.

La nomina dell'organismo interno di valutazione non trova ancora risposta negli enti locali, nonostante le disposizioni della riforma avviata dalla l. 15/2009 e dal d.lgs. n. 150/2009: l'Oiv è presente solo nel 5% dei comuni rispondenti.

Il segretario comunale costituisce il perno del controllo di gestione negli enti locali: se si considerano i dati provenienti dai comuni rispondenti, non esistono casi in cui il segretario comunale risulti completamente escluso da tutte le attività legate alla performance dell'ente. Si rileva anzi che le attribuzioni del segretario sono per larga parte riconducibili al ruolo di sovrintendenza e, solo in seconda battuta, di supporto tecnico, ruolo attivo e responsabilità. Dalla consultazione il segretario emerge, in generale, quale veicolo di innovazione dei comuni: nei casi in cui il controllo di gestione è svolto in forma associata, ad esempio, l'idea spesso proviene dallo spirito d'iniziativa del segretario.



II. La riforma dei controlli nel Regno Unito

di Fabrizio Di Mascio

1. *Introduzione.*

La selezione del caso inglese come esperienza da comparare con il percorso della riforma dei controlli in Italia è motivata dall'adozione del metodo estrapolativo come perno del disegno di ricerca. Ciò che rende la vicenda dei controlli nel Regno Unito un caso fonte di particolare interesse per produrre conoscenza tesa a supportare i processi di cambiamento in Italia è la natura verticale del processo di riforma. Come accaduto in Italia, infatti, anche in Inghilterra l'introduzione dei sistemi di performance management negli enti locali è stata spinta da riforme avviate dal governo centrale (Kuhlmann 2010). Dal caso inglese, pertanto, possono ricavarsi lezioni appropriate per il caso italiano che appartiene alla medesima classe delle riforme dei controlli top-down.

Il metodo estrapolativo, però, induce a prestare particolare attenzione alla differenza tra i contesti dell'innovazione al fine di ricavare dallo studio di caso indicazioni di policy adeguate alle specificità del contesto di ricezione italiano. Prima di passare a illustrare in dettaglio la riforma dei controlli nel Regno Unito, è opportuno richiamare le caratteristiche più rilevanti del contesto istituzionale che, ai fini dell'analisi, riguardano:

1) *Il sistema di governo unitario e centralizzato.* Nel Regno Unito le amministrazioni locali sono prive di un'autonomia costituzionalmente garantita. Esse costituiscono i terminali periferici dell'amministrazione statale e risultano prive di una competenza amministrativa generale. Il governo locale impegna circa un quarto della spesa pubblica inglese per erogare servizi in settori quali edilizia abitativa, pianificazione territoriale, trasporti locali, istruzione pubblica, assistenza sociale, raccolta e smaltimento rifiuti e tutela dell'ambiente (Stoker - Wilson, a cura di, 2004).

2) *L'elevata concentrazione istituzionale del livello locale.* A partire dal Local Government Act del 1972 il governo locale è stato interessato da un continuo processo di riorganizzazione che ha ridotto il numero delle autorità locali nel 2009 a 151 *upper-tier authorities* (27 *county councils*, 36 *metropolitan boroughs*, 32 *London boroughs* e 56 *unitary authorities*) dalla dimensione media di circa 330 000 abitanti, cui si aggiungono 201 *districts* dalla dimensione media di circa 95 000 abitanti (Leach 2009).

3) *La lunga tradizione di controlli verticali sugli enti locali.* A partire dalla creazione della Audit Commission nel 1983 quale agenzia per il reclutamento, la formazione e la nomina dei revisori contabili per gli enti locali, il governo centrale ha fatto ricorso all'approccio top-down ai controlli centrato sull'attività di monitoraggio della finanza degli enti locali da parte di agenzie indipendenti di regolazione centrale. Nel corso del tempo la spinta verticale verso la riforma dei controlli negli enti locali è rimasta costante. Sono però cambiati gli obiettivi (Campbell-Smith 2008). I governi Thatcher fecero ricorso all'approccio top-down per arrestare la spirale della crescita della spesa pubblica, mentre l'introduzione del Citizen's Charter da parte del governo Major nel 1992 implicò la produzione di dati di performance da parte della Audit Commission che introdusse la prima batteria di Performance Indicators (PIS) con cui misurare il livello dei servizi offerti da tutti gli enti locali (Boyne 1997). A partire dal 1997, invece, con l'avvento dei governi New Labour sono stati potenziati i servizi ispettivi sull'attività dei governi locali per garantire che al notevole investimento di risorse sui servizi pubblici locali (la spesa è cresciuta del 36% dal 2001 al 2008) corrispondesse un adeguato miglioramento dei livelli di performance degli enti locali (Opsr 2003). Il regime dei controlli verticali si distingue, infine, anche per l'elevato livello di frammentazione istituzionale. La Audit Commission, infatti, è affiancata da altri ispettorati centrali che svolgono attività di regolazione indipendente negli specifici settori di policy (Ofsted, ad esempio, regola il solo settore dell'istruzione pubblica; Hmic, invece, regola i servizi di polizia; Health Care Commission i servizi sanitari; Commission for Social Care Inspection i servizi sociali ecc.). Inoltre, è molto stretto il controllo dei singoli dipartimenti del governo centrale su obiettivi, finanza e informazioni generate dalle autorità locali nei rispettivi settore di competenza, mentre è basso il livello di integrazione e coordinamento orizzontale sia tra dipartimenti che tra ispettorati (Downe - Martin 2006).

4) *La tradizione amministrativa anglosassone.* In prospettiva comparata le amministrazioni inglesi si distinguono per l'elevato livello di professionalizzazione garantito da meccanismi competitivi di reclutamento e progressione in carriera da cui scaturiscono la netta distinzione tra politica e amministrazione e la diffusa presenza nelle amministrazioni di competenze non solo giuridiche.

In questo capitolo è presentata una ricerca sul ciclo di riforma dei controlli sugli enti locali promosso dal governo inglese nel periodo 1997-2010. L'arrivo del New Labour al governo nel 1997, infatti, ha stimolato l'esplosione in estensione, profondità e intensità dei controlli sugli enti locali (Martin 2005). Il capitolo mira a tratteggiare la parabola dei controlli sugli enti locali disegnata dagli sforzi di riforma del New Labour che si sono contrassegnati per l'adozione di un approccio integrato ai processi di reinvenzione manageriale del governo locale. Nel caso delle riforme promosse dal New Labour, infatti, la spinta al miglioramento della performance non si è esaurita nelle attività di regolazione top-down condotte dalla Audit Commission e dagli altri ispettorati centrali. Il governo inglese ha anche offerto sostegno ai processi di diffusione della conoscenza regolati dall'organismo associativo degli enti locali (Lga, Local Government Association) e stimolato il coinvolgimento del pubblico nei sistemi di performance management attraverso la pubblicazione dei dati di performance e il rinnovamento delle assemblee locali.

La ricerca che viene presentata in questo capitolo ha analizzato ciascuna delle tre principali dimensioni della riforma dei controlli nel Regno Unito – regolazione top-down, diffusione della conoscenza all'interno del settore del governo locale, partecipazione e accountability democratica – ricorrendo a una vasta gamma di fonti. In primo luogo, è stata raccolta la documentazione ufficiale prodotta da dipartimenti e agenzie centrali con responsabilità di regolazione degli enti locali. In secondo luogo, sono state somministrate 15 interviste semi-strutturate a dirigenti delle strutture centrali (Audit Commission, Idea, Lga, Clg, Cfps, Rieps National Office) nel corso di una indagine sul campo condotta a Londra a giugno e dicembre 2010¹. In terzo luogo, è stata somministrata una mail survey a un campione di 42 *chief executives* di enti locali inglesi (tasso di risposta del 69% pari al ritorno di 29 questionari) nel periodo agosto-settembre 2010. Infine, l'indagine è stata

¹ A garanzia dell'anonimato richiesto dagli intervistati non viene qui riportata la loro identità. Chi fosse interessato a maggiori dettagli sulla ricerca sul campo può contattare l'autore. I questionari delle interviste semi-strutturate sono disponibili sul sito web Sspal.

completata dallo studio in profondità dei casi di Merton Council e Borough of Tower Hamlets attraverso la raccolta di documentazione ufficiale e le interviste ai dirigenti responsabili dei sistemi di performance management nei due enti locali nel corso della ricerca sul campo condotta a giugno 2010.

2. I regimi ispettivi sviluppati dalla Audit Commission.

Nell'introduzione si è già accennato alla particolare rilevanza assunta nel caso inglese dal regime di controlli esterni/verticali il cui baricentro è costituito dalla Audit Commission quale agenzia semi-indipendente diretta da un *board* composto da un *chairman* e 15 commissari con mandato triennale rinnovabile. I componenti del *board* sono nominati dal ministro di *Communities and Local Government*, previa consultazione con il ministro della Sanità, in base alle procedure pubbliche e competitive fissate dall'Office of the Commissioner for Public Appointments (Ocpa)².

Nel 2009 la Audit Commission ha potuto disporre di oltre 2000 dipendenti e di un budget che ha superato i 213 milioni di sterline. Alle attività di reclutamento, nomina e direzione dei revisori contabili degli enti locali, che hanno continuato a impegnare larga parte del budget (circa 175 milioni di sterline nel 2009), si sono progressivamente affiancate le attività di controllo della performance. In particolare, con l'arrivo al governo del New Labour nel 1997 si è assistito a una vera e propria esplosione del controllo sulla performance come evidenziato dalla netta crescita del budget per le attività ispettive dell'Audit Commission salito da 4 a 50 milioni di sterline nel periodo 1997-2003 per poi assestarsi intorno ai 35 milioni nel 2009.

La crescita dei controlli sulla performance è stata determinata dall'affermazione del principio dell'*improvement* come complemento del tradizionale principio dell'*assurance* tipico delle attività di auditing (Grace 2005). Infatti, dal 1997 in poi obiettivo dei controlli non è stato quello di assicurare la corretta gestione delle risorse pubbliche e l'erogazione di livelli minimi di qualità dei servizi quanto di garantire che alla netta crescita della spesa pubblica per servizi locali corrispondesse un adeguato incremento della qualità dei servizi (*doing more with more*). Tale obiettivo è stato perseguito in base alla dottrina dell'*inspecting for*

² Sulla netta riduzione della discrezionalità politica nei processi di nomina determinata dalle procedure fissate dall'Ocpa si rimanda a Flinders 2009.

improvement che ha spinto gli enti locali ad accrescere i propri livelli di performance attraverso il ricorso alle attività ispettive condotte dalle agenzie centrali (Opsr Office of Public Service Reform 2003).

L'esplosione delle attività ispettive sulla performance delle autorità locali ha interessato quattro aspetti del regime dei controlli (Martin 2005):

1) l'attenzione si è spostata progressivamente dal monitoraggio dei livelli correnti di performance alla capacità degli enti di accrescere i propri livelli di performance in futuro;

2) è cresciuto l'impatto dei controlli in termini di pubblicità della performance attraverso lo sviluppo di sistemi di ranking; dalle ispezioni, inoltre, è scaturito l'intervento del governo centrale a sostegno degli enti meno performanti attraverso appositi programmi e iniziative;

3) le ispezioni hanno assunto progressivamente un carattere «comprensivo»: dall'*assessment* dei servizi si è passati alla valutazione della capacità manageriale dell'ente nel suo complesso come condizione necessaria per la crescita della qualità dei servizi;

4) è mutato il ruolo della Audit Commission: alle tradizionali attività di monitoraggio della performance e di raccolta e definizione di *best practices* si sono affiancate le attività tipiche della più proattiva *agency of improvement*, la quale mantiene un contatto regolare con gli enti cui offre sostegno tecnico per l'allestimento di percorsi di innovazione e cambiamento efficaci (Kelly 2003; 2006). Tale processo di cambiamento ha potuto godere del supporto di una attività di studio e ricerca altamente qualificata che ha contrassegnato la Audit Commission sin dagli esordi e che nel 2009 ha assorbito poco meno di quattro milioni di sterline.

Per comprendere l'evoluzione dei controlli esterni/verticali è opportuno ripercorrere la sequenza dei regimi ispettivi messi a punto dalla Audit Commission:

Best Value (1999-2002)

Il New Labour rimpiazzò il Cct (*Compulsory Competitive Tendering*), regime che aveva aperto la strada alla privatizzazione dei servizi pubblici locali, con il *Best Value*. Il nuovo regime prescriveva il continuo miglioramento della performance delle autorità locali nell'esercizio delle proprie funzioni piuttosto che l'abbassamento dei costi attraverso l'apertura al settore privato (Martin 2000).

Il *Local Government Act* del 1999 stabilì per gli enti locali l'obbligo di:

– sviluppare una strategia che definisse gli obiettivi da raggiungere, i mezzi da impiegare e i criteri per la misurazione dei progressi;

- pubblicare con cadenza annuale un *Best Value Performance Plan* (Bvpp) in cui fossero riportati i risultati dell'attività di monitoraggio della performance e definite le priorità future;
- implementare un programma di *Best Value Reviews* (Bvr) che controllasse nell'arco di cinque anni lo stato di tutti i servizi offerti dagli enti. Le Bvr avrebbero dovuto analizzare i servizi impiegando le «4 Cs» di *challenge* (lo stato dei servizi rispetto agli obiettivi fissati dall'ente), *comparison* (lo stato dei servizi rispetto a quelli offerti dagli altri enti), *consultation* (lo stato dei servizi rispetto alle richieste degli utenti) e *competition* (lo stato dei servizi rispetto all'offerta del settore privato);
- sottoporre le Bvr e i Bvpp all'ispezione esterna dell'Audit Commission.

Per molti enti locali l'implementazione del *Best Value regime* costituì un *bureaucratic nightmare* (Audit Commission 2001). Secondo le stime dell'Audit Commission, circa due terzi degli enti britannici non avevano implementato in modo soddisfacente il nuovo sistema dei controlli. Tali enti avevano prodotto una mole ingente di *reviews* dei servizi ma si trattava di documenti poco ambiziosi, impegnati più a giustificare i livelli di performance esistenti che a riconoscere la necessità di trasformare pratiche e assetti organizzativi. In larga misura si trattava di enti privi sia di sistemi di management della performance adeguati sia di capacità manageriali della propria leadership politica e amministrativa. In particolare, tali deficit erano presenti soprattutto nei comuni dalle dimensioni più ridotte.

Cpa, Comprehensive Performance Assessment (2002-2008)

Lasciando liberi gli enti locali di decidere cosa, quando e come controllare nell'ambito di un quadro di principi centrato sulle «4 Cs», il *Best Value* non era riuscito a stimolare la costruzione di capacità manageriale nelle autorità locali quale presupposto necessario per la crescita continua dei livelli di performance dei servizi.

Il nuovo approccio all'ispezione non solo venne focalizzato sulla capacità manageriale dell'ente nel suo complesso, ma fu anche associato al riconoscimento di maggiore autonomia per gli enti performanti e all'intervento del governo centrale a sostegno degli enti affetti da deficit del proprio sistema di management della performance. Inoltre, si fece ricorso alla pubblicazione dei risultati delle ispezioni quale meccanismo di accountability dei *councils* non solo verso il governo centrale ma anche verso l'opinione pubblica.

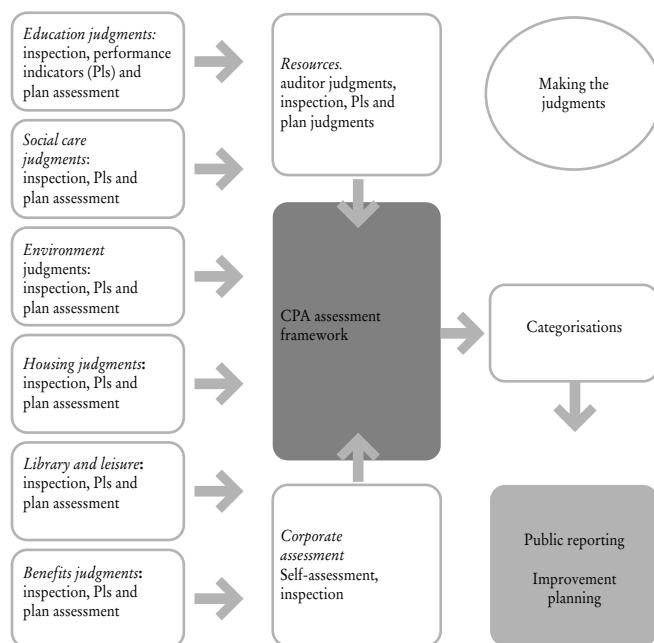
Erogazione di incentivi e sanzioni, pubblicità dei dati relativi alla performance e focalizzazione sulla capacità manageriale sono risulta-

ti possibili grazie all'allestimento di una nuova metodologia che ha fatto collassare in una unica scala di valutazione molteplici componenti del regime ispettivo:

- performance dei servizi nei settori Educazione, Servizi sociali, Ambiente, Urbanistica, Cultura e Spettacolo, misurata in base a dati già disponibili prodotti sia dai controlli interni sia dai controlli esterni effettuati dagli altri ispettorati alle dipendenze dei dipartimenti centrali;
- l'*assessment* dell'utilizzo delle risorse finanziarie eseguito dai revisori nominati dall'Audit Commission;
- il *corporate assessment* che stabiliva l'abilità manageriale dell'ente.

Come mostra la figura 1, i punteggi su performance dei servizi, utilizzo delle risorse finanziarie e *corporate assessment* costituivano la base per il calcolo del valore aggregato della performance dell'ente che variava da «eccellente», «buono», «adeguato», «debole», fino a «scarsa». Il ranking degli enti locali elaborato in base alla metodologia Cpa veniva reso pubblico ogni anno a metà dicembre sul sito web della Au-

Figura 1. Metodologia Cpa.



dit Commission e sui media cui venivano riservati comunicati e conferenze alcuni giorni prima della pubblicazione online.

Il *corporate assessment* costituiva elemento nuovo del regime ispettivo britannico. Esso fu sviluppato dall'Audit Commission traendo ispirazione sia dalle lezioni apprese nel corso delle precedenti ispezioni sia dal benchmark impiegato con successo dalle *peer reviews* eseguite dall'Idea (si veda dopo). Integrando in un unico punteggio i giudizi di un *self-assessment* dell'ente e di una ispezione eseguita dalla Audit Commission, il *corporate assessment* valutava la capacità dell'ente di gestire un sistema di programmazione e monitoraggio della performance capace di identificare e risolvere i fallimenti nei servizi senza aver bisogno di alcuna guida offerta dallo scrutinio esterno.

Nel 2002 l'applicazione della metodologia Cpa fu riservata solo agli enti di dimensioni più grandi (single-tier e county council). Nel 2003-2004 il Cpa fu esteso anche agli enti più piccoli (district council) sviluppando un approccio proporzionato rispetto alle attività di tali enti che poneva maggiore enfasi sul *self-assessment* dell'ente e ricorreva anche al giudizio dei pari per determinare il *corporate assessment* dell'ente come unico valore aggregato di performance preso in considerazione. Inoltre, il Cpa per i district council fu misurato nell'arco di due anni e dal 2006 divenne obbligatorio solo per gli enti poco performanti.

Nel 2005, invece, venne riformato il Cpa per i single-tier e county council rimodulando i parametri di calcolo e modificando le categorie per la valutazione aggregata della performance dell'ente. Quest'ultima divenne bidimensionale: al livello di performance dell'ente, le cui etichette da aggettivi divennero stelle (da 0 stelle=performance scarsa fino a 4 stelle=performance eccellente) venne affiancata la direzione di marcia dell'ente, che rendeva pubblici i giudizi degli ispettori circa le prospettive di crescita della performance degli enti.

Il nuovo regime ha suscitato un vivace dibattito nella letteratura scientifica internazionale che ne ha evidenziato molteplici limiti. In primo luogo, il Cpa è stato accusato di aver trascurato l'impatto dei vincoli esterni sulla performance, così penalizzando gli enti che operano in contesti socio-economici affetti da deprivazione (Andrews e altri 2005). In secondo luogo, l'aggregazione dei dati di performance in un unico valore aggregato è stata ritenuta essere fuorviante in quanto incongruente con la natura complessa e multi-dimensionale della performance e pertanto suscettibile di manipolazione in base a strategie di calcolo ritenute arbitrarie (Jacobs - Goddard 2007). Come tutti i sistemi di misurazione della performance, infine, il Cpa tenderebbe a

incoraggiare strategie di *gaming* da parte del management degli enti locali che sviluppa pratiche manageriali raccomandate dagli ispettori solo per conseguire punteggi più elevati piuttosto che perseguire livelli più elevati di performance dei servizi (McLean, Haubrich, Gutierrez-Romero 2007).

La replica dell'Audit Commission alle critiche passate in rassegna è centrata sull'efficacia dell'aggregazione dei dati di performance in etichette comprensibili al pubblico più vasto che hanno reso comparabili le performance degli enti locali. La pubblicazione del ranking degli enti ha sortito l'effetto atteso di innescare la competizione tra gli enti attraverso il meccanismo reputazionale del *naming and shaming* (Downe e altri 2010). Attraverso la pubblicazione di valori comparabili, infatti, il Cpa non ha offerto solo una misura della performance ma ha operato anche come uno stimolo per la crescita della performance conquistando l'attenzione della leadership sia politica che amministrativa che hanno collaborato per migliorare i livelli di performance del proprio ente. Indicatore della capacità del Cpa di spingere i vertici politici a promuovere il cambiamento nei propri enti è la crescita del turnover dei chief executive quali figure di snodo tra politica e amministrazione nelle autorità locali inglesi. Le rilevazioni dell'Audit Commission (2008a) evidenziano come il Cpa abbia reso più dinamico il mercato dei chief executive espellendo i dirigenti di enti poco performanti e accrescendo la competizione tra gli enti per candidati affidabili con esperienze in enti performanti.

Per quanto concerne la crescita della performance dei council, essa è documentata, in prima battuta, dal Cpa stesso (Audit Commission 2008b). Nel 2008 il 72% dei county e single-tier council ha ricevuto un punteggio superiore a quello attribuito nella prima misurazione del 2002; la proporzione di council «eccellenti» è cresciuta dal 15% al 42%; la percentuale di comuni «buoni» o «eccellenti» è salita dal 51% del 2002 al 79% nel 2006; la presenza di comuni scarsi è stata ridotta a 0 rispetto alla proporzione del 9% nel 2002. Inoltre, nel 2008 tutti i council superano i livelli minimi di performance relativa ai servizi. Tendenze analoghe si riscontrano nei dati relativi ai district council che registrano la crescita dal 48% al 62% dei council «buoni o eccellenti» e il calo al 6% dei council «deboli» o «scarsi».

La crescita della performance dei council è confermata anche dai dati raccolti dal Department of Communities and Local Government secondo cui emerge una crescita complessiva del 21,9% del livello dei servizi nel periodo 2001-2006. In base a quanto rilevato da studi di ca-

so, interviste semi-strutturate e survey della dirigenza degli enti locali commissionati dal Department of Communities and Local Government, il Cpa è stato il meccanismo più efficace per supportare la crescita della performance degli enti locali (Clg 2009).

I progressi degli enti meno performanti, però, non sono dovuti solo ai meccanismi competitivi innescati dalla pubblicazione di giudizi di performance comparabili. La cattiva performance, infatti, non è stata solo «esposta al» pubblico attraverso il ranking del Cpa, ma è stata anche «supportata dalle» agenzie centrali che hanno sviluppato una politica di intervento e sostegno ai comuni la cui performance era stata rilevata come «scarsa» dal Cpa nel 2002 (Turner - Whiteman 2005). Tale politica ha mirato ad accrescere negli enti meno performanti i livelli di:

– *cognition*, vale a dire la consapevolezza dell'ente circa il proprio deficit di performance e la necessità di alterare la traiettoria del proprio sviluppo organizzativo;

– *capability*, vale a dire l'abilità della leadership dell'ente di elaborare una strategia di cambiamento e recupero di livelli di performance adeguati;

– *capacity*, vale a dire la disponibilità di adeguate competenze per implementare con successo la strategia di cambiamento.

La pubblicazione delle rilevazioni del Cpa è stato solo uno dei meccanismi esterni di sostegno sviluppati dalle agenzie centrali britanniche. Gli altri meccanismi esterni sono stati:

1) la presenza di un *lead official*, un ex dirigente di enti locali che opera nel council in qualità di rappresentante del Department of Communities and Local Government per supportare la strategia di recupero dell'ente;

2) la presenza di un *relationship manager* nominato dall'Audit Commission che assiste l'ente nella preparazione alle ispezioni del governo centrale;

3) la presenza di un *government monitoring board*, guidato dal *lead official* e composto da rappresentanti dei dipartimenti e ispettorati centrali, che monitora i progressi dell'ente;

4) la possibilità di ricorso al commissariamento degli enti incapaci di sviluppare e/o implementare una strategia di recupero del deficit di performance;

5) l'accesso ai *capacity building funds* per finanziare le strategie di riorganizzazione dell'ente. Ai fondi hanno avuto accesso i council definiti *poor* e *weak* dal Cpa nell'ambito dell'iniziativa «Direct Support» che costituisce una delle declinazioni del «Capacity Building Pro-

gramme» avviato dal governo inglese nel 2003 (Nunn 2007). Nel biennio 2004-2005 66 enti locali, in prevalenza district council, hanno avuto accesso a circa 15 milioni di sterline presentando una richiesta di finanziamento per lo sviluppo di specifiche attività a sostegno della propria strategia di recupero della performance.

Come rilevato da un report del Department of Communities and Local Government (Clg 2006a), i meccanismi esterni di recupero della performance hanno accresciuto soprattutto i livelli di *cognition* e *capability* dell'ente, mentre per la crescita dei livelli di capacità sono stati più efficaci i meccanismi interni promossi dalle iniziative avviate nel settore del governo locale. I meccanismi esterni più efficaci sono stati il Cpa, che ha accresciuto i livelli di cognition degli enti attraverso la pubblicazione di dati comparabili, e il *lead official*, che ha operato sia a livello di *cognition* che di *capability* supportando la progettazione e l'implementazione di una strategia di recupero della performance.

Il Comprehensive Area Assessment (Caa) e il New Performance Framework for Local Government (2006-2009)

La netta crescita dei livelli di performance degli enti locali innescata dalle politiche di riforma ha spinto il governo britannico a delineare un nuovo sistema dei controlli nel Local Government White Paper «Strong and Prosperous Communities» (Clg 2006b). Il nuovo regime di performance management risultava da una strategia di riforma già definita dalla Audit Commission che mirava a ridurre radicalmente il sovraccarico regolativo imposto al governo locale concedendo anche maggiore autonomia agli enti locali nella definizione delle priorità strategiche da perseguire (Audit Commission 2003). Inoltre, il nuovo approccio del governo britannico poneva enfasi sulle partnership di area quali reti per la produzione di politiche pubbliche entro cui gli enti locali cooperano con altri attori (agenzie pubbliche, terzo settore, associazioni imprenditoriali ecc.).

La riforma dei controlli è stata perseguita adottando una serie di misure tra le quali spiccano:

- un drastico snellimento del «National Indicator Set», vale a dire la batteria di indicatori impiegata dai dipartimenti centrali per misurare la performance degli enti locali, da circa 1200 a meno di 200;
- la riduzione degli indicatori di processo e l'ampliamento della batteria di indicatori di outcome;
- l'introduzione dei LAAs (*Local Area Agreements*) quali patti territoriali negoziati tra gli enti locali e il governo centrale. La stesura di

ciascun LAA prevede la definizione di 35 obiettivi per ciascun territorio che riflettono un mix di priorità nazionali stabilite dal governo centrale e di priorità locali delineate dalle LSPs (*Local Strategic Partnerships*), ovvero le partnership tra enti locali e *stakeholders* del territorio (imprese, associazioni, comitati ecc.).

– l'introduzione del dipartimento centrale di Communities and Local Government cui sono state affidate tutte le competenze relative al coordinamento dei rapporti tra livello centrale e autorità locali nell'implementazione del nuovo performance framework.

La riforma dei controlli ha interessato anche il regime delle ispezioni. A partire dal 2009, infatti, il *Comprehensive Area Assessment* (Caa) ha preso il posto del Cpa. Come illustra la tabella 1, il Caa ha perseguito nuovi obiettivi quali:

- la focalizzazione sugli outcome e sulle priorità locali;
- l'identificazione dei rischi di calo della performance in futuro piuttosto che la misurazione dei livelli di performance raggiunti in passato;
- la riduzione del carico regolativo attraverso il coordinamento delle ispezioni affidato alla Audit Commission.

Il Caa, inoltre, era composto da due elementi:

- 1) un *assessment* della performance dei singoli council che combinava i risultati delle ispezioni coordinate dalla Audit Commission;
- 2) un *assessment* della performance del territorio focalizzato sulle priorità stabilite dai LAAs.

Tabella 1. I regimi ispettivi della Audit Commission (1999-2010).

	Best Value	Cpa	Caa
<i>Obiettivi</i>	Incremento di performance dei servizi	Crescita, capacità manageriale attraverso attivazione di meccanismi reputazionali	Riduzione carico regolativo; identificazione del rischio; incremento autonomia enti locali
<i>Oggetto</i>	Ente locale	Ente locale	Ente locale e partnership di area
<i>Assessment</i>	Frammentato sui servizi	Comprensivo	Comprensivo
<i>Reporting esterno</i>	/	Ranking e report	Report in forma narrativa; segnalazione <i>best</i> e <i>worst practices</i>
<i>Accountability</i>	Verso governo centrale	Verso governo centrale e pubblico	Verso governo centrale e pubblico

Il Caa non ha fatto più ricorso alla pubblicazione di un ranking che distribuisce gli enti locali lungo una scala ordinale di performance che va da scarso a eccellente. Il Caa, invece, ha lasciato disaggregati i valori misurati lungo le molteplici dimensioni prese in considerazione dalle ispezioni e ha impiegato dei rapporti in forma narrativa su risultati, criticità e prospettive di crescita della performance tanto delle aree quanto dei singoli council. Per segnalare le *best e worst practices* rilevate dall'*assessment* di area il Caa ha fatto ricorso, rispettivamente, a bandierine verdi e rosse. I rapporti sono stati resi disponibili sul sito web Oneplace (oneplace.audit-commission.gov.uk/) dove sono stati pubblicati anche tutti i punteggi, indicatori e bandierine associate dalle ispezioni a ciascuna autorità locale.

Il New Performance Framework, però, non è stato capace di soddisfare la propria ambizione di riforma del sistema di governance dei controlli sugli enti locali. Il calo del livello di centralizzazione e frammentazione del regime dei controlli è stato molto ridotto. Secondo la mail survey da noi condotta, l'89% degli enti interpellati ritiene che il nuovo regime dei controlli imperniato sul Caa non sia riuscito a ridurre in modo significativo il sovraccarico regolativo. Per il 66% degli enti tale insuccesso è dovuto al ruolo recessivo degli enti locali nei negoziati dei LAAs che hanno visto prevalere gli obiettivi fissati dal governo centrale rispetto alle priorità locali, mentre il 52% degli enti lamenta la persistente frammentazione istituzionale che genera duplicazioni e ridondanze nella raccolta e presentazione delle informazioni richieste dalle autorità centrali. Il giovane Department of Communities and Local Government, infatti, non è riuscito a imporsi come regista della *joined up governance* dei controlli rispetto agli altri dipartimenti che, sfruttando la persistente frammentazione settoriale dei trasferimenti agli enti locali, hanno continuato a fissare autonomamente obiettivi e indicatori ulteriori a quelli inclusi nel National Indicator Set.

La difficoltà di integrare le ispezioni condotte dalle diverse agenzie è stata riconosciuta dalla stessa Audit Commission (2009). Il report della Audit Commission sull'implementazione del Caa evidenzia anche l'inefficacia degli incentivi per i comuni più performanti che non hanno ottenuto né una riduzione significativa delle ispezioni né una crescita adeguata della propria flessibilità manageriale rispetto ai vincoli fissati dal governo centrale. Altre debolezze del regime evidenziate dallo studio della Audit Commission sono lo scarso coinvolgimento e interesse della classe politica e dell'opinione pubblica nei confronti del Caa.

Per quanto concerne la classe politica, il calo dell'interesse va ricondotto all'esaurimento della spinta propulsiva dei meccanismi reputazionali innescati dal Cpa. La classe politica ha acquisito la consapevolezza che la pubblicazione dei dati di performance, in termini di ripercussioni elettorali, penalizza solo la pessima performance mentre non ricompensa il mantenimento di adeguati o eccellenti livelli di performance (Hood - Dixon 2010; James - John 2007). Come sottolineato dagli esperti da noi intervistati, ciò è dovuto anche alle routine comunicative dei media anglosassoni che rendono notiziabile solo la cattiva performance. La crescita generalizzata dei livelli di performance non ricompensata in termini elettorali, abbinata alla diluizione della responsabilità generata dall'*assessment* di area e alle modalità non competitive di reporting della performance impiegate dal Caa, ha finito per acuire il distacco tra classe politica e sistemi di management della performance.

Per quanto riguarda l'interesse dei cittadini, solo il 10% dei cittadini è venuto a conoscenza della pubblicazione dei risultati del Caa grazie ai media tradizionali (stampa e tv). Solo l'1% dei cittadini, invece, ha consultato il sito web Oneplace. Nonostante l'adozione di uno stile di reporting meno tecnico, larga parte del pubblico inglese non è interessata a valutazioni comprensive della performance degli enti locali. Il Caa è risultato anche meno efficace del Cpa della cui pubblicazione era venuto a conoscenza il 61% dei cittadini. L'impatto del Cpa, tuttavia, non era stato particolarmente rilevante. Basti pensare che l'81% dei cittadini non ricordava quale valore aggregato di performance fosse stato attribuito al proprio ente locale (Audit Commission 2009).

3. La tradizione di «improvement from within».

Lo scambio di conoscenze tra pari: il ruolo di Idea

Nella diffusione dell'innovazione nel governo locale inglese la Audit Commission è stata affiancata da Idea (Improvement and Development Agency for Local Government), agenzia centrale sorta nel 1999 per organizzare lo scambio di conoscenze tra enti locali. Idea è amministrata dall'associazione degli enti locali inglesi (Lga, Local Government Association) che ne nomina il board. Nel 2009 essa ha ricevuto circa 25 milioni di sterline dal fondo Rsg (Revenue Support Grant) che il governo centrale trasferisce agli enti locali cui si sono aggiunti circa 15 milioni di

sterline erogati dai dipartimenti centrali per lo svolgimento di specifici programmi e attività di sostegno alla crescita della capacità degli enti locali. Inoltre, Idea ha ricevuto circa 8,5 milioni di sterline dagli enti locali cui offre una vasta gamma di servizi che l'hanno resa uno degli snodi per la circolazione della conoscenza più rilevanti nel panorama britannico. Tra i servizi offerti da Idea agli enti locali spiccano:

– *Peer Review*. Il servizio, avviato nel 1999, è gestito da un rappresentante di Idea (*peer manager*) che coordina un gruppo di *peers* (si tratta in larga misura di esponenti provenienti dal mondo degli enti locali cui possono aggiungersi consulenti privati o esponenti del terzo settore), i quali visitano l'ente locale che richiede all'Idea una revisione dei propri processi e assetti organizzativi. Nell'arco di un periodo compreso tra i due e i cinque giorni i *peers* effettuano un check-up della capacità manageriale dell'ente (*corporate peer review*) oppure dello stato di specifici servizi (*service-specific review*).

Attraverso la raccolta di documenti e la somministrazione di interviste a dirigenti, politici e *stakeholders*, i *peers* riescono a identificare punti di forza e debolezza dell'ente facendo riferimento a un benchmark quale dispositivo diagnostico. Alla fine della visita i *peers* rilasciano all'ente un report che presenta le evidenze raccolte e offre raccomandazioni per lo sviluppo di una strategia di cambiamento.

A giudizio degli esperti intervistati nel corso della ricerca sul campo, il successo delle *peer reviews* va ricondotto alla percezione dei *peers* come *critical friends* da parte dell'ente locale. A differenza degli ispettori, infatti, i *peers* diffondono conoscenza con efficacia perché instaurano uno scambio interattivo di pratiche con gli operatori dell'ente con cui riescono a instaurare legami di fiducia grazie alla comune appartenenza al settore del governo locale.

I *peers* sono reclutati, formati e assegnati alle *reviews* dalla «Peer Clearing House» istituita in seno alla Idea a partire dal 2003. I *peers* non ottengono alcun compenso di carattere economico e risultano motivati a prendere parte alle iniziative di Idea solo dalle opportunità di crescita personale e professionale offerte dallo scambio di conoscenze con i propri pari.

– *Peer Mentoring*. I *peers* reclutati dalla Peer Clearing House vengono destinati anche alle attività di mentoring, vale a dire di scambio e contatto bi-direzionale tra un *mentee*, che vuole sviluppare nuove competenze e abilità, e un *mentor* che, invece, mette la propria esperienza al servizio del percorso di apprendimento che il *mentee* intende intraprendere. Attraverso il contatto regolare con il *mentor*, sia in

remoto che faccia-a-faccia per un periodo che può variare da poche settimane a qualche mese, il *mentee* ha l'opportunità di scambiare saperi, ambizioni e reti di contatti con il mentor all'interno di un processo di apprendimento personalizzato e strutturato da occasioni frequenti di valutazione e revisione dello sviluppo e rafforzamento delle proprie capacità maturato nel corso delle attività di mentoring.

A differenza delle *peer reviews*, le attività di mentoring non sono riservate solo alla dirigenza delle amministrazioni locali. Il mentoring, infatti, è impiegato in prevalenza dalla classe politica locale che può far ricorso a una vasta gamma di programmi rivolti sia ai consiglieri comunali che agli esponenti degli esecutivi locali. La Peer Clearing House recluta dirigenti politici navigati che percepiscono un compenso di 300 sterline per ogni giornata dedicata al sostegno dell'apprendimento del *mentee*.

– *Servizi online*. L'Idea ha sfruttato la rivoluzione digitale per ampliare le proprie attività di *knowledge sharing* raccogliendo e disseminando le buone pratiche emerse nel governo locale attraverso il proprio sito che riceve in media 132 500 visite al mese. Particolare successo hanno riscosso le «Communities of Practice», avviate nel 2007, che hanno superato nel 2010 la quota dei 70 000 iscritti nel 2010 e sono state premiate nel 2008 come uno degli 11 migliori progetti di e-government realizzati nel pubblico settore britannico.

– *Formazione*. Molteplici sono i programmi di formazione attivati da Idea tra cui spiccano la «Leadership Academy», rivolta al ceto politico locale, e la «Academy for Executive Leadership», destinata alla dirigenza degli enti locali. I programmi citati hanno potuto godere anche del sostegno offerto dal «Capacity Building Programme» che ha messo a disposizione dei fondi per il potenziamento della formazione offerta da Idea e per l'istituzione della Peer Clearing House.

I percorsi di apprendimento sviluppati da Idea si sono rivelati particolarmente efficace quali complesso di meccanismi per il recupero di performance degli enti meno performanti. I meccanismi sviluppati dal settore del governo locale hanno accresciuto in particolare i livelli di cognition e di capacity degli enti. *Peer review* e *peer mentoring* hanno agito soprattutto a livello della cognition, mentre la formazione e lo scambio delle pratiche hanno stimolato la crescita della capacity degli enti (Communities and Local Government 2006a).

La gestione associata dei servizi: il ruolo delle Riep

Il «Capacity Building Programme», iniziativa messa a punto da Local Government Association e Department for Communities and

Local Government, ha stanziato un finanziamento pari a 135 milioni di sterline per il triennio 2003-2005 che ha supportato non solo le attività dei programmi nazionali di formazione e quelle di «Direct Support» agli enti meno performanti, ma anche l'istituzione di «Improvement Partnership» tra enti locali a livello regionale. L'istituzione delle Improvement Partnership nel 2004 ha sviluppato in ogni regione una infrastruttura per la gestione associata di servizi e sistemi di performance management, l'erogazione di formazione, la circolazione di conoscenza e lo scambio di pratiche.

A partire dal 2008 le Improvement Partnership sono state integrate con i Regional Centres of Excellence, networks regionali istituiti dal governo centrale nel 2005 per accrescere l'efficienza degli enti locali attraverso la gestione associata degli acquisti. La fusione tra Improvement Partnerships e Regional Centres of Excellence ha dato vita alle 9 Regional Improvement and Efficiency Partnerships (Riep) cui il governo centrale ha riservato 185 dei circa 380 milioni di sterline messi a disposizione delle attività di sostegno degli enti locali nel triennio 2008-2010 (Communities and Local Government - Local Government Association 2008). L'esistenza delle Riep è stata molto breve dal momento che il nuovo governo di coalizione non ha rinnovato il finanziamento delle loro attività. In alcune regioni, però, le Riep si apprestano a rinascere come network finanziati dai soli enti locali in veste di soci e/o utenti. La rinascita delle Riep è l'indicatore della capacità maturata dagli enti locali inglesi di lavorare in network di collaborazione e scambio senza la mediazione delle agenzie istituite dal governo centrale. Tale aspetto del caso inglese è evidenziato anche dai risultati della mail survey che lasciano emergere la rilevanza dei contatti informali con altri enti locali come fonte di conoscenza per il 57% degli enti interpellati rispetto alle percentuali più basse di altre fonti quali dipartimenti centrali (29%), università (25%) e consulenti (21%).

4. Performance management e accountability.

La riforma dei controlli nel Regno Unito ha mirato non solo ad accrescere i livelli di performance degli enti locali ma anche a innalzare la qualità della democrazia locale. La dimensione della qualità democratica su cui si è focalizzata la riforma è quella dell'accountability in ambedue le sue declinazioni, rispettivamente, orizzontale e verticale.

Accountability orizzontale: la riqualificazione delle assemblee comunali

A incidere sull'accountability orizzontale degli enti locali non sono state solo ispezione e regolazione. La performance delle politiche formulate e implementate dalle amministrazioni locali è stata oggetto di controllo anche da parte delle assemblee consiliari. Il *Local Government Act* del 2000, che ha separato le funzioni esecutive da quelle legislative, ha riservato a commissioni istituite dalle assemblee consiliari lo svolgimento delle attività di *Overview and Scrutiny* delle politiche prodotte dall'esecutivo. Tale iniziativa mirava a riqualificare i consiglieri non più titolari di funzioni esecutive creando un meccanismo di «check-and-balance» rispetto alla concentrazione delle prerogative decisionali in capo all'esecutivo scaturita dall'abbandono del modello di policy-making collegiale e decentralizzato tipico del tradizionale committee-system. Nel 2003 è stato poi istituito in seno al gruppo di agenzie della Lga il Centre for Public Scrutiny (Cfps) quale piattaforma nazionale per la circolazione delle buone pratiche in materia di *scrutiny*.

In larga parte delle autorità locali inglesi la riforma dei consigli comunali non ha generato gli effetti attesi (Clg 2007). Nonostante i consigli comunali abbiano dedicato molta attenzione alla raccolta e all'analisi dei dati di performance, le attività di *scrutiny* sono risultate sterili. Esse, infatti, sono state incapaci sia di influenzare i processi di formulazione e revisione delle politiche da parte dell'esecutivo, sia di stimolare la partecipazione dell'opinione pubblica alle attività di definizione e monitoraggio degli obiettivi di policy (Ashworth - Snape 2004). A giudizio degli esperti da noi intervistati nella ricerca sul campo, i principali ostacoli all'implementazione dello *scrutiny* sono stati: 1) le dinamiche avversariali della competizione politica che ingessano i campi di maggioranza e opposizione e privano lo *scrutiny* della flessibilità dei comportamenti dei consiglieri quale presupposto della sua efficacia (Leach - Copus 2004); 2) la carenza di sostegno tecnico alle attività di *scrutiny* dovuta alle scarse risorse finanziarie messe a disposizione delle commissioni consiliari il cui budget in media nell'anno 2009 raggiungeva le 8687 sterline (Centre for Public Scrutiny 2009).

Accountability verticale: scarsa partecipazione e soddisfazione in declino

La riforma dei controlli nel Regno Unito ha mirato anche a dare nuova linfa ai processi di partecipazione democratica a livello locale costruendo canali di comunicazione tra amministrazioni e cittadini sia nella fase di definizione degli obiettivi che in quella di monitoraggio

dei risultati. Attraverso la pubblicazione dei dati di performance, infatti, si è cercato di accrescere la capacità degli enti di offrire un rendiconto delle proprie attività quale elemento di valutazione da porre a disposizione della scelta democratica del cittadino. Attraverso l'arricchimento e l'ampliamento delle forme di consultazione dei cittadini, invece, si è cercato di rendere i processi decisionali più inclusivi.

L'offerta di nuove arene e occasioni di partecipazione non ha incontrato la domanda di partecipazione da parte di larga parte della popolazione che non è interessata a farsi coinvolgere nei processi decisionali. Le nuove forme di partecipazione hanno finito così per offrire solo nuove occasioni di inclusione nei processi decisionali agli *stakeholders* già inseriti nelle reti di produzione di politiche pubbliche. Inoltre, i processi di consultazione hanno spesso deluso le aspettative dei cittadini coinvolti che hanno percepito l'inefficacia delle proprie opinioni incapaci di influenzare i processi decisionali.

L'offerta dei dati di performance, invece, è stata resa poco efficace dalla selettività dell'attenzione dei cittadini. Larga parte della popolazione, poco interessata alle informazioni relative allo stato dei servizi pubblici, non è stata nemmeno raggiunta dalla pubblicazione dei dati di performance. Per la minoranza dei cittadini esposti alla comunicazione dei dati di performance, inoltre, la comprensione dei dati di performance risulta molto complessa poiché essi ignorano le metodologie di raccolta e aggregazione delle informazioni. I pochi cittadini esposti alla comunicazione dei dati di performance, infine, sono in larga parte consumatori passivi di informazione, vale a dire sono oggetto di reporting selettivo di pochi dati filtrati dai media e dagli opinion leader delle proprie reti sociali di riferimento.

La difficoltà della comunicazione dei dati di performance nel carpire l'attenzione dei cittadini ha contribuito a rendere inefficace il miglioramento degli indicatori di performance quale condizione di crescita della soddisfazione dei cittadini nei confronti dei servizi pubblici locali. Come già rilevato, nel periodo 2001-2006 il livello della performance dei servizi è cresciuto di oltre il 20%. Nello stesso periodo, invece, la percentuale di cittadini soddisfatti del funzionamento degli enti locali è calata dal 64% al 53%.

La paradossale combinazione tra crescita della performance e calo della soddisfazione dei cittadini ha spinto la Local Government Association ad avviare nel 2005 la «Reputation Campaign» seguita nel 2007 dalla «My Council Campaign». Le due campagne di comunicazione sono state varate da Ipsos-Mori, il principale istituto di ricerca sull'o-

pinione pubblica nel Regno Unito, i cui studi avevano evidenziato che la mancata traduzione della crescita di performance in aumento della soddisfazione era largamente riconducibile all'assenza di efficaci strategie di comunicazione della performance. In particolare, la crescita della soddisfazione per la qualità dei singoli servizi non si traduceva in aumento della soddisfazione relativa alla performance complessiva dell'ente locale perché i cittadini, non disponendo di informazioni sulle responsabilità degli enti locali e sulle risorse da queste assorbite, percepivano un basso rapporto tra qualità dei servizi e spesa (*value for money*). Muovendo dagli studi sulla soddisfazione dei cittadini, gli enti locali hanno investito in campagne di comunicazione tese ad ampliare il ventaglio delle informazioni disponibili ai cittadini su funzioni e competenze del governo locale in modo da accrescerne la reputazione minata da frequenti resoconti mediatici negativi.

5. *Localism Bill e declino del performance management.*

La politica di riforma dei controlli sugli enti locali elaborata dai governi del New Labour ha contribuito a innalzare il livello di performance del governo locale che ha potuto godere di un notevole aumento della spesa pubblica per servizi nel corso di un decennio caratterizzato da crescita sostenuta dell'economia britannica. Nonostante i suoi successi, anche nel caso delle autorità locali inglesi il performance management è stato contrassegnato da effetti perversi e paradossi (Bruijn 2003; Thiel - Leeuw 2002; Smith 1995).

In primo luogo, i sistemi di performance management hanno assorbito una mole ingente di risorse pubbliche generando costi della regolazione eccessivi. Secondo stime del governo inglese, il costo annuale della regolazione degli enti locali ammontava nel 2006 a circa 2,5 miliardi di sterline pari al 2,1% della spesa complessiva del governo locale. In ciascun ente locale, invece, i costi delle attività di regolazione eseguite dalle agenzie centrali ammontavano a circa 1,8 milioni di sterline. Oltre l'80% delle risorse dedicate dagli enti locali alle attività di performance management veniva assorbito dalle attività di regolazione eseguite dalle agenzie centrali (Lbtf 2008).

In secondo luogo, i processi di apprendimento degli enti locali innescati dal Cpa hanno provocato il deterioramento dei sistemi di controllo della performance. In seguito ai processi di apprendimento positivo i sistemi di performance management hanno perso la capacità di

discriminare i livelli di performance attraverso l'erogazione di incentivi e sanzioni. La crescita generalizzata dei livelli di performance, stimolata dal sostegno offerto agli enti meno performanti, ha reso gli indicatori incapaci di attivare meccanismi competitivi attraverso la sanzione della cattiva performance. Inoltre, la forte centralizzazione del regime dei controlli ha impedito di erogare incentivi agli enti più performanti. La centralizzazione del regime dei controlli ha stimolato anche processi di apprendimento negativo degli enti locali, vale a dire di eccessiva focalizzazione sulle attività rilevate dai sistemi di performance management a discapito di priorità locali non misurate oppure non misurabili.

Il deterioramento dei regimi ispettivi non è stato arrestato dal Caa che, spostando l'attenzione sulle partnership di area, ha condotto il performance management oltre gli aspetti più strettamente misurabili della competenza manageriale e del livello dei servizi. L'attenzione al rischio e alla dimensione territoriale, infatti, hanno reso l'attribuzione di giudizi particolarmente complessa, dovendosi accomodare nell'*assessment* di area una pluralità di priorità e variabili che non si lasciano aggregare agevolmente in indicatori sintetici di performance.

Il deterioramento di costosi sistemi di performance management è divenuto poi insostenibile in un nuovo contesto politico-amministrativo prodotto dalla crisi di finanza pubblica e dall'alternanza di governo occorsa nel 2010. Con l'avvento del nuovo governo di coalizione Tory-LibDem in un'era di forte austerità finanziaria la parabola del performance management locale si è chiusa con l'abolizione della Audit Commission e dei regimi ispettivi da questa amministrati. Lo smantellamento dei regimi ispettivi costituisce la prima delle azioni promosse dal programma di decentralizzazione contenuto nel Localism Bill in corso di approvazione a Westminster che prevede anche il riconoscimento della competenza amministrativa generale degli enti locali e la concessione al governo locale di maggiore flessibilità nella raccolta e allocazione di risorse finanziarie.

Nel Localism Bill è prevista, inoltre, la scissione del nesso tra performance management e trasparenza delle amministrazioni instaurato dalle politiche di riforma avviate dal New Labour. Il ciclo di riforma laburista aveva investito sull'approccio top-down al performance management per instaurare un regime di «trasparenza indiretta e burocratica» (Hood 2007) delle autorità locali i cui processi decisionali venivano scrutinati dai dipartimenti e ispettorati centrali quali attori del sistema inglese dediti alle attività di «regulation inside govern-

ment» (Hood, James, Scott 2000), vale a dire di definizione degli obiettivi e monitoraggio dei risultati, dei livelli periferici. In tale regime la trasparenza delle amministrazioni al pubblico era indiretta perché mediata dalle attività di regolazione delle burocrazie centrali che raccoglievano dati grezzi e li elaboravano in base non solo al principio di presentazione accessibile delle informazioni, ma anche di loro qualità e rilevanza rispetto a specifici obiettivi di policy e contesti di implementazione (Audit Commission 2010).

Il governo Cameron, abolendo le attività di «regulation inside government» tra livelli centrale e locale, si è fatto invece promotore di un regime di trasparenza diretta delle amministrazioni locali rispetto al pubblico. Principio cardine del nuovo sistema è l'accessibilità immediata delle informazioni attraverso la pubblicazione online dei dati grezzi. Agli enti locali, infatti, è stato chiesto di pubblicare entro gennaio 2011: tutte le voci di spesa superiori alle 500 sterline; i contratti di importo superiore alle 500 sterline; identità, salario, budget, responsabilità e staff dei dirigenti con salario superiore a 58 400 sterline all'anno; organigrammi; emolumenti e spese dei consiglieri comunali; dati e indicatori sul consolidamento fiscale degli enti locali. La pubblicazione in formato digitale «open and re-usable» è motivata dalla forte enfasi posta dal governo di coalizione sulla tempestività del rilascio delle informazioni e sul protagonismo della società civile nelle attività di elaborazione dei dati grezzi. Nel nuovo regime scompare il filtro burocratico delle agenzie centrali chiamate a garantire qualità e rilevanza dei dati, mentre i cittadini da consumatori di informazioni generate dalle attività di «regulation inside government» diventano «armchair auditors» protagonisti del processo di regolazione delle autorità locali condotto dai *fora* pubblici della società civile.

Il passaggio dalla pubblicazione dei dati di performance a quella dei dati grezzi è indicatore di un cambio paradigmatico del sistema dei controlli nel Regno Unito. La trasparenza indiretta e burocratica assicurata da sistemi comprensivi di performance management focalizza i controlli sulla qualità delle prestazioni pubbliche in condizioni di crescita della spesa pubblica, mentre la trasparenza immediata pone enfasi sul controllo dell'utilizzo delle risorse in condizioni di austerità finanziaria. Da meccanismo che incentiva la crescita della qualità dei servizi la trasparenza viene ridotta a strumento per identificare le sacche di inefficienza nel settore pubblico.

La nuova declinazione della trasparenza è una delle dimensioni principali del modello di democrazia locale promosso dal governo Ca-

meron nel Localism Bill. Nel regime promosso dai governi Blair la pubblicazione dei dati di performance alimentava il circuito democratico centrato sulle tradizionali forme della rappresentanza politica. I regimi ispettivi comprensivi erano tesi a rafforzare l'accountability delle autorità locali rendendo più consapevole la scelta dei cittadini in occasione degli appuntamenti elettorali attraverso la pubblicazione di informazioni elaborate sulla performance degli enti. Il governo Cameron, invece, mira a rafforzare partecipazione e accountability a livello locale rendendo molto più agevole il ricorso dei cittadini al referendum come strumento di controllo e influenza su politiche e finanza degli enti locali.

A giudizio del governo Cameron, la centralizzazione dei controlli, lungi dal rinvigorire l'accountability attraverso la pubblicazione dei dati di performance, ha accresciuto il distacco tra istituzioni locali e cittadini. I sistemi di performance management locali, assorbiti quasi esclusivamente dalle attività di regolazione promosse dal centro, sono divenute mere superfetazioni burocratiche generate dal governo centrale prive di alcuna connessione con le priorità locali. L'elaborazione di dati di performance comparabili piuttosto che assicurare la scelta consapevole dei cittadini ha finito per rendere opaco il governo locale attraverso la produzione di dati sofisticati basata su obiettivi e metodologie di calcolo fissate dal governo centrale. Il governo Cameron, invece, mira a superare l'opacità dei regimi ispettivi comprensivi attraverso la pubblicazione delle informazioni grezze che i cittadini possono sfruttare per condurre campagne relative a regime fiscale e politiche locali da sottoporre a referendum. La burocrazia dei regimi ispettivi viene così rimpiazzata dalla democrazia diretta attraverso cui il pubblico viene coinvolto nella definizione degli obiettivi locali.

Il Localism Bill, pertanto, lascia emergere un approccio alla regolazione degli enti locali che diverge nettamente dall'impostazione top-down tipica dell'era Blair. A giudizio degli intervistati, però, il declino dell'approccio top-down non è frutto soltanto della diversità tra opzioni programmatiche in relazione alle relazioni centro-periferia che ha caratterizzato la recente alternanza di governo. Oltre al localismo promosso dai conservatori, al declino dei regimi ispettivi ha contribuito anche la crisi di finanza pubblica. A giudizio degli intervistati, la tensione tra approccio top-down e austerità finanziaria non scaturisce solo dagli elevati costi di gestione dei regimi ispettivi ma anche dai loro potenziali costi politici. In primo luogo, la contrazione della spesa pubblica, destinata a tradursi in un calo del livello dei servizi, ha reso

la pubblicazione dei dati di performance poco attraente per il nuovo governo di coalizione. In secondo luogo, il governo Cameron ha perseguito il consolidamento fiscale attraverso tagli lineari del 40% nel settore del governo locale piuttosto che optare per interventi selettivi di definizione di priorità strategiche o di obiettivi di efficienza che avrebbero comportato un adattamento dei sistemi di performance management al mutato clima economico-finanziario (Hood 2010; Pollitt 2010). Terminata con la crisi di finanza pubblica l'era del «doing more with more», agli enti locali è stata così lasciata autonomia nel «doing less with less».

6. Le lezioni per il caso italiano.

L'approccio alla riforma dei controlli

La netta differenza tra i contesti istituzionali suscita perplessità circa l'efficacia nel caso italiano del ricorso a ispezione e regolazione di agenzie centrali sui sistemi di management della performance negli enti locali. I fattori istituzionali che ostacolano l'implementazione di una strategia top-down nel caso italiano sono:

1) *Livello più elevato di frammentazione del tessuto degli enti locali.* Nel Regno Unito le ispezioni hanno avuto successo perché sono seguite a una operazione di riorganizzazione che ha generato enti locali di dimensioni consistenti dotati delle ingenti risorse sufficienti ad affrontare lo sforzo di implementazione di sistemi di controllo molto sofisticati. La presenza di bassi livelli di frammentazione è stata segnalata dagli esperti intervistati quale condizione necessaria di efficacia del regime ispettivo. Indicatore della rilevanza dei livelli di frammentazione istituzionale è la cautela con cui la Audit Commission ha applicato il Cpa ai district council.

2) *Livelli più elevati di autonomia degli enti locali in condizioni di austerità finanziaria permanente.* Il successo delle ispezioni nel Regno Unito è dipeso dalla crescita notevole di risorse destinate al governo locale per la realizzazione di priorità strategiche definite dal governo centrale. Come dimostra la recente esperienza del caso inglese, austerità finanziaria e concessione di maggiore autonomia agli enti locali, condizioni che hanno caratterizzato il caso italiano a partire dagli anni novanta, rendono il regime ispettivo insostenibile.

3) *Livello più basso di istituzionalizzazione di una agenzia centrale indipendente per il monitoraggio della performance e la diffusione*

delle buone pratiche. In larga misura il successo della riforma inglese è dovuto alla presenza nel Regno Unito di una agenzia quale la Audit Commission percepita dalla larga maggioranza degli operatori del settore quale istituzione credibile capace di generare ranking basati su studi e indagini scrupolosi e obiettivi. La lunga tradizione di ricerca e studio sul governo locale, che ha caratterizzato la Audit Commission sin dai suoi esordi nel 1983, le ha permesso di affermare la propria autorità sugli enti locali non solo in qualità di *regulator* ma anche di *independent expert*, *opinion former* e mediatore istituzionale capace di allacciare relazioni orizzontali e verticali con tutti i network professionali interessati allo sviluppo dei sistemi manageriali negli enti locali (Kelly 2003). Inoltre, la stessa attività di regolazione è stata supportata da una notevole disponibilità di risorse, come reso evidente dalla costituzione di uno staff di ben ottocento unità per la sola raccolta dei dati da impiegare nel calcolo del Cpa. Data la istituzione recente della Civit, in Italia manca una agenzia che possa vantare una lunga tradizione di studio e disseminazione delle buone pratiche in materia di performance management per gli enti locali.

Come evidenziato nel terzo paragrafo, il caso inglese si distingue anche per la presenza di una tradizione ormai consolidata di «improvement-from-within», vale a dire di circolazione della conoscenza all'interno del settore del governo locale, capace di sopravvivere anche in regime di austerità finanziaria. È questa la tradizione da cui possono trarsi le lezioni più interessanti per il caso italiano:

– *Brokeraggio della conoscenza*. Lo sviluppo di programmi di peer review e peer mentoring potrebbe risultare particolarmente efficace nel caso italiano. Tali programmi richiedono un investimento iniziale piuttosto modesto capace di generare ricavi elevati grazie al progressivo sviluppo di reti informali di scambio e supporto reciproco tra gli operatori del settore.

– *Formazione e Servizi online*. Traendo ispirazione dal caso inglese, non è auspicabile solo il potenziamento dei programmi di formazione ma anche la costruzione di tali programmi a partire dalle pratiche raccolte nelle attività di studio e brokeraggio della conoscenza. La circolazione delle pratiche all'interno del settore, inoltre, potrebbe interessare anche i servizi online il cui design andrebbe messo al servizio di processi interattivi di *knowledge sharing*.

– *Ricorso alla gestione associata*. È auspicabile la promozione di forme associate di gestione dei servizi relativi al performance management quale strategia di riduzione della frammentazione istituzionale

tipica del caso italiano. La gestione associata, inoltre, consentirebbe di generare dati di performance comparabili che costituiscono meccanismo efficace di crescita della consapevolezza degli enti circa il proprio deficit di capacità manageriale.

– *Coinvolgimento degli organismi associativi delle autonomie locali.* L'esperienza della Local Government Association evidenzia la rilevanza che può assumere il contributo dei luoghi associativi degli enti locali alla definizione dei programmi di circolazione e scambio della conoscenza. Nel caso italiano, pertanto, sarebbe auspicabile che l'attivismo di associazioni quali Anci e Upi consentisse alle autonomie locali di impadronirsi dei temi relativi alla costruzione di capacità manageriale, ponendosi così alla guida del processo di cambiamento.

Gli attori del cambiamento

Nel caso inglese tutte le agenzie centrali hanno focalizzato il proprio intervento sulla leadership delle amministrazioni comunali. Tale strategia di riforma si è basata sul presupposto che leadership e performance siano inestricabilmente connesse poiché senza leadership non vi è formulazione degli obiettivi, sviluppo delle strategie e conseguente interesse a monitorare la performance.

La focalizzazione sulla leadership perseguita dalle agenzie centrali ha contribuito a centralizzare il management della performance in capo ai chief executive quali snodo tra vertice politico e strutture amministrative, rafforzandone la capacità di direzione degli enti locali attraverso la creazione di team/unità appositamente dedicate al controllo di gestione. Traendo ispirazione dal caso inglese, nel caso italiano sarebbe auspicabile focalizzare gli impulsi di riforma sui segretari comunali quali catalizzatori del cambiamento.

L'attenzione alla leadership, inoltre, implica una particolare attenzione anche per la formazione dei dirigenti politici in materia di controlli. Come accaduto nel Regno Unito, le attività di formazione dovrebbero supportare anche l'acquisizione da parte dei dirigenti politici delle capacità di direzione strategica quale presupposto dell'efficacia dei sistemi di performance management.

Performance management e accountability democratica

Nel caso inglese l'enfasi posta dalle riforme sulla pubblicazione dei dati di performance non ha raggiunto i risultati attesi. In un contesto di scarso coinvolgimento e forte disincanto verso la sfera delle istituzioni la sola pubblicazione dei dati di performance non è riuscita a de-

stare l'interesse del pubblico i cui livelli di soddisfazione sono calati. Data la presenza di livelli analoghi di disaffezione verso le istituzioni pari se non superiori a quelli inglesi, appare improbabile che in Italia la sola pubblicazione dei dati di performance riesca a rinvigorire i circuiti della partecipazione e responsabilità democratica.

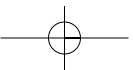
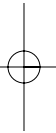
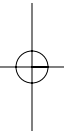
La pubblicazione dei dati di performance, inoltre, necessita di essere accompagnata da strategie di comunicazione intensive e costose che diventano poco appetibili in un contesto di risorse pubbliche decrescenti che non incentivano la classe politica a investire nella trasparenza della performance di servizi la cui qualità è destinata a calare.

Pubblico impiego e riforma dei controlli

Dallo studio del caso inglese emerge una netta differenza rispetto alle riforme italiane in relazione alla connessione tra management della performance ed erogazione della retribuzione di risultato. Ad esempio, nel 68% degli enti interpellati dalla nostra mail survey la retribuzione di risultato risulta assente. In larga parte del restante 32% del campione, inoltre, la retribuzione di risultato è riservata al ristretto nucleo dei dirigenti apicali. A giudizio degli intervistati, l'adozione di sistemi di performance-related pay non è particolarmente raccomandabile per lo squilibrio tra incertezza dei benefici e certezza dei costi. Agganciare la performance individuale all'erogazione di incentivi economici, infatti, genera stress organizzativo mentre appare empiricamente poco fondata la presunta associazione tra retribuzione di risultato e livelli più elevati di performance organizzativa.

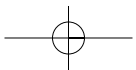
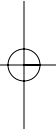
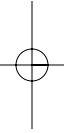
In larga parte degli enti inglesi, come confermato anche dagli esperti intervistati nel corso della ricerca sul campo, l'attribuzione di obiettivi e la valutazione del personale costituiscono solo strumenti direzionali, cui non viene associata alcuna forma di incentivazione economica. Si tratta di strumenti per dirigere personale animato dalle motivazioni intrinseche tipiche dei corpi professionali, caratterizzati da livelli adeguati di retribuzione di base e da meccanismi competitivi di reclutamento e avanzamento in carriera.

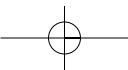
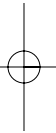
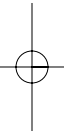
La lezione che può trarsi dall'esperienza inglese, pertanto, è che la forte identità professionale degli operatori del settore pubblico costituisce condizione necessaria per il successo delle riforme manageriali. È quindi auspicabile che gli sforzi di riforma siano contrassegnati da un forte investimento sulla formazione e sulla circolazione della conoscenza quali condizioni di crescita della capacità tecnica e professionale di personale pubblico reclutato in base a procedure competitive.



Parte seconda

Tecniche





I. Il sistema contabile e il controllo degli enti locali

di Luigi Lepore

1. *Il sistema dei controlli e la dimensione aziendale degli enti locali.*

Gli enti locali (Eell) del nostro paese sono stati interessati, negli ultimi decenni, da un intenso processo di cambiamento stimolato dalle sempre più stringenti e diffuse esigenze di razionalizzazione della spesa pubblica. L'orientamento innovatore del legislatore nazionale è stato caratterizzato dalla volontà generale di orientare le aziende e le amministrazioni pubbliche verso l'economicità, la trasparenza e l'*accountability*¹, implementando nelle stesse principi, logiche, criteri e strumenti di tipo manageriale.

La dottrina economico-aziendale (Farneti 2005) afferma che il nucleo del processo riformatore può essere rintracciato in un'interpretazione del principio costituzionale del «buon andamento» (art. 97) attraverso i criteri di efficienza, efficacia ed economicità, i quali lo rendono concretamente applicabile. L'esigenza del rispetto dei principi citati richiede che vengano agevolati processi gestionali orientati, fra l'altro, alla programmazione e al controllo dell'attività pubblica. Negli ultimi anni in effetti il legislatore è intervenuto diverse volte al fine di mettere a punto un sistema di controllo efficace, senza tuttavia riuscire pienamente nel suo intento.

Un punto di svolta importante si registra con il d.lgs. n. 286 del 1999 che prova a mettere ordine, almeno dal punto di vista concettuale, nel sistema dei controlli. Si è trattato, a dire il vero, di un punto di svolta e di partenza allo stesso tempo, poiché da quella data le amministrazioni

¹ Nella letteratura economico-aziendale sul settore pubblico non esiste una concezione univoca di *accountability*, né la stessa esiste negli studi di *public management*. Si sovrappongono definizioni più o meno ampie: l'*accountability* può intendersi come la capacità o la necessità di dar conto del proprio operato e di assumere la responsabilità del risultato (Mussari 1996, pp. 166-7); l'*accountability* esprime il dovere di render conto per definire responsabilmente e credibilmente le relazioni esistenti tra programmazione, decisione, azione e controllo (Ricci 2005, p. 13).

pubbliche, fra cui gli enti locali, avrebbero dovuto adottare tutti i provvedimenti necessari per implementare un sistema efficace di controlli, oltre che adeguati sistemi contabili. Questi ultimi infatti dovrebbero rappresentare, almeno secondo la più consolidata dottrina economico-aziendale, la fonte principale, anche se non l'unica, dei dati e delle informazioni necessarie ad alimentare il sistema dei controlli².

L'auspicato recupero di margini di efficienza, efficacia e soprattutto economicità non si è prodotto, né tantomeno può dirsi che l'attività pubblica sia divenuta più trasparente e *accountable*. Si deve infatti osservare, a oggi, come il processo riformatore si sia realizzato nella norma, ma non nei comportamenti e tanto meno nei risultati. Queste considerazioni sono all'origine degli ulteriori interventi di riforma del sistema dei controlli e dell'ordinamento contabile degli enti che hanno caratterizzato gli ultimi anni. Alcuni dei provvedimenti più importanti sono contenuti nella legge di contabilità pubblica (legge n. 196/2009), nella riforma sul federalismo (legge n. 42/2009), nel Ddl Carta delle autonomie, nel Ddl anticorruzione, nella legge di ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico (legge n. 15/2009) e nel collegato decreto Brunetta (d.lgs. n. 150/2009). Si tratta di norme che, in modo diretto, esercitano influenza sul sistema dei controlli e, in modo indiretto, sui sistemi contabili con l'intento prioritario di permettere alle amministrazioni di rispondere meglio alle sempre più pressanti esigenze di efficienza e trasparenza dell'azione pubblica. Il sistema dei controlli che viene così delineandosi vede moltiplicarsi le forme di controllo: alle quattro tipologie già previste dal d.lgs. n. 286 del 1999 si affiancano il controllo degli equilibri finanziari della gestione di competenza, dei residui e di cassa, il controllo della qualità dei servizi, il controllo sulle partecipate e la redazione del bilancio consolidato di gruppo.

L'azione del legislatore volta alla moltiplicazione delle forme di controllo risulta condivisibile, a parer di chi scrive, nella misura in cui contribuisce a esplicitare meglio il livello di profondità, l'oggetto delle procedure di controllo e i compiti specifici dell'ente locale con riferimento a ogni specifica tipologia. Non lo è invece per quel che concerne la perdita di organicità del quadro normativo, la quale deriva dal fatto che le norme sono frammentariamente diffuse fra leggi e decreti vari. In tal modo, si corre il rischio di incrementare la confusione e ingigantire errori già commessi nel passato. Si persevera cioè nel chiarire «meglio» quello che nella norma già esiste, ossia un composito sistema di controllo, e non si creano invece le condizioni perché lo stesso possa fun-

² Per un approfondimento si rinvia a Brunetti 1979; Borgonovi 2005.

zionare e indirizzare gli enti verso l'auspicato recupero di efficienza, efficacia ed economicità. A tal fine, potrebbe essere utile una riforma sistematica e organica del sistema dei controlli e dell'ordinamento contabile degli Enti che – partendo dal predisporre gli strumenti affinché il cittadino possa effettivamente esercitare la sua funzione di «giudice» dell'attività pubblica (controllo sociale)³ – giunga a chiarire ruoli, funzioni e contenuti di ciascuna tipologia di controllo, definendo anche le rispettive responsabilità in caso di errata o mancata applicazione. Tale riforma dovrebbe inoltre passare attraverso la prescrizione di sistemi contabili capaci di fornire informazioni adeguate e attendibili ai sistemi di controllo. In un quadro siffatto, potrebbe essere utile la costruzione di capacità amministrativa⁴ negli enti e la diffusione di conoscenze, oltre che giuridiche, socio-politiche ed economiche generali, di natura economico-aziendale, le quali contribuirebbero probabilmente a meglio interpretare alcuni contenuti del processo di riforma.

Quelle di cui sopra rappresentano iniziative che permetterebbero di scorgere meglio, fra le altre, quella dimensione economica dell'attività dell'ente locale che configura l'azienda e che prende forma proprio nello svolgimento di un'attività economica volta a realizzare al meglio le sue finalità⁵. La presenza di tale attività all'interno dell'ente locale e, dunque, la gestione efficiente, efficace ed economica della stessa, piuttosto che porsi in contrasto con la sua *mission* sociale, ne esalta l'orientamento al benessere pubblico. La stessa infatti è capace di favorire la migliore utilizzazione delle risorse nell'erogazione dei servizi, agevolando inoltre quella equità intergenerazionale che fino a ora è stata spesso sottovalutata nella gestione delle amministrazioni pubbliche⁶.

³ Per un approfondimento si rinvia a Farneti 2004.

⁴ Per un approfondimento si veda Natalini 2010.

⁵ Nella prospettiva considerata, il concetto di azienda non è autonomo: l'azienda viene cioè intesa come una categoria logica, individuabile solo per astrazione, vale a dire attraverso l'enucleazione di una parte dell'attività svolta dall'istituto, ossia l'attività economica. La visione considerata muove dall'osservazione che l'attività umana trova espressione in istituti composti, costituiti da elementi, fattori, energie, risorse personali e materiali, ricondotti a unità da un comune insieme di fini, rispetto al quale l'azienda ha una funzione strumentale. Considerando che in qualsivoglia istituto pubblico ha luogo, fra le altre, un'attività economica volta alla realizzazione di certe finalità, è possibile enucleare l'azienda, intesa quale «ordine strettamente economico dell'istituto; questa astrazione [però] deve essere opportunamente vincolata agli altri caratteri dell'istituto, ad esempio sociali, etici, religiosi, politici» (Masini 1970, p. 13). In tal senso, il riconoscimento negli enti locali dei caratteri aziendali e la conseguente realizzazione di analisi che ne seguono la logica, è compatibile con il perseguimento di finalità istituzionali di carattere non economico.

⁶ «Per quanto siano alti gli scopi religiosi, morali, scientifici, sociali, che [...] un ente si propone, sempre appare la necessità, per il loro raggiungimento, di una particolare attività di acquisizione e di erogazione di mezzi economici, che può essere curata solo in una coerente compagine di azienda» (Zappa, Azzini, Cudini 1955, p. 2).

Nella sua dimensione aziendale, l'ente locale dovrebbe svolgere la sua attività anche secondo le regole dettate dalle scienze economico-aziendali, le quali fra l'altro sono state pienamente recepite dal legislatore. Da ciò consegue naturalmente che l'attività di verifica della «legalità» dell'azione pubblica riguardi pure la corretta applicazione delle norme finalizzate a orientare all'economicità la gestione degli enti. Quanto affermato sopra impone che la cultura economico-aziendale si debba integrare con quella giuridica e che gli operatori, in diverso modo coinvolti nella gestione degli enti, dovranno sforzarsi di realizzare una sintesi di entrambe (Farneti 2006).

L'economicità statuita da numerose disposizioni normative riguarda la congruenza fra risorse utilizzate e risorse rigenerate (o reintegrate attraverso i trasferimenti dai livelli di governo sovra-ordinati). La stessa si qualifica come espressione di sintesi dell'efficienza e dell'efficacia, e genera, quando garantita nel tempo, le condizioni per la realizzazione dell'equilibrio economico durevole ed evolutivo, l'unico che può assicurare la sopravvivenza in autonomia⁷ e la durevolezza dell'ente. La realizzazione dell'equilibrio finanziario, primariamente ricercato e imposto dalla normativa, se non è accompagnato dal corrispondente equilibrio economico, garantisce invece solo l'uguaglianza ogni anno tra entrate e uscite, ma non crea le condizioni per il perdurare dell'ente in condizioni di autonomia.

La necessità di presidiare e controllare la gestione economica dell'ente locale mette in evidenza la necessità o se si vuole l'utilità di sistemi contabili capaci di osservare, al di là dell'aspetto finanziario della gestione, come fanno i sistemi di contabilità finanziaria (Cofi) tipici degli Eell, anche quello economico e patrimoniale⁸.

Va precisato, tuttavia, che la contabilità economico-patrimoniale⁹, cui si fa riferimento, o la contabilità generale (Coge) come anche si definisce, esprime per gli Eell un contenuto informativo più limitato

⁷ L'autonomia finanziaria delle aziende pubbliche va intesa in senso non assoluto, ossia come capacità dell'istituto di realizzare le proprie finalità senza l'esigenza imperativa di copertura perdurante dei disavanzi da parte dei livelli di governo sovra-ordinati. Per un approfondimento si veda Masini 1970.

⁸ La contabilità finanziaria (Cofi) è strutturata per avere un unico oggetto di rilevazione, ossia le variazioni numerarie. Viene passata sotto osservazione quindi soltanto un aspetto delle operazioni aziendali, trascurando la dimensione patrimoniale e quella economica (Farneti, a cura di, 2004; Anessi Pessina 2000; Pozzoli 2001; 2002; Mulazzani 2001). La Cofi, in pratica, non consente di evidenziare gli effetti economici delle operazioni dell'ente locale; essa cioè non mette in evidenza, a differenza della contabilità economico-patrimoniale, i proventi (le risorse acquisite) e i costi (le risorse consumate) derivanti dallo svolgimento delle attività aziendali.

⁹ I termini «contabilità economico-patrimoniale» e «contabilità generale» (Coge) sono utilizzati come sinonimi, entrambi si riferiscono a sistemi di *accrual accounting*.

rispetto a quello delle imprese. Queste ultime infatti trovano nei risultati di sintesi di questa tipologia di contabilità, e in particolare nel risultato economico, un'adeguata misura del grado di realizzazione delle proprie finalità, mentre per gli enti locali e per le pubbliche amministrazioni (PA) in genere il risultato economico esprime solo il grado di equilibrio fra le risorse consumate e quelle rigenerate (o reintegrate). Nonostante ciò, la contabilità economico-patrimoniale, almeno a parer di chi scrive e di una parte della dottrina economico-aziendale e di management, esprime un contenuto fondamentale delle conoscenze necessarie per la gestione dell'ente. A ben vedere, a conclusioni di tal genere è giunto, come si vedrà meglio in seguito, anche il legislatore. Tuttavia, la considerazione delle difficoltà che l'implementazione di tale contabilità potrebbe generare negli enti ne ha impedito finora l'imposizione.

2. Le componenti del sistema di controllo e il ruolo dei sistemi contabili.

Secondo uno schema interpretativo ormai condiviso in dottrina economico-aziendale, gli elementi di base di un sistema di controllo sono¹⁰:

- la struttura organizzativa;
- la struttura informativa;
- il processo del controllo.

La prima componente riguarda le unità organizzative coinvolte nell'attività di controllo e il sistema delle responsabilità che competono ai responsabili di tali unità, responsabilità che sono definite facendo riferimento ai risultati che devono essere realizzati. La struttura informativa del controllo, invece, fa riferimento alle logiche e alle metodologie di misurazione dei risultati. Questa componente del sistema di controllo è costituita, dunque, dagli strumenti di rilevazione, classificazione e rappresentazione delle informazioni necessarie al controllo e comprende sistemi contabili, extra-contabili e di reporting. Il processo del controllo, infine, rappresenta la parte dinamica del sistema e consiste nel confronto sistematico fra gli obiettivi prefissati, i risultati ottenuti e le risorse utilizzate. Tale confronto permette di esprimere soddisfazione o insoddisfazione circa l'operato, consentendo eventuali aggiustamenti di rotta nell'attività di programmazione e gestione.

¹⁰ Per un approfondimento si rinvia a Brunetti 1979 e Borgonovi 2005.

In queste pagine, l'attenzione è stata rivolta alla seconda componente del sistema di controllo e, in particolare, ai sistemi contabili e al bilancio degli Eell. Lo scopo è quello di illustrare, con il supporto empirico dei dati relativi ai comuni che hanno partecipato alla ricerca, in che modo e in che misura i sistemi di contabilità finanziaria e quelli di contabilità economico-patrimoniale, quando presenti, siano capaci di fornire informazioni adeguate al sistema di controllo degli enti.

La struttura informativa obbligatoria: il sistema contabile e il bilancio degli enti locali

L'esigenza di un sistema informativo (SI)¹¹ è generalmente associata, in ogni istituzione pubblica, a una duplice necessità. Da un lato, tale sistema ha una finalità di comunicazione interna e di supporto ai processi decisionali; deve essere cioè in grado di produrre informazioni atte a verificare il raggiungimento degli obiettivi prefissati, al fine di creare e mantenere le condizioni per un conseguimento durevole degli stessi. Dall'altro lato, il SI deve essere capace di produrre informazioni per l'esterno, al fine di attivare e garantire, sebbene solo potenzialmente, il funzionamento del meccanismo del controllo sociale.

Per far fronte a tali esigenze conoscitive ogni ente locale predisporre e utilizza gli strumenti a tal proposito previsti dal quadro normativo (SI obbligatorio), dotandosi talvolta anche di strumenti informativi ulteriori (SI volontario)¹².

Nell'ambito del SI obbligatorio, una posizione di rilievo è innegabilmente occupata dal sistema di bilancio, preventivo e consuntivo, il quale dà comunicazione di tutti i processi e le attività aziendali che possono essere espresse tramite valori.

Nella fase preventiva, a ben vedere, il sistema di bilancio degli Eell, come in generale quello di tutte le aziende e amministrazioni pubbliche, riveste una funzione fondamentale; ha cioè eminentemente una funzione autorizzatrice della spesa. Attraverso il bilancio preventivo si provvede a definire a priori, da un lato l'ammontare massimo delle risorse che l'azienda pubblica può impegnare, dall'altro la loro destinazione¹³. Il bilancio di previsione rappresenta, dunque, lo strumento

¹¹ Il sistema informativo può essere inteso come l'insieme degli elementi (dati, risorse tecniche e umane) e delle relazioni che determinano i procedimenti di produzione dell'informazione necessaria a soddisfare, con efficacia ed efficienza, le esigenze conoscitive interne ed esterne. Si veda Marchi 1993.

¹² Per un approfondimento si rinvia ad Alvino e Pisano nel presente volume.

¹³ Per un approfondimento si vedano Puddu 1984; Anessi Pessina 2000; Farneti 2001; (a cura di) 2004; Pozzoli 2001.

attraverso il quale vengono definiti *ex ante* i rapporti tra gli organi esecutivi e quelli decisionali¹⁴.

Nella fase di consuntivazione, poi, le operazioni compiute dall'azienda pubblica, o meglio i risultati del suo operare, trovano esposizione nei bilanci consuntivi. La logica che guida la redazione dei documenti preventivi e consuntivi, tuttavia, è eminentemente finanziaria, nel senso che i fatti della gestione, come anticipato sopra, non vengono esaminati nei due aspetti finanziario ed economico, bensì considerando solo il primo e, dunque, senza neanche la possibilità di verificare l'effetto (di incremento o riduzione) sul patrimonio. Ciò crea, come è evidente, dei limiti alla capacità del sistema di bilancio degli Eell di adempiere adeguatamente alla funzione informativa interna ed esterna. La Cofi infatti è pensata come strumento utile a tutelare la regolarità delle procedure e a valutare gli equilibri della gestione¹⁵ e, solo in via subordinata, per adempiere ai doveri dell'informazione per i terzi e alle esigenze dell'attività di direzione (Pozzoli 2005a; 2005b; 2005c).

Per questo motivo, da anni la dottrina economico-aziendale e gli operatori del settore non si esimono dal formulare critiche in merito all'inefficienza dei sistemi di rilevazione e di misurazione delle gestioni pubbliche¹⁶. Di tali limiti e dei vantaggi che al contrario potrebbero derivare dall'utilizzo di sistemi di Coge sembra essersi reso conto negli ultimi anni anche il legislatore.

La contabilità economico-patrimoniale e la conseguente comprensione dei valori da essa definiti consente di effettuare valutazioni a più ampio raggio dell'efficienza, dell'efficacia e dunque dell'economicità, attraverso l'analisi degli aspetti economici, finanziari e patrimoniali.

¹⁴ Nelle aziende del settore pubblico al bilancio viene da sempre attribuita la funzione di strumento attraverso il quale i rappresentanti del popolo definiscono l'ammontare di risorse da prelevare alla collettività e destinare al soddisfacimento dei suoi bisogni. Per un approfondimento sulla funzione di vincolo del bilancio di previsione si vedano, tra gli altri, Villa 1867; Besta 1922; Zappa - Marcantonio 1954; Buscema 1979; Anessi Pessina 2000.

¹⁵ «La contabilità "applicata", (nelle aziende del settore pubblico) infatti, è troppo spesso una sequela di adempimenti formali, dove lo sforzo di seguire una logica gestionale o più semplicemente qualche forma di ragionevolezza istituzionale cede il passo alle così dette "priorità politiche" e svuota il sistema del bilancio della sua razionalità di fondo, che non prefigura certo, almeno nelle intenzioni del legislatore, dei modelli di comportamento orientati alla cultura dell'adempimento o della priorità degli interessi - o presunti tali - della politica» (Pozzoli 2004b, p. Xi).

¹⁶ Già all'inizio del secolo XX, si levavano voci che evidenziavano l'insufficienza delle sole previsioni finanziarie a predeterminare e valutare gli aspetti economici e patrimoniali della gestione. Negli anni settanta, Cassandro (1970) affermava che la scarsa considerazione che le rilevazioni delle aziende pubbliche danno all'aspetto economico della gestione è causa non ultima del basso livello di efficienza economica che in tali aziende si riscontra. Per un approfondimento si vedano, fra gli altri, Anessi Pessina 2000; Pozzoli 2002; 2004a.

Un sistema di contabilità siffatto, inoltre, consente di esplicitare in modo diretto il risultato economico della gestione che, sebbene debba essere considerato come espressione di un vincolo che l'ente deve rispettare (pareggio fra le risorse consumate e quelle generate) piuttosto che grado di realizzazione di una finalità, rappresenta una grandezza di sintesi importante per verificare se e in che misura si è generato un risparmio o un deficit gestionale e qual è, dunque, l'effetto sul patrimonio (Farneti 2006).

La contabilità economico-patrimoniale presenta tuttavia dei limiti quanto all'esplicitazione dell'efficacia complessiva dell'attività dell'ente, ossia della sua capacità di soddisfare adeguatamente le istanze di tutti i portatori di interesse. Un giudizio complessivo in tal senso può essere ottenuto, invece, attraverso le logiche e gli strumenti del controllo strategico e di quello di gestione, di cui la Coge e il sistema di bilancio dovrebbero rappresentare un elemento propedeutico, uno strumento cioè che alimenta con i suoi flussi informativi il processo generale del controllo.

Il legislatore, come si anticipava sopra, pur avendo percepito l'utilità della Coge non ha imposto agli enti la tenuta della stessa. A essi è richiesto esclusivamente di giungere alla predisposizione del conto economico (CE) e dello stato patrimoniale (SP) attraverso un prospetto di conciliazione.

Gli Eell si trovano, quindi, in una situazione intermedia in quanto affiancano i documenti consuntivi della Coge al tradizionale sistema di programmazione e rendicontazione della Cofi. Dalla normativa di riferimento si deduce la rilevanza attribuita alla contabilità finanziaria in ragione della sua funzione autorizzativa. Minore importanza invece sembra essere attribuita alla contabilità economico-patrimoniale che secondo il legislatore è derivabile dalla contabilità finanziaria attraverso rettifiche e integrazioni ai valori degli accertamenti e degli impegni.

A ben vedere, quella di cui si diceva sopra rappresenta solo una delle possibili strade percorribili dagli enti per la produzione del CE e dello SP. Gli stessi, infatti, a norma dell'art. 232 del Tuel, sono liberi di progettare il sistema di contabilità che più ritengono idoneo per le proprie esigenze. Accanto alla soluzione di cui sopra, definibile «minimale» (Farneti 2006), sono percorribili due ulteriori alternative:

- sistema di contabilità finanziaria tenuto in parallelo con quello di contabilità generale;
- sistema integrato di contabilità finanziaria e di contabilità generale.

La soluzione dei sistemi paralleli impone all'ente la tenuta di un sistema di scritture cronologiche accanto a quelle di matrice finanziaria, al fine di fornire risultati di natura specificamente economica relativamente agli accadimenti di gestione esterna. Si tratta dunque di un sistema di scritture che, utilizzando il metodo della partita doppia, consente la conoscenza diretta del valore del risultato economico e del patrimonio. Il sistema integrato prevede, invece, che i fatti di gestione vengano costantemente e simultaneamente analizzati nel triplice aspetto economico, finanziario e patrimoniale. Alle tipiche registrazioni finanziarie sono infatti affiancate e integrate le registrazioni di natura economico-patrimoniale; anche qui il metodo è quello della partita doppia.

Il punto di forza delle due alternative appena descritte, ma dell'ultima in particolar modo, è indubbiamente quello di fornire un flusso coordinato e più completo di informazioni che, descrivendo assieme e sistematicamente gli aspetti finanziari, economici e patrimoniali degli accadimenti di gestione, alimentano meglio l'intero sistema dei controlli interni ed esterni, nelle diverse tipologie di cui lo stesso si compone, supportando i processi decisionali e di programmazione della dirigenza degli enti, come pure quelli politici (*ibid.*).

3. I risultati della ricerca: stato dell'arte e prospettive dei sistemi informativo-contabili.

Attraverso l'analisi empirica condotta, con metodo quantitativo, su un campione di 169 comuni di varia dimensione e collocazione geografica e, con metodo qualitativo, su altri 11 enti¹⁷ si è provveduto a indagare l'attitudine del sistema informativo-contabile di produrre informazioni atte a consentire il controllo di gestione e le altre forme di controllo interno, supportando così i processi decisionali dell'ente. Preliminarmente all'analisi di cui sopra, si è proceduto però a individuare in che misura i diversi sistemi di contabilità (Cofi e Coge) sono presenti negli enti indagati. Ciò al fine di analizzare l'attitudine di ognuna delle alternative contabili nel rispondere alle esigenze informative interne. Si è provato poi a verificare se gli enti dotati esclusivamente di un sistema di Cofi avvertissero l'esigenza di evolvere verso un sistema di contabi-

¹⁷ Per un approfondimento in merito alla metodologia e alla composizione del campione si rinvia alle pagine precedenti. In merito alle elaborazioni svolte in queste pagine, va precisato che le risposte al questionario e alle interviste che qui si considerano sono state fornite dal segretario comunale in collaborazione con il responsabile del servizio economico-finanziario.

lità economico-patrimoniale tenuto in parallelo rispetto a quello di contabilità finanziaria o verso un sistema integrato.

Attraverso la medesima analisi, si è indagata poi la funzione informativa esterna del sistema contabile. Si è provato cioè a verificare se, e in che misura, negli enti indagati il rendiconto della gestione, gli allegati, il Piano esecutivo di gestione (Peg) e gli altri documenti obbligatori sono veicolati all'esterno, per esempio attraverso la pubblicazione su internet, dando concretezza così al principio di trasparenza e di accountability esterna, la cui necessità è stata ribadita dalla riforma Brunetta. Si tratta di quelle informazioni necessarie per alimentare i controlli esterni e, in particolare, per attivare almeno potenzialmente il meccanismo del controllo sociale, su cui il legislatore sembra voler far leva al fine di recuperare i tanto auspicati margini di efficienza, efficacia ed economicità.

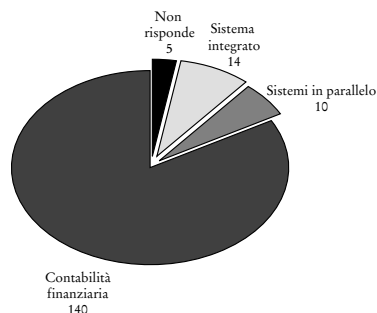
L'analisi empirica si conclude focalizzando l'attenzione su due degli Eell che hanno partecipato a quella parte della ricerca condotta con metodo più squisitamente qualitativo. Si tratta del Comune di Bologna e di quello di Cardano al Campo. I due enti, di dimensioni diverse, sono stati scelti poiché rappresentano degli interessanti casi studio, avendo adottato a fianco dei sistemi di contabilità a base esclusivamente finanziaria, sistemi di contabilità generale al fine di alimentare con un flusso informativo più ampio i sistemi di controllo.

Nelle pagine che seguono viene presentata una successione di figure e tabelle descrittive che forniscono informazioni utili per provare a fornire risposta agli interrogativi esplicitati sopra in merito ai sistemi informativo-contabili. L'interpretazione dei risultati è stata svolta nella consapevolezza della necessità di tener conto della natura di tipo esplorativo e non confermativo dello studio empirico realizzato. In tal senso, le considerazioni emerse dall'indagine devono essere lette con riferimento esclusivo alla dimensione campionaria prescelta e in chiave di «percezione», cioè secondo l'interpretazione personale di chi ha risposto al questionario e di chi ha condotto l'analisi.

In primo luogo, l'analisi ha consentito di delineare quello che è lo stato della effettiva diffusione presso gli enti indagati dei sistemi di contabilità economico-patrimoniale, accanto a quelli tipici di contabilità finanziaria.

La figura 1 mostra come tale diffusione risulti ancora modesta nei comuni italiani. Solo il 14,2% degli enti (24 su 169), infatti, dichiara di aver implementato un sistema contabile di tipo *accrual*. In particolare, 14 enti dispongono di un sistema integrato di Cofi ed economico-patrimoniale, 10 comuni invece hanno un sistema di Cofi in parallelo con quello di Coge.

Figura 1. Sistema informativo-contabile.



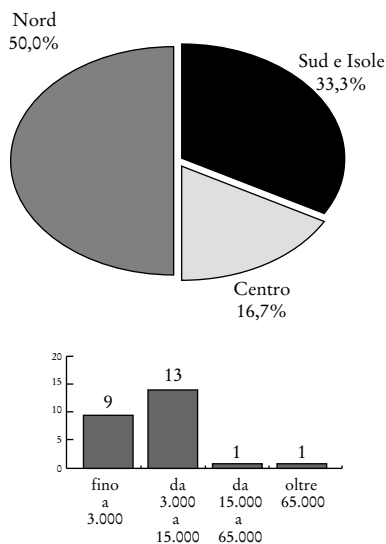
Dalla tabella e dalle figure seguenti si evince che i 24 comuni che si sono dotati di un sistema di Coge sono collocati per il 33,3% (20,8+12,5) fra «Sud Italia e Isole» (8 comuni), per il 16,7% nel «Centro» (4 comuni) e per il restante 50% (25+25) nel «Nord Italia» (12 comuni).

Tabella 1. Contabilità economico-patrimoniale.

<i>Dimensione (abitanti)</i>	<i>Sud</i>	<i>Isole</i>	<i>Centro</i>	<i>Nord-est</i>	<i>Nord-ovest</i>	<i>Totale</i>	<i>Valori percentuali</i>
fino a 3000	1	2		3	3	9	37,5
da 3000 a 15 000	3	1	4	2	3	13	54,2
da 15 000 a 65 000	1					1	4,2
oltre 65 000				1		1	4,2
<i>Totale</i>	<i>5</i>	<i>3</i>	<i>4</i>	<i>6</i>	<i>6</i>	<i>24</i>	<i>100,0</i>
<i>Valori percentuali</i>	<i>20,8</i>	<i>12,5</i>	<i>16,7</i>	<i>25,0</i>	<i>25,0</i>	<i>100,0</i>	

Considerando la composizione del campione, in cui i comuni risultano abbastanza equamente distribuiti tra le aree del «Sud e Isole» (69 enti) e del «Nord» (71), si può notare dal grafico a torta seguente come la presenza di tali sistemi sia maggiore nel Settentrione d'Italia.

Figura 2. Contabilità economico-patrimoniale.

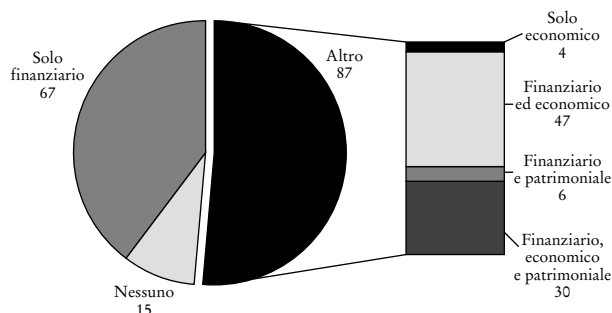


Quanto alla dimensione dei comuni, dall'istogramma esposto sopra, si evince che 9 dei comuni dotati di un sistema di tipo *accrual* rientrano nella categoria degli enti «fino a 3000 abitanti»; 13 hanno una popolazione «da 3000 a 15 000»; 2 comuni hanno «oltre 15 000 abitanti». Non risulta evidente nel campione, dunque, alcun tipo di relazione fra la dimensione dell'ente e la presenza/assenza di un sistema di contabilità economico-patrimoniale.

In merito alla capacità del sistema contabile adottato di alimentare adeguatamente il sistema di controllo interno, la figura 3 e le tabelle seguenti forniscono una serie di informazioni rilevanti.

In particolare, i dati mettono in evidenza che per 67 comuni su 169, ossia per il 39,6% del campione, il sistema di controllo focalizza esclusivamente gli aspetti finanziari della gestione. È presumibile quindi che per tali enti il tipico sistema di Cofi sia sufficiente a fornire i dati necessari per il processo di controllo. Per 87 comuni, invece, l'attività di controllo ha a oggetto anche altri aspetti dell'operato dell'ente, ossia quello economico e quello patrimoniale. In particolare, per 4 degli enti indagati l'oggetto d'osservazione è esclusivamente l'aspetto economico; per 47 enti l'analisi del tipico aspetto finanziario è affiancata dal-

Figura 3. Gli aspetti della gestione indagati dal sistema di controllo.



L'analisi dell'aspetto economico della gestione; per 6 comuni il processo di controllo focalizza l'aspetto finanziario e quello patrimoniale assieme; per 30 enti in fine il controllo riguarda tutti e tre gli aspetti della operato aziendale.

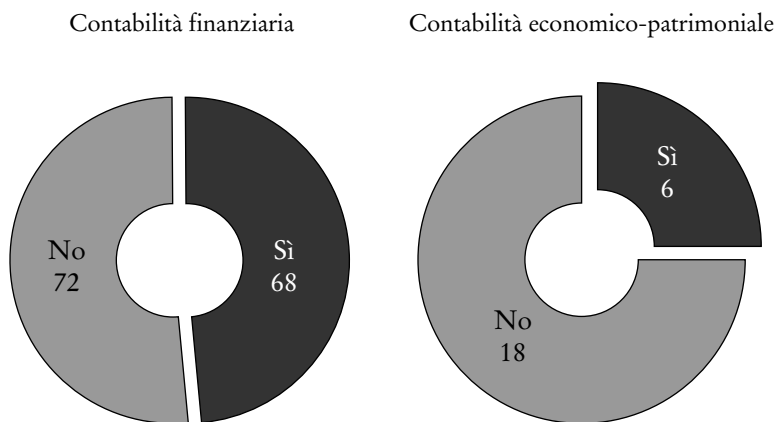
Come risulta evidente dai dati, dunque, buona parte degli enti si mostra attenta, oltre che al tipico aspetto finanziario, anche alla dimensione economico-patrimoniale della attività svolta. Ciò a dimostrazione del fatto che l'intento del legislatore di orientare l'azione pubblica alla razionalizzazione della spesa e alla preservazione del patrimonio risulta recepito, almeno in buona percentuale. Gli enti che monitorano tutte e tre le dimensioni dell'attività dimostrano, inoltre, di aver fatto propria, e interpretato adeguatamente, quella che è la *ratio* della normativa relativa al controllo di gestione, ossia la necessità che questo abbia a oggetto l'intera attività amministrativa e gestionale dei comuni (art. 197 del Tuel) e che sia diretto a verificare lo stato di attuazione degli obiettivi programmati, l'efficacia, l'efficienza e il livello di economicità dell'attività, attraverso l'analisi delle risorse acquisite e della comparazione tra i costi e la quantità e qualità dei servizi offerti (art. 196).

L'analisi dei dati di cui sopra consente di evidenziare che, se da un lato, l'importanza della dimensione economico-patrimoniale dell'operato pubblico risulta recepita più che in passato, dall'altro, a oggi, un numero ancora esiguo dei comuni indagati risulta dotato di un sistema di contabilità economico-patrimoniale (14,2%-24 enti su 169), ossia di un sistema che consenta la rilevazione sistematica dei dati economici necessari ad alimentare tali processi di controllo. Senza tali sistemi di-

vengono necessarie, infatti, complesse e spesso soggettive rielaborazioni extra-contabili dei dati rivenienti dalla Cofi, senza, fra l'altro, che ciò conduca necessariamente a valori economico-patrimoniali utili per un efficace attività di controllo.

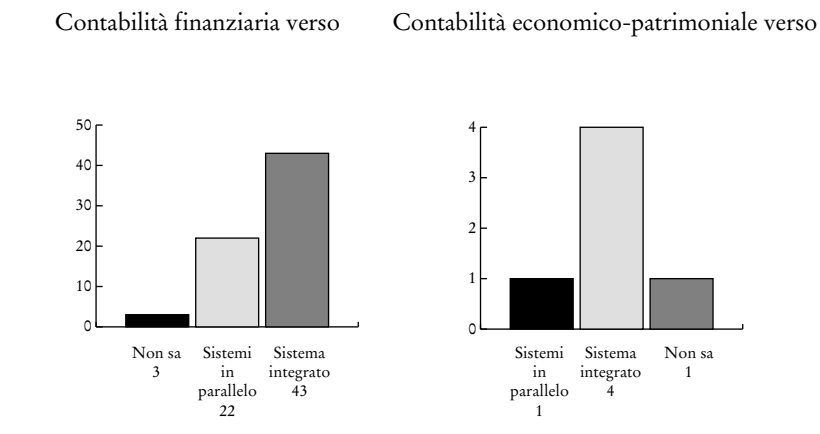
L'utilità che i sistemi di contabilità economico-patrimoniale potrebbero apportare nell'attività di controllo, dunque, non risulta percepita ancora sufficientemente. Come mostrano le figure seguenti, solo il 48,5% dei comuni dotati esclusivamente di sistemi di Cofi (68 su 140) ritiene infatti necessario apportare cambiamenti al sistema di contabilità attuale. Ben 72 enti, invece, non ritengono necessario apportare cambiamenti. Dei comuni che già hanno un sistema di Coge (24), 6 ritengono necessaria un'ulteriore evoluzione e 18 invece non manifestano la stessa esigenza, dimostrandosi quindi soddisfatti della capacità del sistema contabile economico-patrimoniale di alimentare il processo di controllo.

Figura 4. Orientamento al cambiamento del sistema contabile attuale.



La figura 5 mostra la direzione verso cui si ritiene necessario far evolvere il sistema di contabilità finanziaria. Dei 68 comuni, 43 affermano che è necessario evolvere verso un sistema integrato di contabilità finanziaria ed economico-patrimoniale, 22 invece ritengono opportuno sviluppare due sistemi che convivano in parallelo, 3 enti non rispondono alla domanda. Dei 6 comuni che dichiarano di voler inno-

Figura 5. «Direzione» del cambiamento del sistema contabile.



vare il sistema di Coge, 4 manifestano la volontà di evolvere verso un sistema integrato e uno verso l'opzione dei sistemi che esistono in parallelo. Un comune non risponde alla domanda.

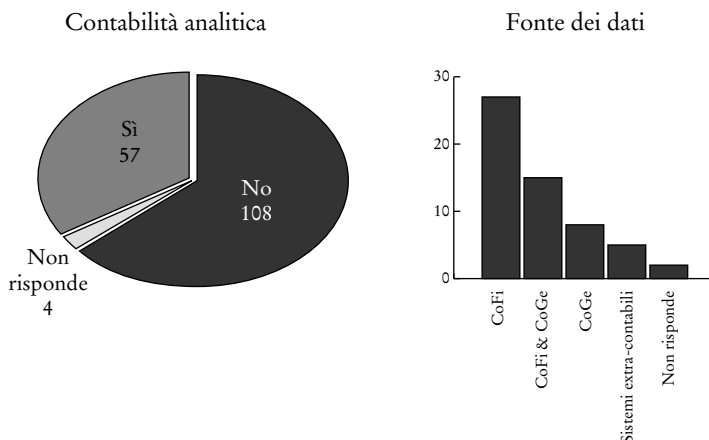
Talvolta il sistema di controllo di gestione dell'ente si avvale anche delle logiche e degli strumenti della contabilità analitica (Coan). La stessa risulta necessaria: per monitorare i fatti di gestione interna, ossia per valutare l'impiego dei fattori produttivi nei processi di produzione; per determinare in maniera razionale il costo dei servizi resi all'utenza e apprezzare dunque il grado di efficienza nell'uso delle risorse disponibili; attribuire credibilmente alle posizioni dirigenziali responsabilità per l'uso delle risorse.

Nel campione analizzato, come mostra la figura 6, 57 comuni dichiarano di aver implementato tale sistema di contabilità, 108 sono quelli che non hanno la Coan e 4 non rispondono. Quello che ci interessa in questa sede è capire in che modo e in che misura i sistemi di contabilità finanziaria ed economico-patrimoniale alimentano la contabilità analitica.

Dall'istogramma sopra si evince che per 27 comuni la fonte dei dati che alimenta la contabilità analitica è rappresentata dalla Cofi, per 8 enti la fonte è rappresentata dal sistema di Coge, per 15 la fonte sono entrambi i sistemi in egual misura, mentre 5 enti provvedono ad alimentare la Coan con rilevazioni extra-contabili.

Dall'analisi dei dati illustrati sopra si evince chiaramente come il sistema di contabilità analitica possa adempiere in maniera adeguata al-

Figura 6. Contabilità analitica e fonte dei dati.



le sue funzioni di monitoraggio analitico e di valutazione dell'efficienza dei processi di gestione solo per 23 enti. Sono infatti 23 i comuni in cui il sistema di CoGe rappresenta la fonte, esclusiva o in congiunzione con la CoFi, della Coan. Solo in questi enti dunque il sistema di contabilità analitica può disporre sistematicamente dei dati economici necessari per valutare l'efficienza e l'economicità dei processi di produzione ed erogazione dei servizi all'utenza. In tutti gli altri casi i dati che alimentano la Coan o sono di esclusiva origine finanziaria, e dunque non consentono l'analisi di tipo economico, o sono rilevati extra-contabilmente e dunque rendono necessario di volta in volta uno specifico processo di elaborazione dei dati.

In merito all'attitudine del sistema informativo-contabile di produrre informazioni per l'accountability esterna, si è provato, in primo luogo, a verificare se i documenti di sintesi del sistema contabile, ossia il rendiconto della gestione, gli allegati, il Peg, vengono comunicati agli *stakeholders* esterni attraverso la pubblicazione su internet, dando effettività al principio di accountability.

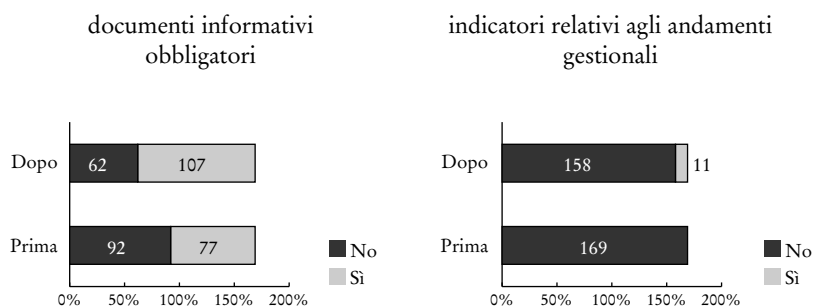
L'analisi è stata condotta distinguendo quello che accadeva prima dell'emanazione del d.lgs. n. 150/2009 da quello che gli enti hanno cominciato a fare dopo. Dalla figura 7 si evince come in seguito alla cosiddetta Operazione trasparenza il numero di comuni che provvede a veicolare verso l'esterno i documenti informativi obbligatori è aumentato, mettendo in evidenza una maggiore attenzione verso il problema

della trasparenza e dell'accountability. Mentre prima, infatti, erano 77 gli enti che provvedevano a pubblicare su internet il rendiconto, gli allegati e gli altri documenti obbligatori, ossia il 45,6% del campione, dopo l'Operazione trasparenza il numero di enti aumenta fino a 107, cioè il 63,3%.

Tendenza analoga, ma molto più modesta, si registra anche per gli indicatori relativi agli andamenti gestionali, ossia per quelle che possono essere intese come le principali risultanze dei documenti di sintesi del sistema contabile. Il numero di comuni che pubblica su internet tali dati passa da 0 a 11.

Quelle rivenienti dai sistemi contabili ovviamente rappresentano informazioni necessarie, ma non sufficienti, al fine di comunicare adeguatamente all'esterno le informazioni relative alle performance degli

Figura 7. Pubblicazione su internet prima e dopo la cd. Operazione trasparenza.



enti. Ciò è vero per qualsiasi azienda, ma, come si è accennato nelle prime pagine di questo lavoro, lo è maggiormente per quelle pubbliche non orientate al profitto. Per questo motivo, talvolta, gli enti si dotano di altri strumenti informativi. Si tratta del bilancio sociale, del bilancio di mandato, del bilancio ambientale e di tutti quegli altri documenti e report, costituenti il «Si» volontario, che vengono congegnati al fine di rendere più intellegibile all'utente l'informazione relativa alle performance aziendali. I sistemi di contabilità adottati dalle amministrazioni del settore pubblico sono congegnati, infatti, per autorizzare all'azione e tutelare la regolarità delle procedure. Solo subordinatamente a questi fini dovrebbero essere capaci di adempiere ai doveri

dell'informazione per i terzi (funzione informativa esterna). La funzione informativa per i terzi della contabilità finanziaria e dei suoi documenti di sintesi, così come l'utilità informativa a fini decisionali e gestionali, nonostante le affermazioni di principio, sembrano del tutto marginali (Pozzoli 2004a). La contabilità economico-patrimoniale utilizzata dalle aziende del settore privato, invece, mira prevalentemente a informare gli *stakeholders* sulla gestione avvenuta, oltre a fornire elementi e informazioni per la gestione. In sintesi la funzione informativa interna ed esterna della contabilità economico-patrimoniale è molto più forte.

*Il Comune di Bologna e il Comune di Cardano al Campo:
due esperienze a confronto*

Di seguito si riportano le esperienze di due comuni italiani di differenti dimensioni che, per diverse ragioni, possono rappresentare interessanti casi studio per verificare se e in che modo i sistemi di contabilità generale implementati siano ritenuti importante supporto del sistema di controllo.

Box 1. Sistemi contabili e controllo nel Comune di Bologna

L'avvio dell'attività di controllo di gestione nel Comune di Bologna risale ai primi anni ottanta. L'implementazione di tale sistema di controllo ha avuto luogo con l'intenzione di monitorare più attentamente l'aspetto economico e patrimoniale della gestione. Uno degli obiettivi prioritari era infatti quello di analizzare i costi sostenuti per la produzione di alcuni prodotti e servizi fondamentali. Si percepì sin da allora, da parte degli organi politici e della dirigenza, la necessità di avere a disposizione informazioni significative sui costi che consentissero di monitorare in modo sistematico e coerente l'uso delle risorse pubbliche. In conseguenza di ciò, all'inizio degli anni novanta il Comune si dota di un sistema di contabilità analitica. Il tutto «in un'ottica di gestione di azienda pubblica che, pur non dovendosi confrontare con il mercato sulla base di rigidi parametri di redditività e di concorrenza, affronta gli stessi problemi di efficienza ed ha obblighi di trasparenza, efficacia ed oculatezza addirittura superiori a quelli di un'azienda privata» (segretario comunale di Bologna).

Nel 2002, il Comune ha adottato un sistema di contabilità economico-patrimoniale, integrandolo con quello tipico delle rilevazioni a base esclusivamente finanziaria. Il sistema contabile così definito viene gestito attraverso l'applicativo Sap, il quale viene alimentato dal personale amministrativo presente in ogni settore del Comune. Il software produce tutta la

documentazione contabile dell'ente, sia quella obbligatoria che quella volontaria necessaria per soddisfare esigenze conoscitive particolari. L'introduzione della contabilità economico-patrimoniale ha avuto delle conseguenze importanti anche sul sistema di contabilità analitica. Sin dall'inizio degli anni novanta, infatti, quest'ultima era di tipo esclusivamente finanziario, nel senso che attingeva i dati necessari per le successive rielaborazioni analitiche dalla Cofi, generando informazioni e report di matrice prevalentemente finanziaria. Dal 2002, invece, il sistema di contabilità analitica si integra con quello di contabilità generale, cominciando conseguentemente a indagare anche gli altri due aspetti della gestione dell'ente (economico e patrimoniale). Avvalendosi di dati anche di natura economica, il sistema di contabilità analitica è oggi in grado di rilevare e misurare i costi di gestione, aggregandoli e disaggregandoli in vario modo per ottenere diversi livelli di analisi: costi a livello globale di ente; costi per centro di responsabilità; costi dei prodotti e dei servizi erogati ecc. L'output di tali attività di controllo è rappresentata da diverse tipologie di report, anch'essi caratterizzati da un livello di analisi vario. L'applicativo *Enterprise Resource Planning* (Erp) utilizzato infatti produce, con cadenza annuale, report a livello di intero ente, di centro di responsabilità, di processo e di attività, di prodotto e servizio erogato. Qualora si manifestasse la necessità è comunque possibile, attraverso la semplice interrogazione del software, avere informazioni sui costi in qualsiasi momento.

Il sistema contabile si avvale inoltre di una contabilità di magazzino e di una contabilità fiscale, anch'esse integrate attraverso il solito applicativo.

I report prodotti attraverso il composito sistema di programmazione e controllo vengono messi a disposizione non solo degli organi politici (Giunta, sindaco, Consiglio comunale, Consigli di quartiere), della dirigenza, dei responsabili di servizio e del collegio dei revisori, ma anche dei cittadini attraverso la pubblicazione sul sito internet istituzionale di informazioni rielaborate per «non addetti ai lavori». Nel sito è infatti possibile reperire sia degli estratti dei documenti di sintesi del sistema contabile (Bilancio di previsione, Rendiconto, Peg, Conto economico, Stato patrimoniale ecc.), sia rielaborazioni di questi dati, ossia serie storiche particolarmente intuitive sulle grandezze più significative, grafici che mostrano le risultanze delle rilevazioni statistiche sulla città e molteplici altre informazioni che provengono da studi e analisi che possono essere utili al processo di trasparenza della gestione delle risorse pubbliche.

Fonte: nostra rielaborazione dal segretario comunale di Bologna.

Il Comune di Bologna rappresenta un esempio interessante di ente che nel corso degli ultimi trenta anni ha voluto e saputo dotarsi di un sistema efficace di controlli, andando al di là delle prescrizioni norma-

tive. Il sistema infatti nasce prima che si apra la stagione dei cambiamenti nel quadro dei controlli negli enti locali, in assenza quindi di impulsi legislativi emessi dal livello centrale, e si innova di volta in volta negli anni successivi quasi anticipando il processo riformatore. Si tratta di un esempio importante perché, come sottolineato in altre parti di questo testo, per innovare si può partire dalle prescrizioni normative, a condizione però che si riesca ad andare oltre le norme in fase di implementazione e cioè a patto che gli enti siano capaci di innovarsi dal basso, adottando tutti i provvedimenti necessari per recepire nell'organizzazione la *ratio* delle riforme ed evitare di adeguarvisi per mero adempimento burocratico.

L'intervento innovatore di tipo top-down, pur essendo fondamentale perché prescrive e stimola il processo di mutamento, spesso non è sufficiente a garantire il successo dell'innovazione. Risulta necessario, difatti, che tutti i componenti dell'organizzazione ne intuiscono l'importanza, divengano consapevoli di eventuali pericoli e minacce, ne vengano coinvolti realmente in veste di protagonisti, riuscendo in tal modo, non solo a consentire la mutazione, bensì anche a favorirne lo stesso miglioramento.

L'attivazione di un meccanismo combinato di «pressione» di tipo top-down e di «diffusione» dell'innovazione alla base dell'organizzazione, ovvero di coinvolgimento di tutte le parti, è capace di attivare circoli virtuosi assai importanti per la riuscita dei processi di cambiamento. Affinché l'innovazione produca gli effetti sperati sembra, perciò, necessario, non solo la previsione, in appositi provvedimenti legislativi, di logiche e sistemi nuovi d'amministrazione e controllo, né tanto meno basta il sostegno politico dell'iniziativa. Per mutamenti di rotta così importanti è probabilmente necessario l'intervento dal basso e un profondo mutamento culturale che pervada tutto il sistema, senza ledere gli interessi legittimi di nessuno, diffondendo nei suoi membri interesse e coinvolgimento per il nuovo (Borgonovi 1996; Mussari 1994).

L'interesse per il caso di Bologna è evidente se si considera l'entità dell'intervento che è stato posto in essere dal basso. In quella sede, infatti, non solo si è avvertita con molto anticipo rispetto alle prescrizioni normative la necessità di monitorare l'aspetto economico della gestione – ciò forse è connesso alla dimensione dell'ente e dunque all'entità delle risorse gestite – ma si è anche provveduto con una certa sollecitudine a dotare le strutture organizzative deputate allo svolgimento della funzione di controllo degli strumenti adeguati a produrre i flussi informativi necessari. Si fa riferimento, in particolare, all'introduzione

della contabilità analitica e della contabilità economico-patrimoniale, nonché all'integrazione delle stesse. Particolarmente utile in questo processo è stato probabilmente l'utilizzo di un'architettura informatica quale quella di Sap che consente di integrare e gestire in modo congiunto i diversi sistemi contabili, fornendo i report necessari per supportare i processi decisionali dell'organo politico e della dirigenza.

Il sistema di controllo del Comune di Bologna si mostra oggi capace di monitorare oltre al tipico aspetto finanziario della gestione, anche quello economico e patrimoniale. Ciò che alimenta il sistema di controllo è infatti un sistema informativo integrato capace di passare sotto osservazione in maniera sistematica tutti e tre gli aspetti della gestione dell'ente. Il sistema di controllo può così beneficiare di un flusso informativo più ampio e variegato di quello di cui dispongono i comuni che sono dotati esclusivamente di un sistema di contabilità finanziaria, ed è dunque in grado di alimentare meglio sia i processi di controllo interno che quelli esterni.

A quanto evidenziato sopra bisogna aggiungere, e ciò aumenta ancora l'interesse per il caso, che il Comune di Bologna ha anche percepito la necessità che le informazioni sulla performance complessiva dell'ente – non solo dunque quella economica, finanziaria e patrimoniale – vengano veicolate al cittadino-utente. A tal proposito ha predisposto un articolato sistema informativo esterno che mette il cittadino nella condizione di poter formulare un giudizio sull'operato della classe politica e della dirigenza, nell'ottica dell'*accountability* e della trasparenza.

L'esperienza del Comune di Bologna potrebbe essere utile, a parer di chi scrive, al fine di contribuire alla produzione della conoscenza e alla costruzione delle capacità necessarie a quelle professionalità che operano negli enti locali – i segretari comunali ne rappresentano un esempio – e a cui spetta un compito importante nel processo di innovazione dal basso dei sistemi di controllo.

Box 2. Sistemi contabili e controllo nel Comune di Cardano al Campo

Nel Comune di Cardano al Campo esiste un sistema di controllo interno dal 2003. Il sistema è il frutto della cooperazione della classe politica, della dirigenza e di consulenti provenienti principalmente dal mondo universitario. Tale sistema di controllo è stato implementato e si è sviluppato, almeno nei primi anni, in completa indipendenza rispetto al sistema contabile. In pratica, il flusso informativo che alimentava il sistema di con-

trollo proveniva solo in maniera modesta delle risultanze della Cofi; si preferivano invece elaborazioni di dati di derivazione extra-contabile per la predisposizione di indicatori di tipo prevalentemente qualitativo. Nel corso del tempo sono state realizzate inoltre molte sperimentazioni interessanti di strumenti innovativi di controllo: è il caso della *Balanced Scorecard* e delle logiche del benchmarking.

Da qualche anno il Comune si è dotato di un sistema di contabilità economico-patrimoniale tenuto in parallelo con la tipica Cofi. La doppia imputazione è stata implementata sulla base dello stimolo generato dalle esigenze informative del sistema di programmazione e controllo interno. Le informazioni generate dal nuovo sistema sono infatti considerate funzionali sia, in sede di pianificazione, per la definizione del bilancio di previsione sia, in sede di controllo, per comprendere le reali situazioni di squilibrio dovute al mancato presidio in termini economici della gestione che aveva caratterizzato il periodo precedente l'implementazione della Coge.

La realizzazione e la gestione del sistema di Coge non ha generato, secondo il parere del segretario comunale, particolari difficoltà: «la doppia imputazione ai 2 tipi di contabilità è abbastanza semplice e viene effettuata dagli stessi operatori che prima registravano in finanziaria» (segretario comunale di Cardano al Campo). Di particolare ausilio risulta essere in questa attività il software utilizzato per il sistema contabile.

L'utilità di informazioni relative all'aspetto economico della gestione è stata percepita dalla sfera politica in un periodo di crisi finanziaria come quello attuale. La disponibilità di informazioni relative all'entità e alla composizione dei costi e dei proventi dei servizi erogati infatti ha reso molto più agevole la realizzazione di scelte e aggiustamenti in fase di programmazione della gestione. «Il passaggio all'informazione contabile di tipo economico è essenziale se si vogliono intraprendere scelte di bilancio con una certa consapevolezza e costruire degli indicatori di sviluppo credibili, pena il default di tutto il sistema o la prosecuzione di logiche di passiva accettazione dell'esistente, senza possibilità di guidare l'organizzazione verso politiche virtuose e di stimolo alla crescita» (Id.).

Il sistema di pianificazione e controllo interno dunque si avvale oggi delle risultanze del sistema di contabilità economico-patrimoniale; non si è riusciti però a implementare un sistema di contabilità analitica, pur avendone percepito l'utilità, a causa di mancanza di personale e di competenze. «Per certi versi una contabilità analitica è essenziale per svolgere al meglio le decisioni di spesa nel Bilancio annuale. La necessità di ottimizzare o ridurre i costi dell'Amministrazione pubblica passa necessariamente da questo tipo di informazioni. Tuttavia generare e mantenere questo ulteriore sistema [...] comporterebbe costi di struttura non sostenibili e forse non giustificabili in organizzazioni medio piccole» (segretario comunale di Cardano al Campo).

Fonte: nostra rielaborazione del segretario comunale di Cardano al Campo.

Pur non avendo sviluppato un sistema di programmazione e controllo particolarmente elaborato e sicuramente non paragonabile a quello del Comune di Bologna, quella di Cardano al Campo rappresenta un'esperienza interessante e per certi versi singolare. Sono state infatti realizzate autonomamente, dunque con stimolo proveniente dal basso, molte iniziative e sperimentazioni interessanti di logiche e strumenti innovativi di controllo. Il riferimento è, ad esempio, all'utilizzo della *balanced scorecard*, alle logiche del benchmarking, oltre che all'implementazione della contabilità economico-patrimoniale.

Si possono elencare inoltre diverse altre ragioni che rendono quello di Cardano al Campo un interessante caso studio, un caso cioè da cui è possibile estrapolare lezioni e insegnamenti utili in quel processo di innovazione che, stimolato dall'alto (top-down) e recepito e implementato dal basso (bottom-up), dovrebbe rendere effettiva la funzione dei sistemi di controllo negli enti locali. Quando si è percepita l'utilità del monitoraggio della dimensione economica dell'attività dell'ente, il Comune si è dotato autonomamente di un sistema di contabilità economico-patrimoniale senza riscontrare particolari difficoltà. Sarebbe interessante dunque capire, attraverso ulteriori approfondimenti, quali sono state le ragioni che hanno permesso un'agevole implementazione di tale sistema. Sicuramente un ruolo importante è stato quello giocato dalla consulenza esterna e dall'attività di formazione impartita al personale, la quale ha agevolato la «traduzione» delle previsioni di legge in logiche e strumenti di lavoro concreti (metodologie di controllo, schede di valutazione, indicatori ecc.).

Un limite da rilevare con riferimento al caso riguarda il fatto che il collegamento fra il sistema contabile e il sistema di controllo non è stato particolarmente intenso nelle prime fasi di sviluppo di quest'ultimo e probabilmente non lo è ancora oggi. Tanto è vero che nel processo di evoluzione del sistema di controllo non si è riusciti ad approntare un sistema di contabilità analitica, pur avendone percepito l'utilità o se si vuole la necessità. Ciò avrebbe consentito di certo una migliore utilizzazione dei dati di matrice economico-patrimoniale generati dal sistema di Coges e, quindi un più intenso supporto del sistema informativo e di controllo ai processi decisionali politici e della dirigenza.

Il ruolo giocato dai consulenti esterni nell'attività di formazione del personale sembra dimostrare inoltre come nel processo di innovazione che dovrà portare all'effettiva adozione della nuova riforma in tema di controlli ci sia la necessità di integrare le tipiche conoscenze (giuridiche, socio-politiche, economiche generali) di cui sono

portatori le professionalità che operano nell'ente locale con altre, quali ad esempio quelle di natura più propriamente economico-aziendale. Queste ultime quantomeno consentirebbero di interpretare meglio, o comunque con una prospettiva più ampia, alcuni tratti della riforma.

4. *Alcune riflessioni.*

Il legislatore sostiene ormai da anni, attraverso continui interventi normativi, che l'operato degli enti pubblici debba essere orientato all'efficienza, all'efficacia e all'economicità, nell'ottica della soddisfazione delle istanze degli *stakeholders*.

Nel corso degli anni, tali interventi hanno valorizzato l'aspetto aziendale dell'operare dell'ente locale al punto che oggi pensare e gestire gli enti come aziende non solo è in linea con il processo di modernizzazione in senso manageriale che interessa il settore pubblico di tutti i paesi a economia avanzata, ma è anche coerente con il dettato normativo attuale che ormai utilizza costantemente il «vocabolario» economico-aziendale.

Come afferma la più consolidata dottrina economico-aziendale, pensare e gestire l'ente locale come un'azienda, orientando la sua azione all'efficienza, all'efficacia e all'economicità, non si pone in contrasto con la sua *mission* sociale, anzi rafforza il suo orientamento al benessere pubblico, favorendo la migliore utilizzazione delle risorse nell'erogazione dei servizi. Questi ambiziosi traguardi non possono essere conseguiti infatti ragionando e intervenendo esclusivamente su grandezze macroeconomiche, come la spesa pubblica, il deficit e il debito pubblico, ma anche agevolando la sistematica economicità della gestione dei singoli enti, la quale è però vincolata, come fra l'altro sembra aver compreso anche il legislatore, all'utilizzo degli schemi di ragionamento, delle logiche e degli strumenti dell'economia aziendale.

Al fine di conseguire i traguardi di cui sopra, il legislatore ha definito nel corso dell'ultimo ventennio una disciplina dell'istituto del controllo che, da un lato, interpreta adeguatamente il significato dei principi sopra citati e, dall'altro, mette a disposizione degli enti un complesso di logiche, metodi e strumenti che servono ad orientare l'amministrazione pubblica verso il conseguimento delle finalità proprie e la realizzazione del migliore rapporto possibile fra risorse impiegate e bisogni soddisfatti.

Il sistema di controllo così definito, al di là del significato prevalente che il termine controllo ha assunto nelle realtà pubbliche, si riferisce non solo a una attività di ispezione e verifica del rispetto di norme, vincoli, regolamenti e procedure inderogabili, ma anche a una generale attività di «guida» della gestione verso le finalità istituzionali (Farneti 2006). È il controllo tipicamente definito «manageriale» o «di merito», che si contrappone e si affianca a quello «burocratico» o «formale» tipicamente di natura più ispettiva. Si tratta, in altri termini, di una strumentazione che consente di mettere in atto un'attività capace di monitorare gli andamenti della gestione, assicurando – attraverso i criteri dell'efficienza e dell'efficacia – il perseguimento dell'economicità e del più generale equilibrio economico «in senso ampio», inteso come capacità di soddisfare le istanze di tutti i portatori di interessi.

Pur riconoscendo la necessità di orientare l'azione pubblica all'economicità, fino al punto di imporre agli enti tale obiettivo e l'utilizzo di logiche e strumenti volti al suo costante monitoraggio, il legislatore non prescrive agli stessi la tenuta di un sistema di contabilità economico-patrimoniale, il quale consentirebbe di monitorare agevolmente e sistematicamente la dimensione economica dell'attività dell'ente e, dunque, l'economicità del suo operato. La normativa, imponendo ai comuni i documenti di sintesi della contabilità economica senza imporre la tenuta sistematica della stessa, sembra aver cercato un compromesso fra la necessità di tale contabilità e la volontà di evitare agli Eell, soprattutto a quelli di più piccole dimensioni, i problemi organizzativi e i costi potenzialmente derivanti.

Se questo è vero da un lato, dall'altro è pur giusto affermare che il quadro definito dal legislatore dà agli enti la possibilità di dotarsi autonomamente di tali strumenti. Gli enti cioè hanno la facoltà di implementare accanto ai tipici sistemi di contabilità finanziaria, sistemi contabili di tipo economico-patrimoniale, addivenendo così a un monitoraggio sistematico della dimensione economica e patrimoniale della gestione. Ciò consentirebbe di ottenere quelle informazioni che sono necessarie per controllare il grado di raggiungimento degli obiettivi e alimentare il processo decisionale che conduce alla pianificazione, suggerendo eventuali interventi correttivi alle gestioni future.

L'analisi empirica condotta ha dimostrato che soltanto alcuni degli enti all'interno dei quali è stata avvertita l'esigenza di monitorare con sistematicità la dimensione economica dell'attività si sono dotati di sistemi contabili di tipo *accrual*, attraverso un processo d'innovazione dal basso capace di completare il necessario, ma non sufficiente, sti-

molo innovativo proposto dal legislatore. Molti altri enti, pur avendo avvertito tale necessità, non sono riusciti o non hanno voluto implementare sistemi di questo tipo. A oggi il grado di diffusione dei sistemi contabili di tipo *accrual* è ancora modesto. Da ciò discende la necessità, a parer di chi scrive, che il legislatore assuma una posizione più netta, imponendo la tenuta di sistemi contabili di tipo *accrual*, almeno negli enti di medie e grandi dimensioni. Tale necessità è ancora più evidente in quegli Enti che saranno tenuti alla redazione del bilancio consolidato di gruppo.

La presenza di sistemi contabili di questo tipo migliora anche la funzione informativa esterna degli enti locali, mettendo a disposizione del cittadino risultati di sintesi che permettono di comprendere l'effettiva capacità dell'ente di rispettare il principio dell'economicità della gestione. È anche vero tuttavia che l'informazione riveniente dai sistemi contabili è spesso poco intellegibile per il cittadino «non addetto ai lavori». Si rende dunque necessaria un'adeguata attività di «traduzione» dei valori contabili in grandezze meno incognite e più facilmente interpretabili. È in questo senso che vengono poi in soccorso della necessaria accountability esterna gli strumenti del sistema informativo volontario. L'accountability, intesa in termini di responsabilizzazione oltre che di rendicontazione, rappresenta infatti una necessità nel settore privato come in quello pubblico. Ovunque si impieghino risorse al fine di garantire il conseguimento di un risultato, di pubblico interesse o nell'interesse di pochi, c'è invero l'esigenza di verificare se e in che modo i risultati attesi siano stati realizzati. Quanto al nostro paese, l'ingente spesa pubblica degli ultimi anni e gli insostenibili deficit che ne sono derivati sembrano dimostrare talvolta che l'esigenza di accountability sia addirittura più rilevante nel settore pubblico che non in quello privato. La responsabilizzazione e la rendicontazione, infatti, divengono fondamentali nell'orientare l'azione in tutte quelle situazioni ove l'assenza di un mercato competitivo, facendo venir meno gli stimoli all'efficienza e all'efficacia, potrebbe facilmente condurre, come è accaduto, a croniche situazioni di spreco di risorse.

II. Il ruolo del reporting interno negli enti locali

di Assunta Di Vaio

1. *Il reporting interno nel sistema di controllo degli enti locali.*

Dalla fine degli anni ottanta, l'approccio manageriale alla gestione delle pubbliche amministrazioni, almeno dal punto di vista legislativo, sembra aver avuto una significativa incidenza sul funzionamento delle autonomie locali determinando nuovi paradigmi di *public management* (Guthrie - Parker 1990; Hood 1995)¹ volti a favorire il conseguimento dell'efficacia, efficienza ed economicità della gestione pubblica.

La gestione pubblica, così intesa, richiama i concetti di autonomia e responsabilità dei soggetti operanti nelle amministrazioni pubbliche, fra cui gli enti locali, richiedendo così la capacità di comprovare i comportamenti intrapresi. Si tratta, dunque, di una gestione che dovrebbe fondare la propria progettazione economico, organizzativa e strategica sul principio di accountability (Anselmi 1995; Farneti 1995; Borgonovi 1996)².

Un approccio gestionale fondato su tale principio dovrebbe garantire la trasparenza dell'azione amministrativa «rendicontando» l'impiego delle risorse economiche, finanziarie e patrimoniali oggetto della gestione.

In questa ottica, il sistema di reporting interno assume un ruolo chiave nel sistema dei controlli dell'ente locale, con particolare riferimento alle azioni di controllo tese a rilevare le cause delle disfunzioni dei processi di erogazione del servizio. L'informativa del sistema di reporting, dunque, se da un lato crea le condizioni per assumere deci-

¹ J. E. Guthrie - L. Parker, *Public Sector Accounting and the Challenge of Managerialism*, in *The Public Sector: Contemporary Readings in Accounting and Auditing*, a cura di J. E. Guthrie, L. Parker, D. Shand, Harcourt Brace Jovanovich, Sydney 1990, pp. 454-69. C. Hood, *The New Public Management in the 1980s: Variations on the Theme*, in «Accounting, Organization and Society», 1995, 20, 2-3, pp. 93-109.

² L. Anselmi, *L'azienda «Comune»*, Maggioli, Rimini 1995; G. Farneti, *Introduzione all'economia dell'azienda pubblica*, Giappichelli, Torino 1995; E. Borgonovi, *Principi e sistemi aziendali per le amministrazioni pubbliche*, Egea, Milano 1996.

sioni sulla razionalizzazione (quantità e modalità di impiego) delle risorse pubbliche, dall'altro identifica la responsabilità dei soggetti in merito alle performance conseguite. Pertanto, un sistema di reporting interno caratterizzato da un'informazione quali-quantitativa sulle modalità di impiego delle risorse pubbliche, sulle performance, sull'identificazione delle cause degli scostamenti, sulle aree di responsabilità, ma soprattutto un sistema di reporting che si caratterizzi per una regolare frequenza nel trasferimento delle informazioni, appare il principale indicatore di un valido sistema di controllo, così come previsto nello spirito della riforma legislativa.

Invero, allo scopo di assolvere appieno al principio di accountability, che trova espressione nel sistema di reporting interno, l'ente locale deve attuare un'attività di controllo che risponda a quanto sancito dal d.lgs. n. 286/1999 e dall'art. 147 del d.lgs. n. 267/2000 (Tuel). In tal senso, si avranno forme di «controllo sulla gestione» (controllo di legittimità dell'azione amministrativa), forme di «controllo di gestione» (efficienza nell'impiego delle risorse), forme di «controllo della gestione» (efficacia dell'azione amministrativa sotto il profilo strategico-organizzativo) e indipendentemente che si tratti di un controllo «sulla, di e della» gestione il legislatore all'art. 196, comma 2, del Tuel definisce il controllo di gestione come una «procedura diretta a verificare lo stato di attuazione degli obiettivi programmati e, attraverso l'analisi delle risorse acquisite e della comparazione tra i costi e la quantità e qualità dei servizi offerti, la funzionalità dell'organizzazione dell'ente, l'efficacia, l'efficienza ed il livello di economicità nell'attività di realizzazione dei predetti obiettivi».

Il richiamo normativo è a un controllo inteso come guida o «governo» della gestione che trova le proprie origini nel termine inglese «*control*», piuttosto che nel significato di «verifica». In tal senso, il controllo di gestione costituisce un fondamentale elemento per il conseguimento delle finalità delle unità organizzative aziendali che, negli enti locali, sono rappresentate da «sistemi di obiettivi quali-quantitativi» tesi a garantire i caratteri di efficienza e di efficacia della gestione (Farneti 2006)³. Ne deriva che, attraverso «l'attività di pianificazione e controllo, parti integranti del controllo di gestione, si afferma la “cultura del dato”, cioè l'informazione [...] come risorsa aziendale che [...] orienta le decisioni [...] al perseguimento dell'economicità d'azienda» (Bastia 1999, p. 13)⁴. Tuttavia, l'ambiguità linguistica sul termine «con-

³ G. Farneti, *Gestione e contabilità dell'ente locale*, Maggioli, Rimini 2006.

⁴ P. Bastia, *Sistemi di controllo della gestione aziendale*, Clueb, Bologna 1999.

trollo» crea, a tutt'oggi, equivoci nello svolgimento dell'attività di controllo, soprattutto quando, nel tentativo di ottemperare a un controllo di natura normativa, le forme di controllo si manifestano in una serie di adempimenti formali, sia nel contenuto che nei criteri adottati per lo svolgimento delle operazioni aziendali (Bergamin Barbato 2004)⁵. La stretta relazione tra attività di controllo e sistema di reporting interno diventa così ineluttabile.

Svolgere attività di controllo come «guida» senza rendicontare il «perché» è un indicatore da cui traspare un'attività meramente normativa e non manageriale. La gestione dell'ente locale nel rispondere al principio di accountability deve agire secondo una logica «*why and because*», sia sotto il profilo di identificazione delle cause degli scostamenti, sia di rendicontazione, in modo da creare le condizioni per il management pubblico per attuare scelte di governo consapevoli circa la gestione del proprio ente.

In tale prospettiva, il concetto di controllo di gestione necessita del riconoscimento da parte degli organi che amministrano gli enti locali. La cultura aziendale, fra cui rientrano i «valori dell'organizzazione» (professionalità, responsabilità e consapevolezza), pone in rilievo come il controllo di gestione sia a identificarsi come processo, organizzazione e strumenti tecnico-contabili (Farneti 2006)⁶. Il processo inteso come programmazione e pianificazione delle attività, verifica degli scostamenti e analisi delle determinanti (variabili endogene ed esogene); l'organizzazione intesa in termini di strutture (*hardware*) e di soggetti coinvolti nella produzione, nell'elaborazione e nel trasferimento delle informazioni economico-finanziarie; e infine la strumentazione tecnica (*software*) e contabile implementata nell'ente locale.

Una tale progettazione, richiamata dal dettato normativo, tenta di rispondere alla inadeguatezza degli enti locali e, in generale, della pubblica amministrazione, non solo nell'organizzare il servizio da offrire, ma anche nella capacità di organizzarne la domanda del cittadino che, implicitamente, conferisce all'ente pubblico il ruolo di «trasformatore» delle proprie esigenze in richiesta di servizio (Ferrara 1994)⁷. Si tratta dunque di una forma di controllo che necessita di organizzazioni flessibili, procedure non eccessivamente burocratizzate tra le fun-

⁵ M. Bergamin Barbato, *Programmazione e controllo in un'ottica strategica*, Utet, Torino 2004, II ed.

⁶ Farneti, *Gestione e contabilità* cit.

⁷ G. Ferrara, *Autonomia imprenditoriale e rapporti con le istituzioni pubbliche*, in *La gestione delle aziende pubbliche. Principi e tecniche innovative*, a cura di R. Mele e P. Popoli, Maggioli, Rimini 1994.

zioni o dipartimenti dell'ente locale e infine di un'attività di reporting, sintomo di «trasparenza» sia all'interno dell'ente locale e sia tra questi e il decisore di ultima istanza, cioè il cittadino (Ferrara 1996)⁸.

2. *Gli indicatori di performance e il reporting interno.*

Il contenuto informativo del sistema di reporting interno è correlato all'attività di controllo di gestione dell'ente locale. Secondo il significato che il termine controllo assume in questo contributo, è opportuno che il sistema di controlli adottato dall'ente locale sia articolato su una base di indicatori di performance per la misurazione dei risultati che consentano di pervenire alla formulazione di giudizi sulle cause dei risultati conseguiti.

In letteratura, si distinguono indicatori di attività, di efficienza e di efficacia, di qualità e di equità. Gli indicatori o indici di attività si impiegano per quantificare i livelli di operatività dell'ente locale; quelli di efficienza sono dati dal rapporto tra le risorse impiegate dall'ente (*input*) e i risultati conseguiti (*output*) espressi in termini di quantità o di prestazioni rese; gli indici di efficacia misurano il grado di conseguimento degli obiettivi prefissati in fase di programmazione, gli indicatori di qualità si riferiscono alle caratteristiche delle prestazioni rese e infine gli indicatori di equità si riferiscono a criteri secondo i quali si organizza l'offerta integrata di servizi dell'ente locale (Borgonovi 2005)⁹. Il ricorso a tali indicatori di performance e a strumenti di misurazione più evoluti richiede non solo le capacità degli organi preposti, ma, come già indicato, la cultura del controllo. Infatti, come noto, la numerosità degli indici non significa un miglior sistema di controllo di gestione; essi, invero, devono essere opportunamente selezionati in funzione degli scopi conoscitivi dell'ente locale. Un sistema di indici organizzato sulla specifica realtà operativa, in genere, consente di addivenire a risultati informativi non tedious e dispersivi ai fini delle scelte decisionali dell'ente.

I risultati derivanti da un opportuno sistema di indicatori prendono forma in un'attività di comunicazione e rendicontazione interna, che esprime la misurazione delle performance dei processi in cui si sviluppa la gestione dell'ente locale; pertanto, l'efficacia del sistema di reporting dipende dalla struttura organizzativa dell'ente locale, la

⁸ G. Ferrara, *Le aziende degli enti locali verso nuove forme imprenditoriali*, in *Le aziende degli enti locali*, a cura di M. Bianchi, Maggioli, Rimini 1996.

⁹ Borgonovi, *Principi e sistemi aziendali* cit.

quale non solo dovrebbe garantire la stretta rispondenza rispetto alle aree di responsabilità identificate nella progettazione del sistema di controllo, ma dovrebbe avere un certo grado di flessibilità per adattarsi ai cambiamenti.

Infine, in termini di «validità», il sistema di reporting è strettamente legato alla tempestività e alla frequenza, alla chiarezza e alla significatività dell'informazione, che dovrebbe avere un differente grado di analiticità in funzione del proprio destinatario. Tuttavia, considerando che si tratta di informazioni destinate agli organi decisionali dell'ente locale non sembra che ci sia una certa tassatività sull'adozione di una specifica forma a cui la struttura dei report debba rispondere¹⁰; inoltre, in base al profilo strategico-organizzativo dell'ente locale si procederà non solo a scegliere opportuni indicatori di risultato, ma anche a realizzare un'attività di reporting interno sulla misurazione delle performance conseguite in un determinato periodo di tempo.

3. I risultati dell'indagine.

L'indagine conoscitiva ha analizzato il ruolo che, a oggi, il controllo di gestione, nei termini fin qui esplicitati, assume nei 169 comuni oggetto di analisi. In particolare, lo studio mira a conoscere la finalità del controllo di gestione implementato nell'ente locale; a identificare sia le figure professionali che definiscono gli indicatori di processo, di *output* e di *outcome* sia la tipologia degli indicatori o *drivers* impiegati nell'ente locale per il controllo dei processi, degli *output* e degli *outcome*, soffermando poi l'attenzione sugli indicatori della qualità del servizio.

Successivamente, si analizza la fase di rendicontazione interna e il ruolo che gli strumenti informatici (fogli di calcolo, software, altro) assumono nella produzione del reporting interno; successivamente, si identificano i soggetti destinatari della informativa sulle performance dell'ente locale oltre a verificarne modalità e frequenza di trasferimento delle informazioni quali-quantitative. I profili indagati mirano ad avere un quadro di sintesi sia sulle finalità che il controllo di gestione,

¹⁰ Sotto il profilo normativo, sembra esserci libertà di forma riguardo alla struttura operativa dedita al controllo in tali enti; invero, il comma 5 della legge n. 191/2004 ha introdotto l'art. 181-bis 1 (non derogabile) dispone che «nell'ambito dei sistemi di controllo di gestione di cui agli artt. 196, 197 e 198, la struttura operativa a cui è assegnata la funzione di controllo di gestione fornisce la conclusione di predetto controllo oltre che agli amministratori ed ai responsabili di servizi ai sensi di quanto indicato dall'art. 198 anche alla Corte dei conti» dove emerge altresì che la reportistica da produrre dovrebbe rispondere solo a obblighi esterni (controllo della Corte dei conti).

così come inteso dalla normativa e dalla dottrina economico-aziendale, assume nella realtà degli enti locali, sia sulle logiche, metodi e strumenti che, al di là del dettato normativo, connotano i comuni di piccole, medie e grandi dimensioni distribuiti sul territorio italiano.

L'analisi sul reporting interno svolto nei comuni intervistati è, in questo contributo, il «key indicator» dell'effettivo approccio che gli enti locali hanno in merito al «controllo di gestione». In altre parole, i risultati, a cui si perviene in questa parte dello studio, mostreranno la prevalenza della sostanza sulla forma, o viceversa, dell'approccio manageriale che, a partire dagli anni ottanta, connota il processo di cambiamento delle pubbliche amministrazioni.

In questa analisi, considerando che il valore informativo del reporting interno deriva dall'attività di controllo di gestione, appare rilevante comprendere il fine che quest'ultimo assume negli enti locali analizzati (tabella 1).

Risulta che dei 169 comuni che hanno restituito il questionario, debitamente compilato, 69 (oltre il 40%) non dichiarano qual è il fine in base al quale nel loro ente si svolge il controllo di gestione; pertanto, dei 100 comuni a cui sembrerebbe chiara la finalità risulta che secondo 51 comuni lo scopo dell'attività di controllo consiste nella verifica degli obiettivi e nella determinazione degli scostamenti. Di questi 51 comuni, solo un comune (Pistoia) ha una dimensione di oltre 65 000 abitanti, mentre 6 comuni presentano una dimensione che va dai 15 000 ai 65 000 abitanti, 35 comuni hanno una dimensione che va dai 3000 ai 15 000 abitanti.

Si evidenzia inoltre come il controllo di gestione sia percepito in un solo comune del Sud, di poco più di 2000 abitanti, non solo come strumento di verifica degli obiettivi, ma anche «di pressione e controllo generale del grado di fedeltà politica all'amministrazione in carica».

In 35 comuni, invece, la finalità si estrinseca nell'analisi degli scostamenti, nelle definizioni di azioni correttive e infine nella produzione della reportistica. Si osserva che di tali comuni, in cui la finalità del controllo di gestione è intesa secondo l'approccio *new public management*, 17 comuni, di diverse dimensioni, sono collocati nel Nord Italia; 9 comuni sono localizzati nel Centro Italia e di questi 8 comuni hanno una dimensione tra i 3000 e i 15 000 abitanti; infine, due comuni, Massa di Somma e Vasto, rispettivamente di dimensione 3000-15 000 e 15 000-65 000 sono geograficamente collocati nel Sud Italia.

La tabella 1 mostra anche che in 12 comuni la finalità del controllo di gestione si sintetizza nell'analisi degli scostamenti e nelle azioni correttive, senza tuttavia avvalersi di strumenti di reporting interno.

Tabella 1. Finalità del controllo di gestione.

	Verifica obiettivi e determina- zione degli scostamenti	Analisi scostamenti azioni e correttive	Analisi scostamenti azioni correttive e reporting	Altro	(Non risponde)	Totale	Valori percentuali
<i>Area geografica</i>							
Centro	9	3	9		8	29	17,16
Isole	4	2	7	1	8	22	13,02
Nord-est	13	1	10		8	32	18,93
Nord-ovest	13	2	7		17	39	23,08
Sud	12	4	2	1	28	47	27,81
<i>Totale complessivo</i>	<i>51</i>	<i>12</i>	<i>35</i>	<i>2</i>	<i>69</i>	<i>169</i>	

Come noto, il ruolo che i sistemi di controllo possono assumere nelle aziende, quantunque derivante dal sistema di regole esistenti, trova la propria espressione in un sistema di valori riconosciuto dalle persone proposte al controllo o a esso sottoposto (Bianchi 1997)¹¹. Tuttavia, da questa analisi sulla «finalità del controllo di gestione» traspare il ruolo, piuttosto marginale, che gli enti rispondenti ascrivono al sistema di reporting interno, o meglio a quell'«insieme di rendiconti di controllo periodicamente presentati alla direzione» (Brusa 2001, p. 11)¹². Infatti, solo il 21% dichiara di concepire il controllo di gestione legato alla rendicontazione interna, cioè il controllo inteso come veicolo attraverso il quale produrre informazioni quali-quantitative della gestione pubblica e che dovrebbe, o meglio «deve», trovare forma nella rendicontazione destinata agli organi decisionali.

Cosicché, da queste risposte appare chiaro che, talvolta, le attività che costituiscono il controllo di gestione sono svolte nella pratica senza conoscere il fine per il quale si compiono determinate operazioni; pertanto, ai fini di una *efficace* applicazione delle disposizioni del d.lgs. n. 150/2009 di diretta applicazione agli enti locali si richiedono soluzioni atte a governare la dimensione strategico-organizzativa degli enti che, spesso, restano ancorati a vecchi dettami legislativi ponendosi con atteggiamento poco proattivo rispetto al cambiamento strategico-organizzativo-culturale richiesto dal processo di riordino legislativo.

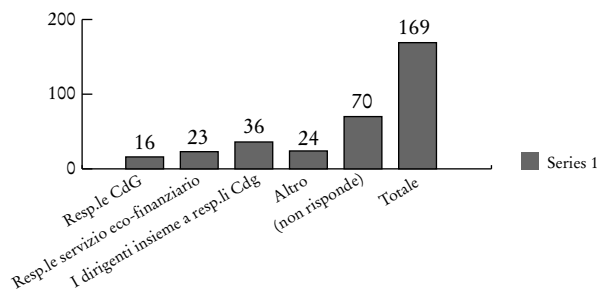
¹¹ M. Bianchi, *Organizzazione e procedure di controllo negli enti pubblici*, in *I controlli nelle pubbliche amministrazioni*, a cura di E. Farneti ed E. Vagnoni, Maggioli, Rimini 1997.

¹² L. Brusa, *L'amministrazione e il controllo. Logiche e strumenti*, Etas, Milano 2001.

Il controllo di gestione «sancito» dalla normativa prevede l'identificazione delle unità responsabili dell'attività di controllo (es. uffici, servizi ecc.), le unità organizzative per le quali si prospetta di misurare efficacia, efficienza ed economicità, le procedure di determinazione degli obiettivi gestionali, le modalità di rilevazione e ripartizione dei costi tra le unità organizzative, gli indicatori di misurazione delle performance, la frequenza di rilevazione delle informazioni (Paoloni e Grandis 2007)¹³. Pertanto, con riferimento ai soggetti che nei comuni indagati definiscono gli indicatori di processo, di *output* e degli *outcome*, la figura 1 evidenzia che 70 dei 169 rispondenti non individuano alcun soggetto nella propria amministrazione.

I restanti 99 comuni, invece, identificano tre figure chiave quali il responsabile del controllo di gestione, il responsabile del servizio economico-finanziario e infine i dirigenti insieme al responsabile del controllo di gestione. Nello specifico, si rileva che in 36 comuni, di cui 10 concentrati nell'area del Centro Italia, il team formato da dirigenti e responsabili del controllo di gestione definisce gli indicatori. Segue poi la figura del responsabile del servizio economico-finanziario (23 comuni, variamente distribuiti sul territorio esclusa l'area del Centro) e infine la figura del responsabile del controllo di gestione nella definizione degli indicatori è presente in 16 comuni variamente distribuiti (escluse le Isole). Infine, in 24 comuni si individuano due figure che, insieme, definiscono gli indicatori di performance e sono il responsabile del servizio economico-finanziario e la figura del dirigente di area (figura 1).

Figura 1. Soggetti che definiscono gli indicatori di processo, di *output* e di *outcome*.

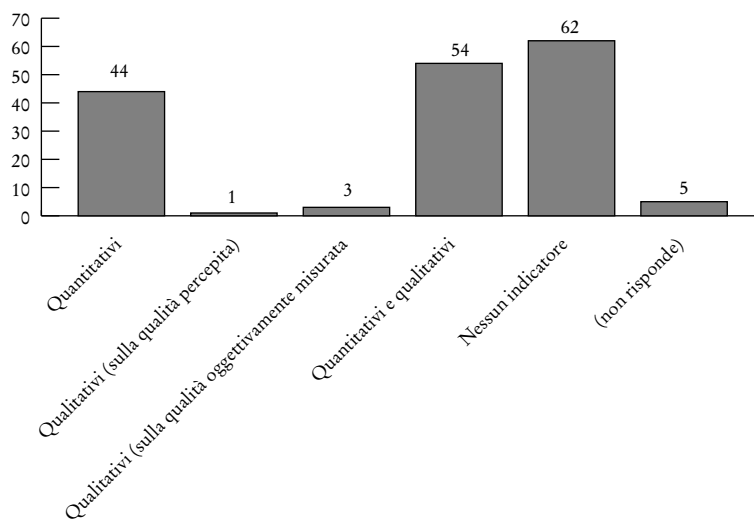


¹³ M. Paoloni - F. G. Grandis, *La dimensione aziendale delle amministrazioni pubbliche*, Giappichelli, Torino 2007.

Pertanto, se «i processi o, [...], le attività che li compongono, sono governati con l'ottica del risultato finale [allora è possibile] orientare l'impiego delle risorse secondo obiettivi di efficienza definiti quali rapporti tra risorse impiegate e valore prodotto e di efficacia intesa quale capacità di raggiungere gli obiettivi espressi» (Collini 2001, p. 79)¹⁴.

In merito alla natura degli indicatori impiegati per il controllo dei processi, degli *output* e degli *outcome*, si osserva che 62 comuni non adottano alcun tipo di indicatore. Questi comuni si concentrano principalmente nell'area sud e nord-ovest dell'Italia. 54 comuni dichiarano di far ricorso a indicatori qualitativi e quantitativi, 44 comuni ricorrono solo a indicatori quantitativi e solo in quattro comuni si ricorre a indicatori qualitativi sia sulla qualità percepita che sulla qualità oggettivamente misurata (figura 2).

Figura 2. Indicatori impiegati per il controllo dei processi, degli *output* e degli *outcome*.

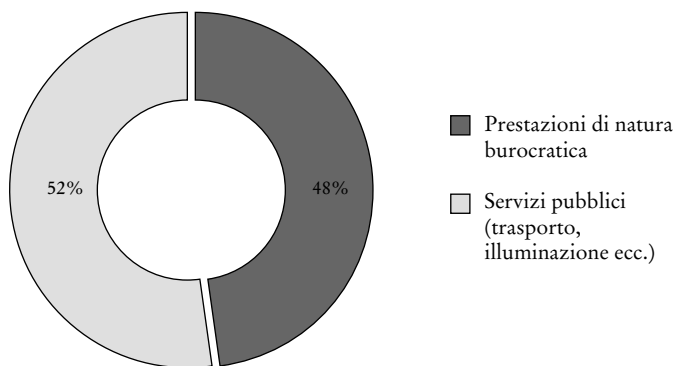


Dei comuni che ricorrono all'impiego di indicatori per la misurazione della qualità del servizio, emerge che 59 comuni impiegano tali indicatori per la misurazione delle prestazioni di natura burocratica,

¹⁴ P. Collini, *Controllo di gestione e processi aziendali*, Cedam, Milano 2001.

mentre in 63 comuni tali indicatori sono usati per misurare i servizi pubblici erogati, quali il trasporto locale, l'illuminazione ecc. (figura 3). In particolare, i comuni che usano gli indicatori per i servizi pubblici sono equamente distribuiti fra Centro (14 comuni), Isole (12 comuni), Nord-est (13 comuni), Nord-ovest (14 comuni) e Sud (19 comuni). Con riferimento agli indicatori volti a misurare le prestazioni di natura burocratica dall'analisi condotta risulta che essi si concentrano prevalentemente nell'area sud (18 comuni) e nord-ovest (14 comuni). I restanti 27 comuni sono localizzati, in egual misura, nel Centro, nelle Isole e nel Nord-est.

Figura 3. Uso degli indicatori sulla qualità del servizio.



Gli indicatori sulla qualità del servizio vengono definiti nella fase di progettazione. L'indicatore burocratico si riferisce a singoli atti individualmente considerati, mentre quello relativo ai servizi pubblici fa riferimento al sistema di operazioni e di processi unitariamente indagati. Ne consegue che il controllo burocratico si riferisce alla correttezza formale, quello manageriale all'efficiente impiego delle risorse, all'efficace gestione amministrativa, e all'economicità della gestione dell'ente locale diventando il *trait d'union* tra controlli burocratici e controlli politici (Borgonovi 2005; Paoloni - Grandis 2007)¹⁵.

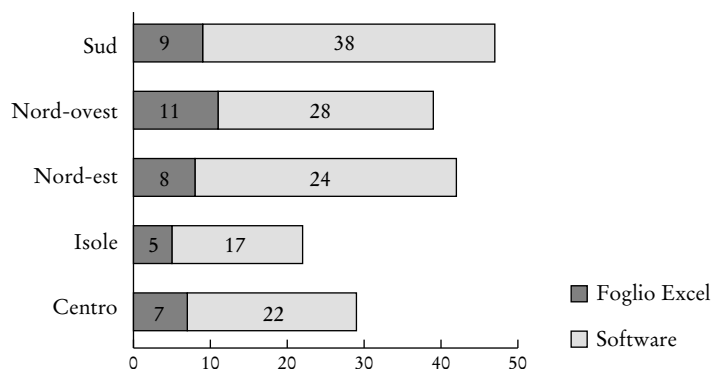
Gli indicatori di performance rappresentano il legame tra il sistema di reporting interno e il controllo di gestione; attraverso una interpre-

¹⁵ Borgonovi, *Principi e sistemi aziendali* cit.; Paoloni - Grandis, *La dimensione aziendale* cit.

tazione sistemica degli stessi è possibile individuare le aree di criticità e di efficacia dei processi di erogazione dei servizi pubblici. Pertanto, sulla base della finalità riconosciuta al controllo di gestione, alla natura degli indicatori a cui si ricorre per la misurazione delle performance e aver analizzato le figure professionali preposte alla definizione degli indicatori si procede ad analizzare i risultati della ricerca empirica relativi alla rendicontazione (reporting interno) delle performance conseguite dagli enti locali oggetto d'indagine. In particolare, attraverso l'interpretazione dei risultati, si cerca di arguire la struttura organizzativa dell'ente sia in termini di produzione della reportistica, sia del trasferimento della stessa tra i soggetti coinvolti nel processo di controllo di gestione tenendo conto che, secondo l'approccio economico aziendale, esso è parte di un sistema e dunque non opera in modo autonomo e indipendente, ma si colloca, insieme ad altri sistemi operativi, all'interno del controllo organizzativo. Il controllo di gestione dunque non prescinde, ma è interrelato al sistema delle procedure, al sistema informativo, al sistema di formazione del personale ecc., creando un rapporto biunivoco con gli altri meccanismi operativi coi quali forma il sistema dei controlli in un'azienda (Bergamin Barbato 1997)¹⁶.

Riguardo agli strumenti impiegati per la produzione del reporting interno dall'analisi emerge che in 129 comuni si fa ricorso ai software, mentre in 40 comuni si usa il foglio di calcolo (figura 4). In particola-

Figura 4. Strumenti informatici impiegati nella produzione del reporting interno.

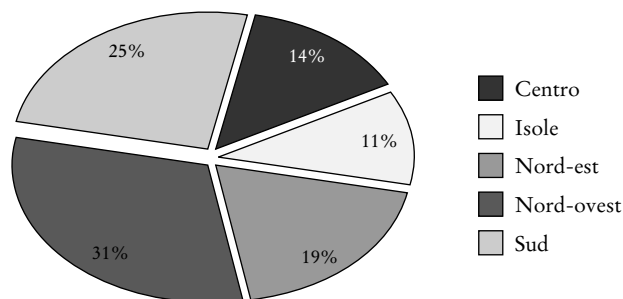


¹⁶ M. Bergamin Barbato, *Realmente cambia il controllo nelle pubbliche amministrazioni? Rischi e prospettive*, in *I controlli nelle pubbliche amministrazioni*, a cura di E. Farneti ed E. Vagnoni, Maggioli, Rimini 1997.

re, l'uso dei software non presenta uno stretto legame né con l'area geografica, in cui il comune è localizzato, né con la dimensione. Il ricorso ai fogli excel, invece, sembra trovare un discreto riscontro nei comuni localizzati nelle diverse aree geografiche, fatta eccezione delle Isole dove solo 5 comuni dichiarano l'uso del foglio di calcolo per produrre la reportistica. Un'attenta analisi della figura 4 evidenzia che dei 169 comuni, che ricorrono a entrambi gli strumenti, 22 sono localizzati nelle isole; questo sembrerebbe mostrare che l'elaborazione dei dati, attraverso il supporto informatico, non appare significativamente rilevante in queste aree.

In 36 comuni l'accesso al software, da cui è possibile estrarre la reportistica sugli indicatori di performance, richiede l'uso della password; in particolare, come mostra la figura 5a, il 31% dei comuni è concentrato nel Nord-ovest, il 25% al Sud, la restante parte nel Nord-est, Centro e Isole.

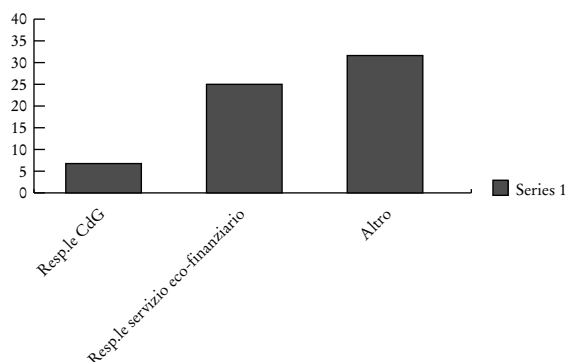
Figura 5a. Utilizzo di password per accesso al software.



La lettura dell'istogramma che segue (figura 5b) mostra i soggetti che possono accedere al software. In particolare, in 8 comuni è il responsabile del controllo di gestione che ha accesso al software, in 30 è il responsabile del servizio economico finanziario, in 1 comune è il direttore generale e infine in 38 comuni si dichiara che l'accesso al software di elaborazione dati per il reporting interno non sempre è a esclusivo uso delle suddetti profili organizzativi.

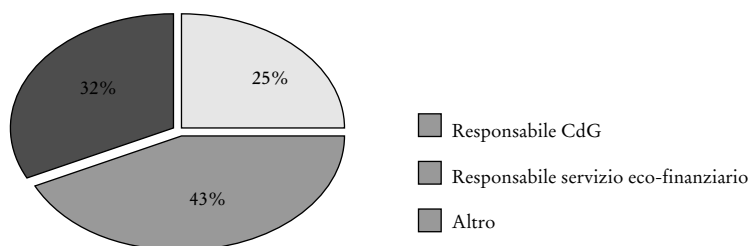
Dopo la fase di produzione, il reporting interno è consegnato alle figure professionali che concorrono a creare la struttura organizzativa del sistema del controllo di gestione. In particolare, come illustrato

Figura 5b. Soggetti che hanno accesso al software.



nella figura 6, i principali destinatari del reporting interno (secondo 63 comuni) sono il responsabile del servizio economico-finanziario (32%), il responsabile del controllo di gestione (25%), altro (43%).

Figura 6. Soggetti destinatari del reporting interno.



Nella fattispecie, la categoria «altro» individua destinatari quali il Consiglio comunale, la Giunta comunale, il revisore dei conti, la Corte dei conti, il Nucleo di valutazione, il segretario comunale, altri dirigenti e altre figure della struttura organizzativa dell'ente. Questo dato sembra voler far emergere un quadro «non definito» del destinatario «effettivo» del reporting interno le cui informazioni avrebbero lo scopo di migliorare i processi interni, lasciando così spazio a una sovrapposizione tra Comunicazione interna ed esterna. Quantunque i dati fin qui esaminati lascerebbero spazio per maturare riflessioni sull'esi-

guo riconoscimento della figura del responsabile del controllo di gestione, occorre rilevare che tra i casi di studio esaminati in questa ricerca vi sono enti locali, come il Comune di Bologna, in cui nella progettazione organizzativa dei sistemi di controllo il ruolo di tale figura è chiaramente riconosciuto (si veda il box 1).

Box 1. Il sistema dei controlli nel Comune di Bologna

La progettazione organizzativa del sistema dei controlli nel Comune di Bologna configura il «dipartimento programmazione», che è composto dal «settore controlli e settore statistica». Ciascun settore ha il proprio responsabile, chiaramente identificato in termini di responsabilità e competenze.

Il processo di implementazione del controllo di gestione è stato avviato negli anni ottanta; dagli anni novanta, l'ente ha affiancato alla contabilità tradizionale la contabilità analitica. Tutti i dati sono gestiti attraverso l'impiego del Sap, che consente di produrre il reporting interno per centri di costo, di responsabilità, di attività e di processo del servizio erogato. Pertanto, il sistema dei controlli dispone sia di un budget annuale per struttura organizzativa a supporto della redazione del bilancio di previsione, sia di un sub-sistema di *reporting* o «pre-consuntivo» semestrale. Infine, la stesura del «consuntivo annuale» agevola l'analisi degli scostamenti per poi procedere con eventuali azioni correttive.

Fonte: nostra rielaborazione dal segretario comunale di Bologna.

I risultati fin qui analizzati mostrano chiaramente il ruolo che il reporting interno assume negli enti locali. Si tratta di una rendicontazione che non risponde alla logica del *why and because*, ma di ottemperanza agli obblighi di natura normativa. Lo stesso destinatario dell'attività di rendicontazione è individuato in figure diverse dal responsabile del controllo di gestione, lasciando spazio per comprendere come, qualora il destinatario sia un organo di controllo esterno (es. Corte dei conti), il controllo di gestione abbia una scarsa valenza in termini informativi per supportare le decisioni di miglioramento dei processi (condizioni di efficienza) e degli *output/outcome* (condizioni di efficacia) per il conseguimento dell'economicità della gestione secondo l'approccio manageriale. I report interni (cosiddetti report di monitoraggio) generalmente redatti hanno natura operativa (destinati ai dirigenti) e strategica (destinati al presidente e al Nucleo di valutazione). Tuttavia, si osserva che, in alcuni comuni, come Pistoia e Cardano al Campo (Va), che nel nostro studio sono analizzati come *case studies*, il sistema di reporting interno, in termini di numerosità di report, appare molto strutturato (box 2 e 3).

Box 2. Il reporting interno nel Comune di Pistoia

Il Comune di Pistoia si avvale di un articolato sistema di rendicontazione interna. Il Comune dispone il referto annuale consuntivo che ha per oggetto i risultati dell'attività di controllo; il report di verifica e rilevazione dei risultati conseguiti rispetto agli obiettivi fissati nel Piano esecutivo di gestione (Peg) e nel Piano dettagliato degli obiettivi (Pdo), il report sullo stato di avanzamento delle opere pubbliche (Grant), il report finanziario, il report relativo alle aziende partecipate. Tuttavia, la numerosità della reportistica non implica l'uso delle informazioni secondo il principio di accountability. Infatti, secondo quanto riportato dal segretario comunale, l'uso delle informazioni rilevate in questi report è attualmente molto limitato; soprattutto, in relazione alla misurazione dell'efficienza dell'azione amministrativa e alla valutazione della dirigenza dell'ente locale. Di conseguenza, l'uso delle informazioni desumibili dal reporting interno è limitato a un'analisi dei profili di efficacia dell'azione amministrativa.

Fonte: nostra rielaborazione dal segretario comunale di Pistoia.

Box 3. Il reporting interno nel Comune di Cardano al Campo

Il Comune di Cardano al Campo (Va), di circa 15 000 abitanti, nell'ambito del sistema di controlli interni, presenta un'articolata rendicontazione interna. Il sistema di reporting interno si articola in funzione del destinatario dell'informazione; invero, l'ente redige un report annuale destinato alla Corte dei conti, in cui si riportano le informazioni sulla gestione. Il grado di dettaglio dell'informazione aumenta, invece, nei report destinati ad assessori, componenti del Nucleo di valutazione e revisore dei conti. Infine, report con informazioni sugli indicatori della gestione sono destinati ai responsabili di settori e, successivamente, discussi nella riunione generale coi dirigenti dell'ente. Il Comune di Cardano al Campo, nell'ambito del progetto «Performance Consortium», che consente il confronto dei risultati tra comuni (*benchmarking*) dello stesso territorio, redige report sintetici le cui informazioni sono pubblicate nell'area «trasparenza, valutazione e merito» sul sito web dell'ente. In questo caso, l'formativa dell'attività di rendicontazione è destinata all'esterno e ha per oggetto alcuni dei principali servizi erogati dall'ente (es. biblioteca, asilo nido, manutenzione del territorio, polizia locale ecc.). La produzione e il trasferimento dei report si avvalgono di un sistema informativo basato su una «banca dati estesa», che attinge i dati dal *datawarehouse* dell'ente; successivamente, i dati sono elaborati e riportati nei singoli report. Tuttavia,

il sistema informatico indicato è sovente «sostituito» dall'impiego di fogli excel e da altri applicativi di Microsoft Windows.

A supporto della rendicontazione interna, l'ente ha predisposto una struttura organizzativa che prevede il «coinvolgimento» di tutti i dipartimenti; in tal guisa, la partecipazione alla produzione delle informazioni agevola l'attività di reporting. Il network tra responsabili e assessori, inoltre, rappresenta il «volano» per la produzione e il trasferimento dei cosiddetti «pre-report», le cui informazioni riguardano risultati provvisori e la cui funzione consiste nel creare le condizioni per sviluppare azioni correttive sui processi.

Sotto il profilo della progettazione organizzativa a supporto del reporting interno, e più in generale del controllo di gestione, in questo Comune la figura che funge da *hub* con le aree funzionali dell'ente (cosiddetti *spoke*) è il segretario comunale, che assume la veste di coordinatore del sistema *hub and spoke*, o meglio dei centri produttivi di informazione, e dal quale dipende lo stesso ufficio preposto all'attività di controllo interno.

Fonte: nostra rielaborazione dal segretario comunale di Cardano al Campo (Va).

Allo scopo di comprendere la struttura organizzativa, attraverso la quale prende forma il sistema di controllo di gestione, occorre analizzare gli strumenti informatici che consentono il trasferimento del reporting interno ai propri destinatari.

54 Comuni hanno indicato le modalità di trasferimento del reporting interno. Nello specifico, 37 Comuni hanno dichiarato di avvalersi di un supporto informatico «specifico» per il trasferimento della reportistica, 17 comuni dichiarano «altro» e la restante parte degli intervistati non risponde.

La figura 7 evidenzia come l'e-mail sia la modalità di trasferimento più diffusa (30 comuni), segue l'uso del software (6 comuni) e, trattandosi di reporting destinati a uso interno, il ricorso al fax è scarsamente significativo (1 comune). I comuni che hanno dichiarato «altro» ricorrono, prevalentemente, alla consegna del report cartaceo ai relativi destinatari.

Riguardo alla frequenza in base alla quale il reporting interno è trasferito ai soggetti interessati, quali il responsabile dei servizi economico-finanziari, il responsabile del controllo di gestione o altre figure precedentemente identificate, la figura 8 pone in evidenza una scarsa attenzione ai tempi di trasferimento delle informazioni. Invero, 117 comuni non rispondono e 29 comuni rispondono «altro», col quale si identifica un tempo pari a un anno oppure secondo le scadenze stabi-

Figura 7. Strumenti informatici per il trasferimento del reporting interno.

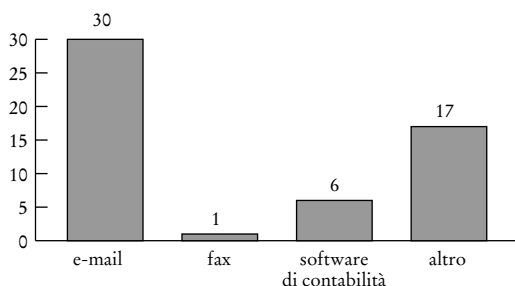
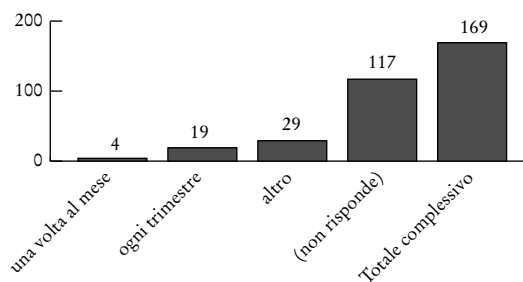


Figura 8. Frequenza trasferimento reporting interno.



lite dalla normativa. Infine, 19 comuni dichiarano di trasferire il reporting interno ogni trimestre.

La scarsa standardizzazione dei processi di trasferimento della reportistica evidenzia come il mal funzionamento di questo meccanismo di coordinamento della progettazione organizzativa sia sintomo di un sistema di controllo fondato, a tutt'oggi, su un principio di «adempimento» alla normativa piuttosto che su un principio di accountability degli enti locali. Tuttavia, l'implementazione o meno di un sistema di controllo di gestione e, dunque, di un sistema di reporting, così come inteso dalla norma, trova riscontro in alcuni enti locali oggetto del campione, come ad esempio Monte Porzio Catone (Rm). Si tratta di un Comune che, pur non essendo di grandi dimensioni, ha implemen-

tato, non senza difficoltà di natura culturale dei partecipanti alla progettazione organizzativa, un sistema di controllo di gestione connotato da un sistema di indicatori di performance e di reporting interno le cui informazioni quali-quantitative «guidano» il management nelle scelte «consapevoli» per il governo dell'ente locale (box 4).

Box 4. Il controllo di gestione nel Comune di Monte Porzio Catone (Rm)

Il Comune di Monte Porzio Catone è di dimensione medio-piccola, conta infatti circa 9000 abitanti. Nel 2004 è stato implementato, in modo graduale, il sistema di controllo di gestione. La riforma legislativa in tema di riordino dei sistemi di controllo delle pubbliche amministrazioni ha «sollecitato» un'esigenza sentita da pochi attori presenti del Comune.

Il principale ostacolo all'implementazione del sistema di controllo è ascrivibile all'approccio culturale del personale strutturato del Comune. Controllare, nell'accezione della riforma, significa «guida consapevole delle amministrazioni pubbliche», ma, al contempo, significa attribuzione di responsabilità. In questi termini il controllo di gestione «interviene sull'organizzazione sollecitando comportamenti corretti rispetto alle finalità da raggiungere» (Fadda, Fontana, Garelli 2003, p. 26)¹. Pertanto, chi per anni ha operato in ambiti pubblici fa fatica a riconoscere il connubio lavoro-responsabilità-valutazione, una tale chiusura «rallenta» i processi di implementazione dei sistemi di controllo.

Tuttavia, l'esperienza di questo Comune mostra che anche in un ente dalle dimensioni non rilevanti e da un approccio culturale non proteso verso il paradigma del *new public management*, il sistema di controllo di gestione ha la capacità di rendere «partecipi» tutti gli attori lungo la «filiera del dato», il quale dopo numerosi passaggi (da un ufficio a un altro) diventa informazione strategica. Il Comune di Monte Porzio Catone utilizza indicatori di performance per misurare le prestazioni dei servizi. Ad esempio per il servizio di assistenza agli anziani sono stati individuati i seguenti indici:

- 1) Indicatore economico-finanziari generali:
 - entrate tariffarie/totale costi.
- 2) Indicatori di efficacia:
 - ore di assistenza effettive/monte ore programmato;
 - costo medio per assistito/costo medio programmato.
- 3) Indicatori e parametri qualitativi:

¹ L. Fadda, F. Fontana, R. Garelli, *Controllo di gestione*, Giappichelli, Torino 2003.

- grado di preparazione assistenti;
- indicatori di out come;
- domande espresse/numero degli aventi diritto;
- domande accolte/domande espresse;
- costi sostenuti per campagne informative/numero utenti contattati;
- numero addetti alle campagne informative/numero utenti contattati;

Naturalmente il numero degli indicatori varia in funzione delle esigenze informative.

Il sistema di reporting interno, in questo Comune, quantunque non sia eccessivamente articolato, è «dedicato»; in altre parole si producono report in funzione del destinatario delle informazioni. I report si compongono di diverse sezioni: la prima si riferisce agli indicatori contabili, previsti dal Dpr n. 194/1996 e che danno l'impostazione dei macro valori utili per giudicare le dimensioni finanziarie dell'ente nel tempo.

Infine, il sistema di controllo di gestione è collegato con il sistema della ragioneria da cui si alimenta direttamente. Gli ulteriori dati inerenti agli indicatori devono essere inseriti manualmente.

Naturalmente, le dimensioni del Comune hanno una rilevante incidenza sulle scelte di investimento, pertanto, questo Comune fa leva sulle relazioni che si sviluppano tra funzionari di altri Comuni creando così un network di competenze.

Fonte: nostra rielaborazione dal segretario comunale di Monte Porzio Catone (Rm).

4. Considerazioni sul tema.

Il sistema di reporting interno, quale *key indicator* di un sistema di controllo di gestione, così come inteso in letteratura e dalla riforma sui sistemi di controllo nelle pubbliche amministrazioni, pone le fondamenta per una «consapevole gestione degli enti locali».

Il sistema di controllo interno, qui investigato sotto il profilo degli indicatori di performance, del reporting interno e degli strumenti informatici, non riesce ancora ad avere il ruolo di «guida» della gestione pubblica; questo perché i soggetti operanti negli enti locali non hanno, a oggi, la cultura del dato e più in generale dell'informazione a supporto delle decisioni per l'economicità della gestione aziendale. Il numero dei rispondenti che identifica nel controllo di gestione la finalità di «analisi degli scostamenti, azioni correttive e reporting interno» è alquanto esiguo (35 di 169 rispondenti); mentre più significativo è il numero dei comuni (51 di 169) che nella suddetta finalità intravede la «verifica degli obiettivi e determinazione degli scostamenti»; infine, non

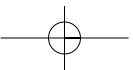
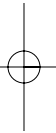
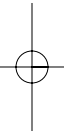
trascurabile è il numero dei comuni (69 di 169) non rispondenti. In questo caso, non riuscire a identificare la finalità del controllo di gestione significa che le azioni compiute dalle persone impiegate nell'ente locale ottemperano meramente a quanto sancito dalla legge. Inoltre, i risultati hanno evidenziato che solo in 16 comuni si individua la figura professionale del responsabile del controllo di gestione, mentre appare rilevante la figura del «team di responsabili» composto da profili professionali le cui nomenclature sono quelle che sempre hanno connotato i profili del pubblico impiego.

Infine, un sistema di indicatori delle performance prevalentemente quantitativi, un inadeguato processo di standardizzazione dell'attività di reporting interno, sia in termini di produzione che di trasferimento delle informazioni, un orientamento verso figure professionali responsabili di aree e non specificamente di un sistema di controllo di gestione costituiscono condizioni che lasciano intravedere un adempimento alla norma che verte sulla forma, piuttosto che sulla sostanza. A confermare questa tendenza in atto sono i risultati sui «tempi di rendicontazione», sui quali un numero elevato di partecipanti all'indagine non risponde (117 su 169).

Del resto un efficace ed efficiente sistema di controllo si basa su tre step: programmazione, controllo e reporting; la mancanza di uno di essi non identifica un «valido» sistema in cui le informazioni sono raccolte, elaborate e interpretate. Viene così meno il principio di accountability, previsto dal processo di riforma che ha interessato le pubbliche amministrazioni, di cui il sistema di «reporting» ne è la sua massima espressione. Tuttavia, i casi dei Comuni di Bologna, Cardano al Campo (Varese), Monte Porzio Catone (Roma) e di Pistoia creano un «barlume» di luce sulla possibilità di implementare un sistema di controllo di gestione che, nella forma e nella sostanza, sia come inteso dalla normativa. Pertanto, quantunque l'implementazione dei sistemi di controllo, così come si verifica nelle aziende private, non sia esime da difficoltà ascrivibili soprattutto alla «resistenza al cambiamento» da parte del personale dell'ente locale, questo non significa che sia impossibile implementare logiche, metodi e strumenti a supporto di una gestione delle risorse basata sulla «responsabilità delle azioni e consapevolezza delle scelte».

Queste brevi considerazioni sul tema non vantano la pretesa di ripercorrere l'analisi svolta, a cui si rimanda la lettura del capitolo, ma vogliono far spazio a nuove leve interpretative del ruolo che, a oggi, il «controllo di gestione ed il sistema di reporting interno» assumono in

comuni prevalentemente di piccole e medie dimensioni. Nello specifico, il caso di Monte Porzio Catone è esplicativo delle difficoltà empiriche che il sistema dei controlli «imposto» dalla legge riscontra nelle fasi di implementazione, ma è anche testimone che non è irrealizzabile una sua efficace ed efficiente funzionalità.



III. Il sistema di reporting esterno degli enti locali

di Federico Alvino e Sabrina Pisano

1. *Il controllo sociale e l'accountability negli enti locali.*

I molteplici interventi normativi succedutisi negli anni hanno spinto gli enti locali all'adozione di un sistema di controllo, sia interno sia esterno. Con riferimento al primo, si rileva l'introduzione delle ormai note quattro tipologie di controllo previste dal d.lgs. n. 286/1999, cui il disegno di legge di Carta delle autonomie e il d.lgs. n. 150/2009 hanno apportato delle modifiche, aggiungendo ulteriori categorie. Quanto al controllo esterno, questo è esercitato principalmente dalla Corte dei conti, dal Collegio dei revisori e dalla collettività amministrata.

Di particolare rilievo ai fini del presente lavoro risulta essere l'ultima tipologia di controllo esterno, ossia quello esercitato dal soggetto economico dell'azienda dell'ente locale e definito in letteratura col termine «controllo sociale»¹. Questo consiste nella valutazione, da parte del principale destinatario e finanziatore dei servizi resi dal comune, dell'attività che lo stesso ha svolto e dei risultati che ha conseguito, al fine di decidere se confermare o meno il mandato a suo tempo conferito all'organo politico.

Così definito, il controllo sociale fornisce un supporto al controllo di gestione, permettendo una migliore comprensione in particolare del livello di efficacia dell'azione amministrativa. L'ente locale, infatti, in quanto azienda di erogazione, non ha un mercato in cui collocare i propri servizi a un prezzo determinato dall'incontro tra domanda e offerta. L'assenza di un prezzo liberamente definito per i servizi resi comporta la difficoltà per il comune di valutare il proprio livello di efficacia esterna, ossia la capacità di soddisfare i bisogni dell'utente-consumatore. Nelle imprese, diversamente, l'utile di esercizio – ottenuto dalla differenza tra ricavi e costi – rappresenta uno dei principali indi-

¹ Cfr. Farneti (a cura di) 2004.

catori di efficacia. La decisione di acquistare un determinato bene/servizio al prezzo definito dall'impresa è, infatti, espressione del grado di soddisfazione del cliente e del valore che lo stesso le assegna. Nell'ente locale, quindi, il controllo sociale rappresenta un indicatore di efficacia, in quanto esprime il grado di soddisfazione della collettività circa l'azione amministrativa.

Seppur il consenso dei cittadini sull'operato del comune sia sempre stato importante, il complesso di leggi emanate negli anni novanta ha incrementato la rilevanza del controllo sociale nell'ambito del più ampio sistema di controlli cui è soggetta l'azienda pubblica in questione. Tali leggi, introducendo significativi mutamenti in merito alla ripartizione delle competenze, ai margini di responsabilità e alla modalità di elezione degli organi dell'ente locale, hanno spinto a una progressiva riduzione del rapporto Stato-comune e a un contestuale aumento del legame tra governo locale e collettività amministrata².

L'assegnazione di maggiori responsabilità ai soggetti destinati ad amministrare le risorse pubbliche ha portato inevitabilmente al riconoscimento, in capo a costoro, di un dovere di rendere conto del proprio operato o, usando il termine inglese, di *accountability*, soprattutto nei riguardi della comunità di riferimento³.

La parola *accountability* esprime la condizione in cui si trova una persona che deve dare spiegazioni in merito al proprio operato e ai risultati raggiunti, in quanto le sono state assegnate delle responsabilità⁴. Dalla precedente definizione emerge un legame tra il concetto di *accountability* e quello di *responsability*, principi che anche la dottrina talvolta sovrappone, talaltra mantiene distinti. Invero, a definizioni che pongono l'enfasi esclusivamente sul concetto di «dover rendicon-

²In tali termini si esprime Mussari 1997, pp. 144 sgg. Sul rapporto tra pubblica amministrazione e comunità di riferimento si è espresso anche Bastia 1997, p. 258, il quale lo definisce come «una relazione “ad elevata specificità” (idiosincratca), dove [...] l'azienda pubblica ha bisogno, per il suo funzionamento e il suo sviluppo, del consenso e della legittimazione della collettività».

³Secondo l'Osservatorio per la finanza e la contabilità degli enti locali, l'ente locale deve dimostrare «il profilo di “accountability” raggiunto [...] nel profilo esterno, nella considerazione e valutazione delle modificazioni che l'attività di governo e di gestione dell'ente locale produce in termini di risultati economico-patrimoniali e di effetti sul sistema economico locale, sia sulla soddisfazione dei cittadini e sul benessere sociale complessivo della comunità» (Principio contabile n. 3, *Il rendiconto degli enti locali*, p. 12). Inoltre, l'Osservatorio individua anche un diritto di essere informati in capo ai cittadini. Al riguardo si veda il documento *Finalità e postulati dei principi contabili degli enti locali*, p. 16.

⁴Secondo la definizione del *Random House Dictionary of the English Language* (11 ed., versione integrale, 1987), «*accountability* is the state of being subject to the obligation to report, explain or justify something [...], to be responsible and answerable». Per un approfondimento sul significato di *accountability* si veda Farneti 2004.

tare»⁵, se ne accompagnano altre che incorporano anche il principio di *responsability*, in quanto lo considerano, insieme a quello di *accountability*, parte di un medesimo concetto⁶. Inteso in tale ultima accezione, il significato di *accountability* è strettamente correlato al concetto di «mandato ad amministrare attività per conto di terzi»⁷, ossia alla situazione in cui si trovano gli organi eletti dai cittadini al fine di gestire le risorse pubbliche.

Il prevalente strumento mediante il quale si realizza l'attività di rendicontazione del proprio operato è il sistema di reporting, che può essere sia obbligatorio, ossia disciplinato da leggi, sia volontario.

Il primo è costituito da tutti i documenti di previsione e rendicontazione che l'ente locale deve redigere in quanto richiesti da specifici obblighi normativi. Si fa riferimento, in particolare, al sistema di bilancio, sia preventivo sia consuntivo.

Ai fini del controllo sociale, simili documenti risultano di poco rilievo per due motivi. La prima ragione è legata al loro contenuto. I documenti contabili di cui si discorre contengono, infatti, informazioni prevalentemente di natura finanziaria e quantitativa, ossia dati che sono di difficile comprensione da parte di un cittadino che non ha alcuna nozione di contabilità pubblica, e non forniscono ulteriori informazioni, di natura più qualitativa e concernenti l'attività svolta e i risultati conseguiti dall'ente locale che, invece, potrebbero maggiormente servire alla collettività per la valutazione dell'operato dell'amministrazione. Il secondo motivo, strettamente collegato al precedente, è riconducibile ai destinatari del sistema di bilancio e alla funzione allo stesso riconosciuta. I documenti contabili nella pubblica amministrazione, infatti, svolgono una funzione principalmente autorizzatrice della spesa e, conseguentemente, sono rivolti prevalentemente agli organi politici, ai fini dell'assunzione di decisioni concernenti le azioni da intraprendere. Da ciò consegue che l'utenza non sembra essere affatto il destinatario diretto del sistema di bilancio pubblico.

Considerati i limiti dei documenti contabili per l'attuazione di un controllo sociale, il legislatore, con il d.lgs. n. 150/2009, ha deciso di rendere obbligatoria la comunicazione di informazioni la cui trasmissione era precedentemente lasciata alla discrezione del comune, quali gli indicatori relativi agli andamenti gestionali e all'utilizzo delle ri-

⁵ Si veda, al riguardo, Mussari 1996, pp. 166-7.

⁶ Cfr. Farneti 2004, p. 197.

⁷ Cfr. Buccellato 1997, p. 357. Secondo l'autore, quindi, il termine *accountability* implica una duplice condizione: di assumere una responsabilità e di dover dar conto del proprio operato.

sorse per il perseguimento delle funzioni istituzionali ecc. (art. 11)⁸. La scelta del legislatore è stata, quindi, di agevolare il processo di valutazione dell'operato dell'amministrazione da parte della collettività amministrata.

Il processo potrebbe essere ulteriormente facilitato nel caso in cui l'ente locale decidesse di predisporre in modo volontario altri documenti contenenti dati del controllo di gestione. Tra i principali, si rilevano il bilancio sociale, quello ambientale, il bilancio di mandato e quello partecipativo, nonché la *balanced scorecard*.

I documenti precedentemente evidenziati, sia obbligatori sia volontari, possono essere divulgati ai cittadini attraverso diversi canali di trasmissione, tra i quali si rileva il sito internet. Al riguardo, il d.lgs. n. 150/2009 ha apportato profonde modifiche al processo di rendicontazione degli enti locali anche con riferimento ai canali di trasmissione, richiedendo la creazione sul sito istituzionale di una specifica sezione, denominata «Trasparenza, valutazione e merito» (art. 11).

In definitiva, il legislatore, riconoscendo la rilevanza del controllo sociale, tanto da sostenere che l'adempimento degli obblighi di trasparenza «costituisce un livello essenziale delle prestazioni erogate dalle amministrazioni pubbliche ai fini dell'art. 117, secondo comma, lettera m) della Costituzione» (art. 11, comma 1, d.lgs. n. 150/2009), si è posto l'obiettivo, tra gli altri, di rafforzarne la disciplina normativa, al fine di favorire una maggiore accountability degli enti locali e, conseguentemente, anche una migliore comparabilità delle performance conseguite da comuni diversi da parte della collettività amministrata.

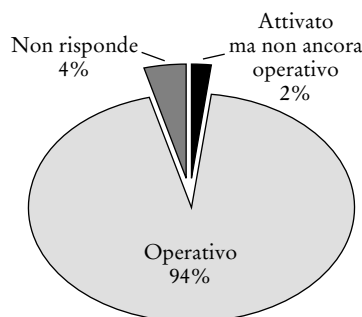
2. I risultati dell'indagine empirica.

L'indagine empirica condotta sul campione di 169 comuni italiani si è posta l'obiettivo di verificare sia la quantità e la natura delle informazioni e dei documenti redatti dagli enti locali, in aggiunta a quelli contabili, sia il grado di utilizzo di uno specifico canale di comunicazione: il sito internet.

⁸ I contenuti specifici da inserire nella sezione «Trasparenza, valutazione e merito» del sito internet sono indicati nella Delibera n. 105/2010 emessa dalla Commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle amministrazioni pubbliche. Ulteriori informazioni da pubblicare obbligatoriamente sul sito internet sono elencate all'art. 21, comma 1, della legge n. 69/2009, e meglio specificate nella Circolare n. 3/2009 elaborata dal Dipartimento della funzione pubblica.

Con riferimento a tale ultimo punto, la figura 1 mostra che il 94% dei comuni indagati (159 su 169) adopera un sito istituzionale. Di questi, il 49% lo ha sviluppato tra il 2001 e il 2005, il 33% dopo il 2006 e soltanto il 18% lo ha implementato prima del 2000.

Figura 1. Sito internet.



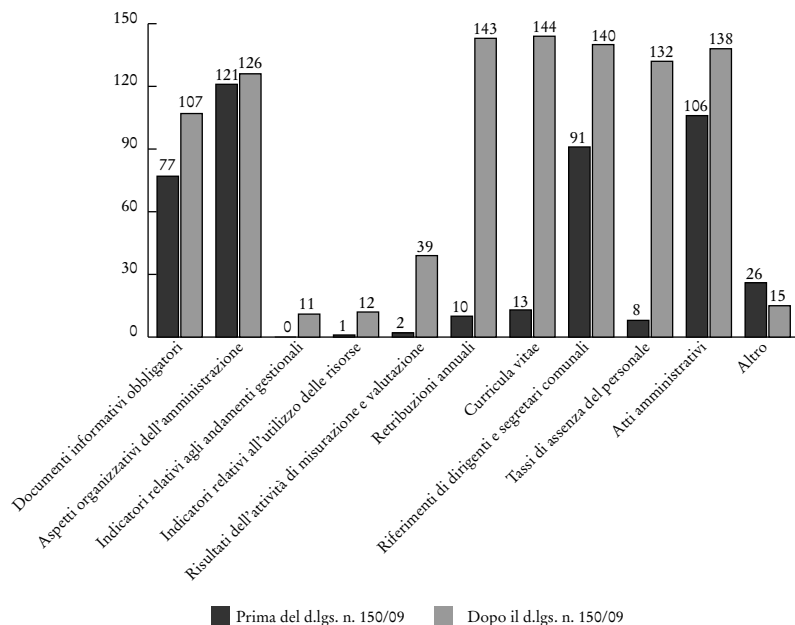
Acquisito che quasi tutti i comuni oggetto di analisi utilizzano un sito internet per comunicare con la collettività, il passaggio successivo è consistito nell'approfondimento delle informazioni e dei documenti dagli stessi pubblicati sul web, suddividendo gli stessi a seconda se redatti in aderenza a specifici obblighi normativi (sistema di reporting obbligatorio), ovvero in modo discrezionale (sistema di reporting volontario).

Con riferimento alle informazioni obbligatorie, la figura 2 evidenzia il comportamento comunicazionale dei comuni indagati prima e dopo l'emanazione del d.lgs. n. 150/2009, ossia prima e dopo che il legislatore richiedesse la diffusione obbligatoria di alcune informazioni che, precedentemente, erano comunicate in modo volontario. Come si evince dalla figura, tutte le categorie, ad eccezione di quella denominata «altro», evidenziano un incremento nel numero di comuni che divulgano simili informazioni.

In particolare, con riferimento ai documenti contabili (Documenti informativi obbligatori), i comuni che li pubblicizzano sono passati da 77 prima del d.lgs. n. 150/2009 a 107 dopo la riforma Brunetta.

Tuttavia, di particolare interesse ai fini della presente indagine risulta essere l'analisi del numero dei comuni che pubblicano sul sito internet le informazioni concernenti i dati del controllo di gestione (ad esempio, gli indicatori relativi agli andamenti gestionali, quelli ri-

Figura 2. Informazioni obbligatorie pubblicate sul sito internet prima e dopo l'emanazione del d.lgs. n. 150/2009.



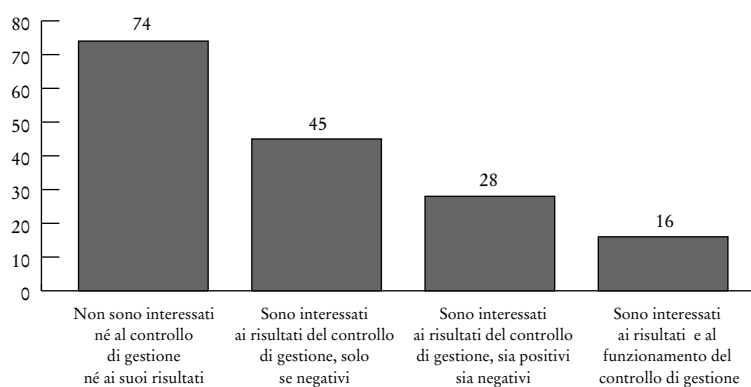
guardanti l'utilizzo delle risorse, nonché i risultati dell'attività di misurazione e valutazione) e la valutazione della dirigenza (ad esempio, i dati sulle retribuzioni annuali, i *curricula vitae*, i tassi di assenza del personale).

Quanto a questi ultimi, il grafico mostra un consistente incremento nel numero di comuni che li divulgano. Per esempio, se prima del d.lgs. n. 150/2009 il numero di comuni indagati che fornivano informazioni sulle retribuzioni annuali era pari a 10, successivamente alla riforma questi sono diventati 143. Risultati simili si riscontrano anche per i dati sui *curricula vitae* e i tassi di assenza del personale.

Diversa è, invece, la situazione per quel che riguarda i dati del controllo di gestione per i quali, nonostante il grafico mostri un incremento nel numero di comuni che, a seguito dell'emanazione del d.lgs. n. 150/2009, ne dà notizia, tuttavia il numero complessivo di enti locali che forniscono tali informazioni dopo la riforma risulta essere minimo,

pari mediamente a circa il 10% dell'intero campione. In altri termini, nonostante il decreto Brunetta abbia reso obbligatoria la divulgazione di simili dati sul sito istituzionale, i comuni continuano a non pubblicizzarli. Un simile risultato potrebbe essere motivato da una duplice circostanza. Una prima ragione potrebbe essere la scarsa attenzione che i soggetti esterni rivolgono alle informazioni diffuse dai comuni.

Figura 3. Interesse dei media e dell'opinione pubblica ai dati del controllo di gestione.



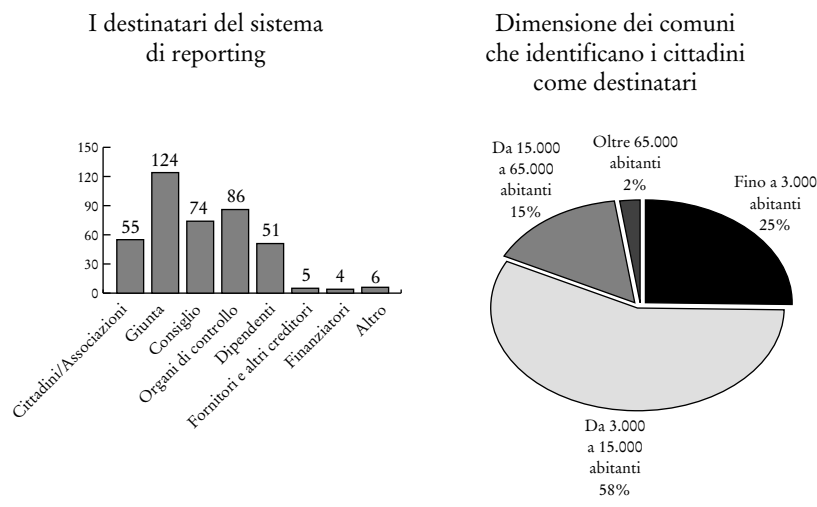
Al riguardo, la figura 3 mostra che i media e l'opinione pubblica sono poco interessati ai dati del controllo di gestione degli enti locali. Su 163 rispondenti, infatti, 74 comuni (45%) hanno dichiarato che i media e l'opinione pubblica non si mostrano interessati. 45 enti (28%) hanno, invece, affermato che simili *stakeholders* sono interessati soltanto ai risultati negativi, ossia in occasione di scandali, e per altri 28 (17%) i media e l'opinione pubblica sono interessati anche ai risultati positivi, al fine di effettuare eventuali confronti con i dati di altri enti. Infine, soltanto 16 comuni (10%) hanno evidenziato che tali *stakeholders* vogliono avere informazioni sia sui risultati sia sul funzionamento del controllo di gestione, in modo da comprendere anche la modalità di utilizzo delle risorse, i criteri di scelta degli indicatori ecc.

Un secondo motivo potrebbe essere la scarsa importanza che i comuni stessi attribuiscono al controllo sociale. La figura 4, infatti, mostra come soltanto 55 comuni sui 169 indagati (32%) ritiene che

i cittadini siano i destinatari dei documenti redatti, indipendentemente dalla loro dimensione. La distribuzione dei comuni che ritengono i cittadini quali destinatari dei report predisposti tra i 4 range di dimensione individuati, infatti, riflette la composizione del campione. Ciò a indicare la mancanza di relazione tra la dimensione dei comuni e l'individuazione dei cittadini come destinatari dei documenti redatti.

La maggior parte dei comuni oggetto di analisi considera quale principale destinatario dei report la Giunta e il Consiglio; ciò potrebbe indicare che gli enti indagati riconoscono prevalentemente una fun-

Figura 4. I destinatari del sistema di reporting.

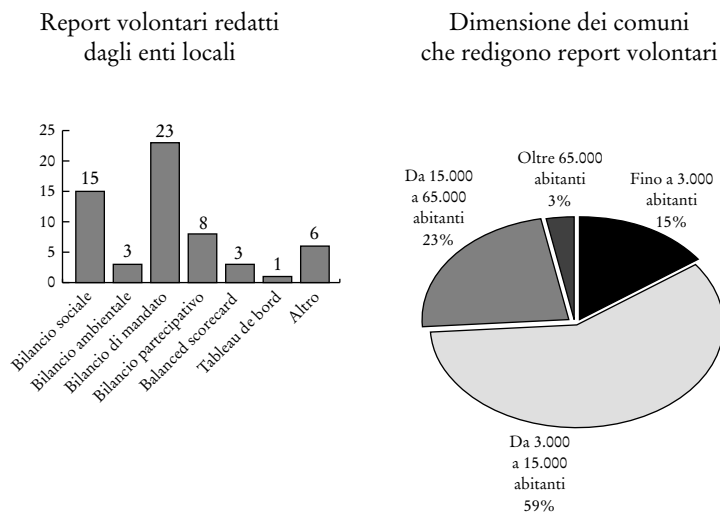


zione autorizzatrice al sistema di reporting, piuttosto che una funzione realmente informativa.

Lo scarso riconoscimento dei cittadini quali destinatari dei report potrebbe essere anche la motivazione alla base della scelta dei comuni indagati di non pubblicare sul sito internet neanche i documenti volontari, nonostante gli stessi siano redatti. Dalla figura 5, infatti, emerge che alcuni dei comuni indagati redigono i documenti di comunicazione volontaria.

In particolare, 23 comuni redigono il bilancio di mandato. Questo è un documento che viene predisposto alla fine del periodo di manda-

Figura 5. Report volontari redatti dagli enti locali.



to e serve a illustrare alla collettività il grado di attuazione delle linee politiche presentate in sede elettorale dal sindaco e dal collegato Consiglio. Si tratta, quindi, di un documento contenente la descrizione dei programmi realizzati, delle eventuali motivazioni che hanno spinto l'amministrazione ad abbandonare determinati progetti, nonché la spiegazione delle ragioni che hanno portato all'inserimento di ulteriori programmi.

15 comuni redigono il bilancio sociale e 3 quello ambientale. Il primo rappresenta uno strumento finalizzato a presentare l'attività svolta dall'ente locale durante un anno solare e i risultati socialmente rilevanti conseguiti. Si tratta di un documento in cui il comune descrive le azioni intraprese, rispetto a quelle programmate nei documenti di previsione, e gli effetti sociali che le medesime hanno prodotto, supportando l'analisi con indicatori di *outcome* e di efficacia. La funzione del bilancio sociale è, quindi, di permettere all'organo politico di comprendere quanto è stato fatto, sulla cui base definire le azioni da intraprendere negli anni successivi. La predisposizione del bilancio sociale, inoltre, richiede la consultazione dei rappresentanti di diverse categorie di interesse della collettività, al fine di permettere una migliore comprensione dei bisogni e dei problemi maggiormente sentiti dai cittadini. In tal senso, il bilancio sociale rappresenta anche uno strumen-

to di partecipazione attiva dei cittadini nel processo di definizione delle azioni da intraprendere nella successiva attività programmatica⁹. Al riguardo, il segretario del Comune di Bologna sostiene che «il bilancio sociale [...] è strumento fondamentale che mette in relazione l'ente con i suoi cittadini. Tale strumento vuole contribuire a rendere trasparente l'azione amministrativa e favorire la comunicazione con i cittadini. Il bilancio sociale ha duplice obiettivo: di descrivere le principali evoluzioni del territorio e di rendere conto ai cittadini di come vengono impiegate le risorse economiche e potenziati i servizi sul territorio». Il bilancio ambientale, invece, si caratterizza per un contenuto focalizzato esclusivamente sulle attività di tutela ambientale intraprese dall'ente locale e sui risultati raggiunti.

8 comuni predispongono il bilancio partecipativo il quale, a differenza dei precedenti documenti volontari, presenta una natura programmatica. Con tale report, infatti, il comune richiede ai cittadini di indicare quali sono le azioni che, a loro giudizio, dovrebbero essere compiute nell'anno successivo. Si tratta, quindi, di uno strumento di partecipazione della collettività nel processo di definizione delle modalità di spesa di una parte delle risorse del bilancio.

Ancora, 3 enti locali usano la *balanced scorecard* e 1 soltanto il *tableau de bord*. Entrambi i documenti, nonostante rappresentino principalmente degli strumenti di controllo interno, assumono rilevanza anche ai fini del controllo sociale, in quanto permettono alla comunità amministrata di comprendere la strategia perseguita dal comune e di verificarne il grado di raggiungimento. Gli stessi, infatti, forniscono una serie di indicatori di efficienza, efficacia ed economicità, utili per la valutazione dell'operato dell'amministrazione.

Infine, i 6 Comuni che hanno dichiarato di redigere altri report sostengono che tali sono dei documenti in cui vengono riportati gli indicatori di efficienza, efficacia ed economicità, nonché i risultati delle valutazioni del controllo di gestione.

Con riferimento alla dimensione dei comuni che redigono report volontari, si rileva che la maggior parte di questi ha una popolazione compresa tra i 3000 e i 15 000 abitanti (59%), seguono quelli con una dimensione tra i 15 000 e i 65 000 abitanti (23%). Soltanto il 15% degli enti locali che predispongono un sistema di reporting volontario

⁹ La rilevanza del bilancio sociale al fine di incrementare il livello di trasparenza delle amministrazioni pubbliche è stata riconosciuta anche dal Dipartimento della funzione pubblica il quale, con l'emissione della Direttiva sulla rendicontazione sociale nelle amministrazioni pubbliche del 17 febbraio 2006, ha promosso l'adozione del bilancio sociale. Per un approfondimento si veda Farneti - Siboni 2006.

ha una popolazione inferiore ai 3000 abitanti. A fronte di simili dati, tuttavia, i comuni che hanno dichiarato di pubblicare sul sito internet tali documenti volontari sono soltanto 3 per il bilancio sociale, 1 per il bilancio di mandato, 1 per il bilancio ambientale e 1 per la *balanced scorecard*.

La scarsa propensione a divulgare i report volontari potrebbe essere dovuta, in aggiunta alle motivazioni precedentemente elencate per le informazioni da pubblicare obbligatoriamente sul web a seguito della riforma Brunetta, a un'esigenza di riservatezza. Come sostiene il segretario del Comune di Cardano al Campo:

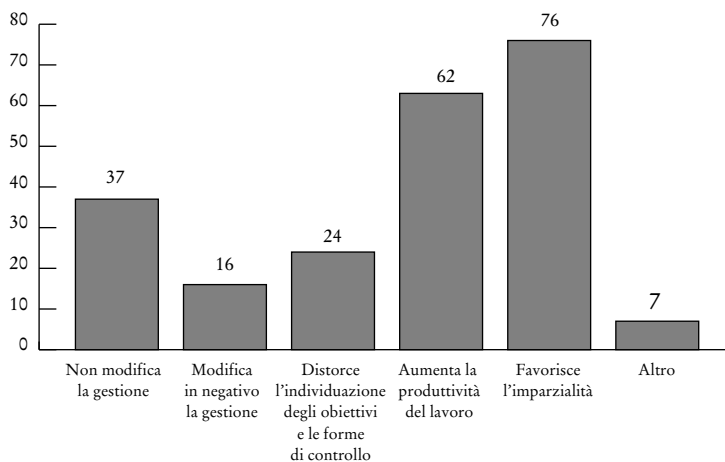
nel regolamento di controllo interno una delle condizioni poste dall'Amministrazione per far partire il controllo era quello di limitare la diffusione dei dati il più possibile. La motivazione di fondo di tale scelta di segretezza stava, sostanzialmente, nella prudenza che, secondo la parte politica, doveva caratterizzare la diffusione dei dati, soprattutto nella considerazione che gli stessi sarebbero potuti venire in mano alle opposizioni consiliari (particolarmente agguerrite) e anche solo qualche dato sbagliato o solo falsato e male interpretato poteva dare adito a contestazioni poco piacevoli. [...] In definitiva i dati pubblicati anche sul sito internet si sono ridotti a pochi e ben studiati indicatori che, però, non erano in grado di dare un senso compiuto al confronto e alla valutazione.

Ulteriore dato che emerge dall'analisi dei casi qualitativi è che il coinvolgimento dei cittadini avviene principalmente attraverso il bilancio di partecipazione, e non è invece esteso ai risultati del controllo di gestione. Una delle motivazioni addotte a giustificazione di tale comportamento è la poca maturità della collettività amministrata nei riguardi delle tematiche del controllo di gestione. Al riguardo il segretario del Comune di Monte Porzio Catone sostiene che «l'impatto della partecipazione sui controlli potrebbe essere molto forte, ma dovrebbe provenire da una società matura e capace di interfacciarsi in modo produttivo con l'ente pubblico».

Di opinione diversa, invece, risultano essere i segretari dei 169 comuni oggetto di indagine empirica, secondo i quali un controllo diffuso dell'opinione pubblica potrebbe modificare la gestione dell'ente, principalmente aumentando la produttività del lavoro (62 rispondenti) e favorendone l'imparzialità (76 rispondenti). Ciononostante, soltanto 7 dei comuni esaminati hanno attivato forme di partecipazione dei cittadini al controllo di gestione e, di questi, solamente 4 hanno dichiarato che il coinvolgimento della comunità ha avuto un impatto sul sistema di controllo.

In aggiunta al bilancio partecipativo, che viene redatto solamente da due comuni oggetto dell'analisi qualitativa (in particolare, dal Co-

Figura 6. Impatto del controllo dell'opinione pubblica sulla gestione del comune.



mune di Cardano al Campo e da quello di Monte Porzio Catone), gli 11 enti locali indagati hanno dichiarato di redigere anche il bilancio sociale, quello di mandato e quello ambientale. Nello specifico, il bilancio sociale è predisposto dai Comuni di Bologna, Pistoia e Monte Porzio Catone, quello di mandato è redatto soltanto dal Comune di Pistoia e il bilancio ambientale è preparato esclusivamente dal Comune di Bologna.

Dall'analisi dei casi qualitativi emerge, quindi, che pochi sono gli enti locali che redigono i report volontari. Tale dato è in linea con i risultati dell'indagine empirica condotta su 169 comuni, per cui valgono le medesime considerazioni in merito alla scarsa propensione a predisporre simili documenti.

Ulteriore dato che emerge dallo studio dei casi qualitativi è che la maggior parte dei comuni indagati predispone soprattutto il bilancio sociale e quello partecipativo. La scelta di redigere principalmente simili documenti potrebbe derivare dalla loro natura di strumenti di partecipazione della collettività. Per tale peculiarità, infatti, i predetti report favoriscono, più degli altri documenti redatti volontariamente, il controllo sociale da parte della comunità amministrata.

3. *Considerazioni conclusive.*

La riforma Brunetta ha apportato profonde modifiche al sistema di reporting esterno degli enti locali, sia per quel che riguarda le informazioni oggetto di comunicazione, sia con riferimento ai canali di trasmissione dei dati.

In linea con quanto avvenuto nel Regno Unito, quindi, uno degli obiettivi che si è posto il legislatore con la riforma dei controlli in Italia è stato di migliorare il processo di accountability degli enti locali nei riguardi della collettività amministrata, al fine di favorire una maggiore partecipazione e coinvolgimento dei cittadini nel processo di definizione degli obiettivi e delle azioni da realizzare, nonché di monitoraggio dei risultati conseguiti.

Nel contesto delineato, i risultati dell'indagine empirica hanno evidenziato un limitato adeguamento alle richieste normative da parte degli enti locali analizzati. In particolare, nonostante quasi tutti i comuni abbiano dichiarato di utilizzare un sito internet, il numero di quelli che vi pubblicano i dati del controllo di gestione è di molto inferiore. Ciò significa che, nonostante il d.lgs. n. 150/2009 abbia reso obbligatoria la divulgazione sul sito istituzionale di specifiche informazioni sul controllo di gestione, la maggior parte dei comuni indagati non si è adeguata alla richiesta normativa. Inoltre, i risultati dell'indagine empirica hanno mostrato una scarsa propensione dei comuni analizzati a pubblicare su internet anche i documenti redatti volontariamente e contenenti ulteriori informazioni sul controllo di gestione.

L'analisi delle motivazioni sottostanti una simile scelta comunicazionale da parte degli enti locali ha fatto emergere diverse ragioni. Prima tra tutte, un'esigenza di riservatezza, soprattutto nei riguardi delle opposizioni consiliari. Ancora, molti comuni hanno dichiarato di non identificare nei cittadini i destinatari principali dei report, i quali sono predisposti principalmente per la Giunta e il Consiglio. Da ciò consegue una scarsa rilevanza assegnata al controllo sociale da parte degli enti indagati. Infine, alcuni comuni hanno rilevato una scarsa attenzione dei media e dell'opinione pubblica nei riguardi dei dati del controllo di gestione diffusi. Tale risultato è in linea con quanto è emerso dall'indagine condotta sui comuni inglesi. Anche questi ultimi, infatti, hanno rilevato uno scarso interesse del pubblico nei riguardi dei dati di performance pubblicati sui siti istituzionali.

In aggiunta alla limitata attenzione da parte della collettività, in entrambi i contesti oggetto di studio, quello inglese e quello italiano, è

emersa anche una scarsa partecipazione dei cittadini al processo decisionale dei comuni. Con riferimento al contesto italiano, il risultato potrebbe essere la conseguenza della novità del dettato normativo. La maggior parte dei comuni ha, infatti, dichiarato che un controllo dell'opinione pubblica potrebbe modificare la gestione dell'ente, nonostante quasi nessuno abbia ancora attivato alcuna forma di coinvolgimento. In tal senso, si potrebbe ipotizzare un incremento nel numero di comuni che svolgeranno attività di partecipazione dei cittadini nei processi decisionali nei prossimi anni.

Tuttavia, un'ulteriore causa della scarsa partecipazione della collettività al processo decisionale dell'ente locale potrebbe essere, come dimostra il caso inglese, la difficoltà di comprensione dei dati di performance, derivante da una mancata conoscenza delle metodologie di raccolta e aggregazione delle informazioni da parte dei cittadini.

Nel contesto delineato, la pubblicazione di un maggior numero di report volontari, contenenti informazioni sia quantitative sia qualitative sul controllo di gestione, in aggiunta ai dati obbligatoriamente richiesti dalla norma, potrebbe comportare una migliore comprensione delle attività dell'ente e dei suoi risultati conseguiti. Inoltre, la redazione di documenti, quali il bilancio sociale e quello partecipativo, che richiedono la consultazione della collettività nel processo di definizione delle azioni da intraprendere, potrebbe permettere una migliore comprensione dei bisogni e dei problemi maggiormente sentiti dai cittadini e, conseguentemente, favorire una crescente partecipazione attiva della collettività amministrata.

IV. Il Comune holding

di Federico Alvino e Gabriella D'Amore

1. *Introduzione.*

Da oltre un ventennio, in Italia, si è dato avvio a un sostanziale processo di riforma volto alla riduzione della spesa pubblica e al miglioramento dei servizi resi al cittadino. Le strategie adottate per il perseguimento di tali obiettivi possono essenzialmente ricondursi: alla managerializzazione della pubblica amministrazione (PA), attraverso l'introduzione di logiche e strumenti tipici del settore privato¹; al decentramento di funzioni dalle amministrazioni centrali a quelle periferiche; all'esternalizzazione delle attività e servizi a organismi, in prevalenza privati, i quali, non essendo assoggettati alle lente procedure della burocrazia pubblica, sono in grado di operare in modo più flessibile e dinamico.

In particolar modo, in presenza di vincoli di bilancio sempre più stringenti e sotto la spinta del legislatore, gli enti locali (Eell) hanno fatto ricorso in maniera diffusa a soggetti esterni all'apparato pubblico (nella forma di società per azioni, società a responsabilità limitata, società consortili, fondazioni, associazioni e quant'altro) per l'erogazione di servizi in precedenza erogati direttamente. Ciò ha condotto di fatto ad una radicale trasformazione dell'assetto organizzativo, che oggi si configura come un aggregato aziendale, in cui la *holding* è rappresentata dall'ente locale stesso, cui spetta la definizione dei bisogni, la selezione dei soggetti erogatori di servizi e l'attività di coordinamento, indirizzo e controllo, mentre alle aziende partecipate, l'erogazione dei servizi.

¹ In particolar modo, si fa riferimento alla diffusione della cultura del controllo, valutazione e misurazione delle performance, della pianificazione strategica dell'orientamento all'efficienza ed economicità dei processi produttivi, dello snellimento delle procedure attraverso lo sviluppo delle Ict ecc.

Il coinvolgimento di terzi soggetti nel processo di erogazione dei servizi pubblici accresce l'esigenza di accountability. La capacità informativa del bilancio consuntivo dell'ente locale, in presenza di servizi esternalizzati, risulta infatti limitata, in quanto da solo non consente la valutazione delle performance dei soggetti gestori, che risultano espresse in modo frammentato nei bilanci di questi ultimi (Maione 2010).

Per colmare tale *gap* informativo e rendere più trasparenti le modalità di impiego delle risorse pubbliche, sarebbe dunque opportuno ricorrere a forme di consolidamento dei conti pubblici. Mentre in alcuni paesi, quali Regno Unito, Svezia, Stati Uniti, Australia, il bilancio consolidato pubblico è ormai diffuso (Maione 2010), in Italia, tale strumento non è ancora obbligatorio. Tuttavia i vantaggi e i limiti connessi alla sua adozione e diffusione sono attualmente oggetto di dibattito, sia da parte della comunità scientifica che del legislatore.

Il Testo unico degli enti locali (Tuel), agli artt. 152 e 172, conferma l'esigenza di una rendicontazione complessiva dei risultati conseguiti dall'ente locale, allegando ai bilanci previsionali, i rendiconti delle società partecipate costituite per l'erogazione dei servizi pubblici (Leardini 2007). La necessità di redigere il bilancio consolidato per gli enti locali è stata nuovamente ribadita dal legislatore anche nell'elaborazione del disegno di legge, noto come Carta delle autonomie.

La crescente consapevolezza della necessità di tale strumento ha condotto, inoltre, l'Osservatorio per la finanza e contabilità degli enti locali a emanare nel 2009 un principio contabile indirizzato esclusivamente alla redazione del consolidato pubblico. Il principio contabile n. 4 contiene le linee guida per la redazione del bilancio consolidato e per la contabilizzazione degli organismi controllati e collegati, nel rendiconto dell'ente locale.

Il rafforzamento dell'accountability pubblica non costituisce però l'unico vantaggio connesso al consolidamento dei conti pubblici. Il bilancio consolidato, infatti, costituisce anche un valido strumento di supporto sia alle scelte strategiche dell'ente, sia all'esercizio dell'attività di controllo sulle aziende partecipate (Leardini 2007; Preite 2006).

Il presente lavoro, senza alcuna pretesa di esaustività, si propone di illustrare gli strumenti che gli enti hanno a disposizione per il controllo delle aziende partecipate, nonché le criticità connesse all'implementazione del bilancio consolidato del Gruppo pubblico locale attraverso un'indagine empirica volta a evidenziare il grado di diffusione di tale strumento.

2. Il Comune holding e il bilancio consolidato.

Nei gruppi privati le operazioni e le attività, che legano le aziende controllate e collegate alla holding, sono formalizzate dal bilancio consolidato, che offre una sintesi dei risultati derivanti dalla gestione del gruppo nel suo complesso, evidenziandone gli andamenti positivi o negativi.

Al pari di quanto accade nel settore privato, quando nel settore pubblico l'ente locale si trova a gestire un complesso di aziende partecipate, nasce l'esigenza di un sistema informativo che sia capace di supportare i processi di valutazione preventiva e consuntiva. A fronte di questi fabbisogni, la contabilità dell'ente locale, in presenza di servizi esternalizzati, si rileva inadeguata o comunque insufficiente (Leardini 2007; Preite 2006).

La redazione del consolidato, invece, consentirebbe ai diversi *stakeholders* di avere una visione d'insieme dell'andamento del gruppo pubblico e di verificare il raggiungimento dei risultati attesi in fase di programmazione. Tale strumento, infatti, consente di evidenziare i risultati conseguiti dall'ente, nella sua interezza, sia in qualità di erogatore diretto di servizi, che di committente delle numerose attività e dei servizi esternalizzati a soggetti terzi, restando in capo allo stesso la responsabilità delle modalità con cui essi vengono erogati e dunque del soddisfacimento dell'interesse pubblico.

La sua diffusione tuttavia sembra incontrare numerosi ostacoli, sia di natura tecnica che culturale. Con riferimento ai primi, il ricorso alla contabilità economica da parte di un numero molto ristretto di enti rende difficile l'attività di consolidamento dei conti, a causa dell'elevata disomogeneità dei dati. I dati disomogenei dipendono essenzialmente dal quasi esclusivo ricorso dei comuni a una contabilità finanziaria, piuttosto che a una economico-patrimoniale, la quale renderebbe più facilmente comparabili i dati. Per quanto riguarda invece gli ostacoli di natura culturale, essi risiedono nella più volte richiamata assenza di cultura manageriale e predisposizione al cambiamento dei dipendenti pubblici.

Tuttavia, sebbene il consolidato rappresenti un valido strumento di rendicontazione, non è certamente l'unico strumento che gli enti hanno a disposizione per controllare l'attività svolta dalle partecipate.

Secondo la dottrina economico-aziendale più diffusa, un sistema di controllo si compone della struttura organizzativa, della struttura informativa e del processo del controllo. Gli strumenti informativi, tra

cui si colloca il bilancio consolidato, dunque, rappresentano uno degli elementi basilari di un sistema di controllo (Borgonovi 2005). Ciascuno di questi elementi è stato oggetto di indagine nei contributi precedenti. Seguendo il medesimo schema interpretativo, si è proceduto in questo contributo ad analizzare il sistema di controllo dei comuni sulle aziende partecipate.

3. I risultati della ricerca: un'indagine empirica.

L'indagine empirica è stata condotta su un campione di 169 comuni italiani e si è posta quale obiettivo principale quello di verificare le modalità attraverso cui i singoli enti controllano l'attività posta in essere dalle aziende partecipate, e in particolar modo il grado di diffusione del bilancio consolidato nel campione di riferimento.

Nello specifico, sono stati oggetto di analisi i seguenti strumenti di governo dei gruppi pubblici locali:

- la forma giuridica delle partecipate e la struttura del gruppo;
- l'unità organizzativa comunale cui sono affidate funzioni di indirizzo e coordinamento;
- gli strumenti di controllo e reporting.

La validità della scelta di indagare tali aspetti trova conferma anche in altri studi (Preite 2006, pp. 189-92). Tuttavia, contrariamente a quanto fatto finora dalla maggior parte degli studi sul tema, nei quali l'analisi è stata condotta sui comuni di maggiori dimensioni, in virtù dell'esistenza di una relazione direttamente proporzionale fra la dimensione dell'ente e il ricorso all'esternalizzazione dei servizi, qui l'indagine è rivolta prevalentemente ai comuni di piccole dimensioni.

D'altronde le precedenti indagini avevano rilevato comunque la scarsa diffusione di strumenti di controllo sulle partecipate e di progetti volti al consolidamento dei conti dell'ente.

Sebbene il campione indagato sia costituito per oltre l'80% da comuni con una popolazione al di sotto dei 15 000 abitanti, i risultati mostrano una discreta diffusione dell'esternalizzazione quale modalità di erogazione dei servizi pubblici locali.

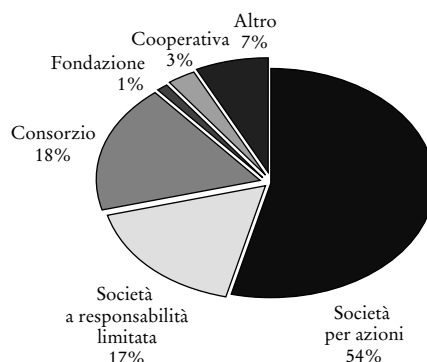
Il tasso di risposta degli enti a questa sezione del questionario è stato molto elevato (165 su 169). I risultati dell'indagine mostrano che su 165 dei comuni che hanno risposto, circa il 58% di essi ha dichiarato di avere almeno una partecipazione in soggetti privati, cui sono stati affidati uno o più servizi.

Tabella 1. Nel suo ente sono presenti società partecipate?

Risposte	Centro	Isole	Nord-est	Nord-ovest	Sud	Totale
No	15	12	5	12	25	69
Sì	14	9	26	27	20	96
<i>Totale complessivo</i>	<i>29</i>	<i>21</i>	<i>31</i>	<i>39</i>	<i>45</i>	<i>165</i>

Di questi soggetti, come si evince dalla figura 1, il 54% è rappresentato da società per azioni, mentre il 17% da società a responsabilità limitata, il 18% da consorzi, il 3% da cooperative e l'1% da fondazioni. La categoria «altra forma giuridica» è per lo più costituita da società consortili a responsabilità limitata.

Figura 1. Forma giuridica partecipata.



Una delle dimensioni rilevanti per definire il grado di controllo che l'ente esercita sull'attività svolta dalle aziende partecipate, e l'influenza sulle loro scelte strategiche e gestionali è rappresentata dalla quota di partecipazione al capitale sociale posseduta.

Dall'analisi dei dati, riportati nella tabella 2, è emerso che su 384 società distribuite tra i 96 comuni che hanno deciso di esternalizzare l'erogazione di uno o più servizi, circa l'81% è partecipata dall'ente in misura non superiore al 30%, mentre per il 4% la partecipazione del comune è tra il 30% e il 50%, e quasi l'11% delle società presenta al-

l'interno della propria compagine societaria una partecipazione comunale compresa tra il 70% e il 100%.

Questo dato offre notevoli spunti di riflessione relativi alla scarsa influenza che i comuni indagati esercitano sugli organismi partecipati, in quanto non risultano in possesso di una percentuale rilevante del capitale.

Tabella 2. La quota di partecipazione degli Eell al capitale sociale.

Quota di partecipazione	Centro	Isole	Nord-est	Nord-ovest	Sud	Tot. per quota
da 0,01 a 30	56	18	98	85	53	310
da 30,01 a 50	3	2	2	1	9	17
da 50,01 a 70	4	1	5	1	4	15
Da 70,01 a 100	5	4	4	10	4	42
<i>Totale</i>						
<i>per area geografica</i>	68	25	109	97	70	384

La gestione esternalizzata dei servizi pubblici locali ha comportato per molti enti la necessità di ridefinire la propria struttura organizzativa, in quanto l'ente, in qualità di committente da un lato e di proprietario dall'altro, ha l'obbligo di definire le modalità attraverso cui regolare i rapporti con le aziende partecipate e gli strumenti di controllo.

La ricerca ha evidenziato come le soluzioni che i comuni possono adottare siano riconducibili sostanzialmente a due:

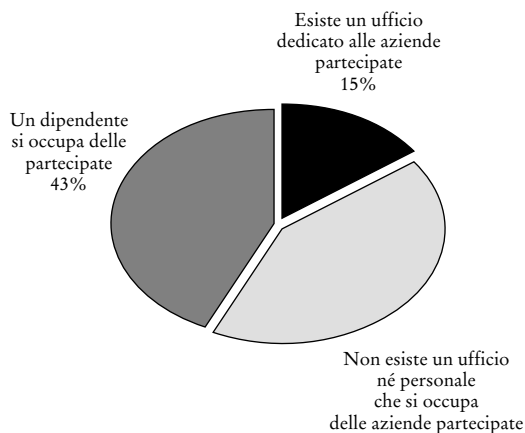
1) l'istituzione di un ufficio ad hoc, deputato a gestire i rapporti con le partecipate nella forma di convocazione, predisposizione deleghe e raccolta verbali per le assemblee degli organi di amministrazione, predisposizione decreti di impegno e liquidazione risorse finanziarie, richiesta report e verbali ecc.;

2) l'utilizzo di risorse umane esistenti, solitamente in forza presso gli uffici della ragioneria o in staff a sindaci e consiglieri.

Per completezza si ritiene utile evidenziare che il 42% di coloro che hanno risposto al quesito (95 comuni) hanno affermato di non aver adottato alcuna soluzione, pur avendo partecipazioni societarie. Ciò evidenzia lo scarso rilievo che molti enti danno al controllo dell'attività svolta da tali aziende e ai risultati da esse conseguiti. Tale dato potrebbe trovare giustificazione da un lato, nell'elevata percentuale di partecipazioni di modesto rilievo (0-30%) e dall'altro, nel frequente ricorso al-

l'esternalizzazione quale scelta obbligata dalla normativa (per i servizi a rilevanza economica), piuttosto che quale scelta strategica dell'ente.

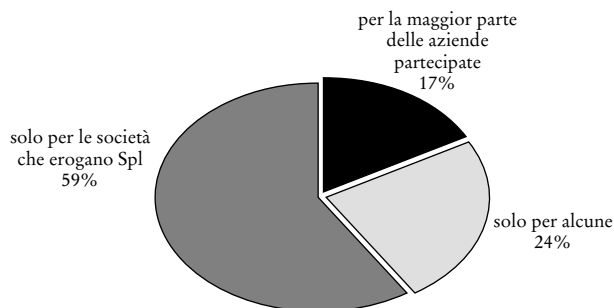
Figura 2. Struttura organizzativa dell'ente.



Un altro degli strumenti fondamentali per la programmazione e il controllo delle attività delle aziende partecipate è rappresentato dal contratto di servizio, al cui interno vengono definiti i diritti e gli obblighi delle due parti, nonché eventuali sistemi di controllo, sanzione e risoluzione del contratto stesso.

Dai dati raccolti emerge che 93 comuni su 96 che detengono partecipazioni societarie utilizzano il contratto di servizio. Di questi però il

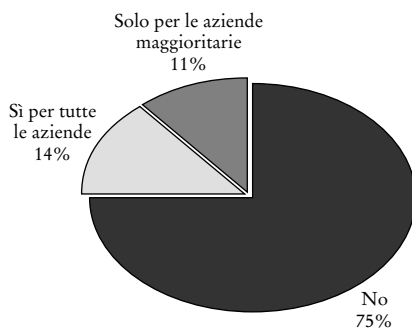
Figura 3. Contratto di servizio.



59% lo redige solo per le aziende cui sono stati affidati servizi pubblici locali, il 17% per la maggior parte delle aziende e il 24% solo per alcune di esse.

Per quanto riguarda la fase del controllo consuntivo, e in particolar modo la diffusione del consolidato quale strumento di rendicontazione e controllo dell'attività svolta dall'ente, emerge che su 91 comuni che hanno risposto alla domanda «Il suo ente redige il bilancio consolidato», solo 23 (circa il 21%) hanno dichiarato di averlo già adottato, di cui solo 13 provvedono al consolidamento di tutti i conti, mentre 10 consolidano solo i conti delle aziende in cui detengono una partecipazione di maggioranza.

Figura 4. Bilancio consolidato.



L'indagine a questo punto non poteva prescindere dall'analisi delle cause che motivano la scarsa diffusione del bilancio consolidato. Esse sono per lo più riconducibili ai seguenti punti:

- partecipazioni societarie non significative;
- numero di partecipate esiguo;
- carenze professionali e/o di personale;
- assenza di vincoli normativi;
- obiettivo dell'ente nei prossimi anni;
- gravosità del lavoro.

Per completare l'analisi sul grado e la natura del controllo esercitato dagli enti sulle società partecipate, si è ritenuto utile rilevare l'esistenza di altre forme di controllo, sia di tipo concomitante, che susseguente.

Dall'analisi dei dati è emerso che su 96 comuni che hanno dichiarato di possedere quote di partecipazione al capitale di aziende cui hanno esternalizzato parte dei propri servizi, circa il 92% svolgono una qualche forma di controllo e nel dettaglio:

- il 50% si limita a un controllo amministrativo-contabile, consistente per lo più in una verifica formale degli adempimenti e delle attività svolte, e nella rilevazione di eventuali perdite nella misura in cui queste coinvolgono l'ente;

- circa il 37% svolge invece anche analisi di bilancio;

- circa il 10% di essi ha dichiarato di svolgere altre forme di controllo, da ricondursi prevalentemente al controllo di tipo «politico», volto all'individuazione delle nomine, alla partecipazione alle assemblee, alle modifiche statutarie e al contratto di servizio.

Tabella 3. Tipologie di controllo.

Tipologie di controllo	Centro	Isole	Nord-est	Nord-ovest	Sud	Tot
Controllo amministrativo-contabile	6	4	10	13	11	44
Controllo di gestione (processi, output e outcome)	0	1	1	0	0	2
Analisi di bilancio	8	3	7	8	7	33
Altro	0	1	5	3	0	9
<i>Totale complessivo</i>	<i>14</i>	<i>9</i>	<i>23</i>	<i>24</i>	<i>18</i>	<i>88</i>

Data l'esiguità del numero di comuni che fanno ricorso a tale strumento, non è possibile indagare l'esistenza di possibili correlazioni con altre variabili oggetto dell'indagine. Tuttavia, partendo dall'analisi delle motivazioni fornite dai direttori generali, che hanno scelto di partecipare alla ricerca, in merito all'assenza del bilancio consolidato nel «proprio» ente, si è cercato di mettere in relazione le diverse variabili oggetto di analisi.

In particolar modo, le variabili che si ritiene possano in qualche modo influire sulla redazione del consolidato sono due:

- 1) il tipo di contabilità adottato, poiché una delle difficoltà che solitamente incontrano gli enti nella redazione del bilancio consolidato risiede nell'utilizzo di una contabilità finanziaria piuttosto che economica;

- 2) l'adozione di altri strumenti di reporting volontario.

Dall'analisi degli incroci tra le variabili è emerso quanto segue:

– per quanto riguarda il sistema di contabilità adottato, su 23 comuni che hanno dichiarato di redigere il consolidato, 19 utilizzano un sistema di contabilità finanziaria con il prospetto di conciliazione previsto dal Dpr 194/96, soltanto 3 comuni fanno ricorso a un sistema integrato di contabilità finanziaria ed economico patrimoniale, e in un caso i due sistemi sono tenuti in parallelo;

– in particolar modo 10 dei 23 comuni che redigono il consolidato hanno dichiarato di utilizzare sistemi di contabilità economica, avvalorando l'ipotesi di una possibile connessione che potrebbe risultare interessante indagare presso un campione più esteso;

– per quanto riguarda le forme di reporting volontario, oltre il 91% dei comuni che hanno redatto il consolidato hanno dichiarato di non utilizzare altre forme di reporting volontario;

– infine, per quanto riguarda l'adozione di altre forme di controllo sulle partecipate, di cui sono stati sinteticamente riportati i risultati in precedenza, in 15 casi su 23, quindi circa il 65% dei comuni che redigono il consolidato, hanno dichiarato forme di controllo economico patrimoniale sulle società partecipate mentre i restanti hanno dichiarato di effettuare controlli di natura amministrativo contabile.

Per quanto l'analisi quantitativa dei dati possa dare una misura di un fenomeno, la stessa risulta, per ovvie ragioni, riduttiva della complessità che caratterizza la realtà. Allo scopo di colmare parzialmente tale gap informativo, si è deciso di arricchire l'analisi del fenomeno fin qui analizzato con uno studio condotto su 2 casi, volto a mettere in luce le diverse modalità con cui i tre elementi base del sistema di controllo (struttura organizzativa, struttura informativa e processo di controllo) possono configurarsi all'interno di un comune che possiede quote in organismi partecipati.

Box 1. Il caso del Comune di Pistoia

Il Comune di Pistoia, capoluogo di provincia della Regione Toscana, è un comune di medie dimensioni con una popolazione di circa novantamila abitanti.

Le innovazioni introdotte dai processi di riforma che negli anni hanno coinvolto la pubblica amministrazione, e in particolar modo quelli volti alla ridefinizione del sistema di controlli e dei sistemi di misurazione delle performance (d.lgs. nn. 29/1993, 77/1995, 286/1999), hanno trovato nella classe dirigente del Comune di Pistoia «terreno fertile» per la loro

implementazione. Contrariamente a quanto avvenuto in altri enti, infatti, il Comune di Pistoia si è da tempo dotato di una struttura organizzativa e strumenti di controllo «innovativi».

In particolare modo si rileva l'istituzione di un'unità organizzativa autonoma deputata esclusivamente al controllo di gestione sulle aziende partecipate e l'implementazione di un sistema di contabilità analitica per centri di costo, di spesa e di entrata.

Allo stato attuale, tuttavia, la contabilità dell'ente resta esclusivamente finanziaria con la costruzione del conto economico e dello stato patrimoniale attraverso il prospetto di conciliazione. L'implementazione di un sistema di contabilità-economico patrimoniale integrato alla contabilità finanziaria risulta in fase di avvio.

Per quanto concerne l'attività di reporting sull'attività svolta dalle aziende partecipate, essa risulta essere abbastanza articolata prevedendo:

- il piano triennale dei servizi pubblici contenente anche la rendicontazione dei risultati economici e finanziari relativi all'anno precedente a quello in cui viene presentato;
- un report sulle aziende partecipate destinati ad apposite commissioni consiliari;
- la redazione di analisi dei bilanci preventivi e consuntivi diretti agli assessori competenti per materia.

Questi documenti rappresentano il supporto e la sintesi delle attività di programmazione e controllo che l'ente svolge su un modesto numero di aziende partecipate (13, di cui solo 3 a partecipazione maggioritaria). La consapevolezza dei limiti insiti nel bilancio comunale nel rappresentare solo una porzione delle attività svolte dal gruppo pubblico locale, e dunque dei risultati conseguiti, ha spinto l'ente verso l'adozione del bilancio consolidato secondo il Principio contabile per gli enti locali n. 4. Per la redazione del bilancio consolidato il Comune di Pistoia ha deciso di fare affidamento sulle competenze di soggetti esterni attraverso la definizione di una convenzione di assistenza e consulenza, che prevede al contempo il coinvolgimento dei rappresentanti dell'ente e delle aziende partecipate.

Fonte: intervista segretario Comune Pistoia.

Box 2. Il caso del Comune di Porto San Giorgio

Il Comune di Porto San Giorgio è comune di piccole dimensioni della Regione Marche. Attualmente il controllo di gestione e le attività di controllo sulle società partecipate sono affidate al segretario generale, nel ruolo di dirigente pro tempore.

Il controllo di gestione è stato implementato soltanto di recente, nonostante il regolamento di contabilità emanato dall'ente nel 2000 già lo prevedesse.

La spinta al cambiamento è venuta proprio dalla difficoltà di controllare le aziende partecipate, le cui perdite di bilancio minavano la stabilità dell'equilibrio economico-finanziario dell'ente, costretto ogni anno al ripiano delle perdite.

Questa spinta al cambiamento tuttavia ha trovato ostacoli nell'assenza di una cultura manageriale orientata al miglioramento, sia tra i dirigenti della società San Giorgio Distribuzione e servizi s.r.l., sia tra i dirigenti comunali. Questi ultimi infatti percepivano la proposta di ridefinizione del servizio di controllo delle partecipate come un ulteriore aggravio dei propri carichi di lavoro.

Al fine di istituire un modello di responsabilizzazione sul raggiungimento degli obiettivi, il controllo di gestione è stato reso obiettivo specifico di ciascun dirigente, prevedendo anche un piano di formazione professionale, volto all'individuazione di nuovi modelli organizzativi.

Il risultato del controllo viene espresso attraverso gli stessi valori economico-finanziari e gli indicatori utilizzati per formalizzare gli obiettivi.

Tuttavia il sistema di contabilità in dotazione dell'ente è basato solo ed esclusivamente sulla contabilità finanziaria. Sebbene la classe dirigente sia consapevole della necessità di evolvere verso un sistema di contabilità economico patrimoniale, indispensabile non solo per la redazione del bilancio consolidato, ma anche per una corretta analisi delle performance, a oggi ancora non si è provveduto all'implementazione. Tale carenza sembra essere dovuta principalmente all'assenza di competenze interne.

Per tutti i servizi svolti dalle partecipate sono stati stipulati con il comune dei contratti di servizio, prevalentemente incentrati sui diritti e gli obblighi a carico dei contraenti, mentre non sono definiti standard qualitativi.

Il controllo sulle partecipate viene essenzialmente svolto attraverso la redazione di:

- report economici suddivisi per centri di costo analitici;
- report sui flussi di liquidità;
- report sullo stato di attuazione degli obiettivi programmati, contenente anche l'insieme di indicatori.

Viene svolto anche un controllo sulla qualità dei servizi attraverso un'analisi semestrale dei reclami, un'analisi di *customer satisfaction* con cadenza biennale e, infine, attraverso un'analisi degli indicatori relativi ai servizi.

Benché si comprenda la necessità di provvedere in futuro alla redazione del consolidato, a oggi lo stesso non rappresenta una delle priorità dell'ente.

Fonte: intervista Comune di Porto San Giorgio.

4. Considerazioni conclusive.

La presenza di vincoli di bilancio particolarmente stringenti, unitamente alla erogazione di servizi caratterizzati da una crescente complessità, ha indotto gli Eell a valutare l'opportunità di far ricorso al decentramento e all'esternalizzazione dei servizi. Le amministrazioni locali hanno costituito, pertanto, gruppi aziendali i cui soggetti partecipanti operano in modo snello e dinamico, in quanto non soggetti ai vincoli formali tipici dei processi decisionali del sistema pubblico.

Tale soluzione, che ha consentito una maggiore flessibilità operativa e l'attenuazione delle pressioni politiche sui centri di responsabilità, ha prodotto al tempo stesso alcuni effetti indesiderati sotto il profilo della accountability. Tra questi si evidenzia l'eliminazione dai bilanci pubblici dei debiti connessi all'erogazione dei servizi e delle attività esternalizzate (Preite 2006).

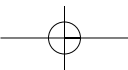
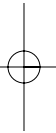
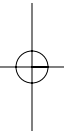
All'interno di tale mutato assetto di *governance* dei servizi pubblici locali, resta in capo all'ente locale la responsabilità della tutela dell'interesse pubblico. A tal fine, l'ente deve essere in grado di svolgere un'attività di indirizzo e coordinamento strategico, da un lato, e di controllo, dall'altro.

La redazione di un bilancio consolidato rappresenta uno degli strumenti di maggior rilievo, che l'ente ha a sua disposizione per il controllo e la rendicontazione dell'attività svolta dalle aziende partecipate. Ciononostante, la sua redazione risulta essere una pratica ancora scarsamente diffusa in Italia. Le motivazioni sembrano non riconducibili a carenze normative, quanto piuttosto a una carenza di principi e cultura manageriale nelle amministrazioni pubbliche, come evidenziato anche in studi precedenti (*ibid.*). Tuttavia il caso del Comune di Pistoia, così come la rilevazione su un campione di 169 comuni dell'esistenza di 23 casi di consolidamento dei conti pubblici, nonché la diffusione di strumenti quali il contratto di servizio o l'analisi di bilancio, testimoniano una diffusione, seppur lenta della cultura del controllo e della misurazione. Per quanto riguarda il bilancio consolidato, invece, la non obbligatorietà dello stesso sembra renderlo ancora oggi uno strumento «non necessario» o «non di primo piano». Ulteriore ostacolo è rappresentato dalla scarsa diffusione del sistema di contabilità economica, che rende ancora più difficile l'opera di consolidamento, come testimonia il ricorso del Comune di Pistoia a consulenti esterni per la redazione del bilancio consolidato.

Questa «lacuna» solo negli ultimi anni si sta lentamente rimarginando, grazie soprattutto all'adozione dei principi contabili internazionali. Al momento, questi ultimi sembrano essere gli unici strumenti disponibili, per facilitarne la diffusione. L'adozione di tali principi potrebbe essere la strategia da adottare per giungere a una maggiore omogeneità contabile tra settore pubblico e privato, permettendo così una più ampia diffusione del bilancio consolidato. Come evidenziato nelle pagine precedenti, ciò consentirebbe un controllo più efficace dei risultati conseguiti dall'ente nel suo complesso e un livello maggiore di accountability.

Parte terza

Casi



I. Come imparare dai segretari generali: l'extrapolazione tra studi di caso e prospettive di riforma dei controlli

di Fabrizio Di Mascio

1. *Introduzione.*

La realizzazione del sistema dei controlli nelle autonomie locali rende evidente come l'innovazione nelle pubbliche amministrazioni non possa essere introdotta esclusivamente attraverso interventi legislativi. Il controllo interno si è infatti sviluppato spontaneamente in alcuni nodi della rete delle autonomie a partire dagli anni ottanta in assenza di impulsi legislativi emessi dal livello centrale. La promozione in modo sistematico del sistema dei controlli attraverso gli ambiziosi interventi di riforma del 1993 e del 1999 ha invece sortito in larga parte effetti modesti o insoddisfacenti tradendo le attese del legislatore (Kuhlmann in corso di stampa; Lippi 2001).

La vicenda dei controlli negli enti locali insegna pertanto che per innovare si può partire *dalle* norme a patto che si riesca ad andare *oltre* le norme nei processi di introduzione di nuove pratiche nei contesti che sono oggetto di riforma. Rispondere solo con ulteriori disposizioni legislative alla mancata attuazione delle riforme precedenti rischia di riprodurre sotto nuove forme la medesima sostanza dell'adempimento nullo, formale o privo di qualità (Lippi 2003).

L'impotenza del ricorso esclusivo alle norme non vuol dire che l'innovazione riesca a diffondersi solo in quei contesti in cui sono presenti quelle condizioni che si ritiene rendano agevole forme di cambiamento intenzionale. Il percorso da intenzione a innovazione è un processo *aperto*, una dinamica degli eventi in cui l'interazione tra le strategie degli specifici attori che mobilitano risorse per innescare il cambiamento può produrre esiti tanto attesi quanto inattesi e sub-ottimali (Barzelay - Gallego 2006). La natura processuale dell'innovazione induce a ritenere possibile la promozione del cambiamento anche attraverso l'intervento di soggetti esterni che intervengano intenzional-

mente per costruire la capacità amministrativa in altri soggetti, specie in quelli con poca o cattiva capacità (Natalini 2010).

Nel capitolo viene articolata una proposta di costruzione della capacità amministrativa in relazione al sistema dei controlli interni negli enti locali. Alle nuove previsioni legislative della riforma Brunetta si propone di abbinare l'allestimento di una rete che diffonda conoscenza tra le pubbliche amministrazioni. Viene presentato un metodo per lo studio di una pluralità di casi che costituisce la fonte della conoscenza da diffondere attraverso una offerta formativa differenziata. Infine, viene presentata la ricerca sul campo che ha impiegato tale metodo per l'indagine sullo sviluppo del sistema dei controlli in undici autorità locali nel corso del 2010.

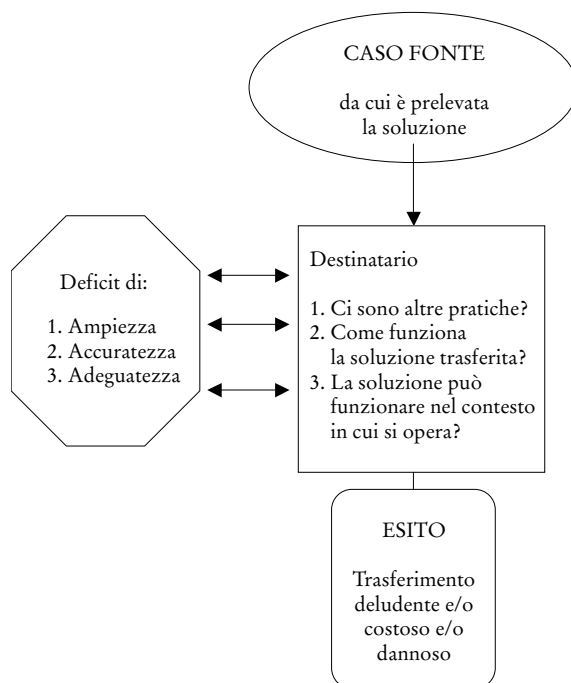
2. Innovare imparando dagli altri: studi di caso ed estrapolazione di pratiche.

I processi di costruzione della capacità amministrativa fanno sovente ricorso all'apprendimento da esperienze altrui. Imparare a risolvere i problemi traendo una lezione dallo studio di iniziative già avviate in altri contesti è modalità ricorrente nel design dei processi di innovazione (Dolowitz - Marsh 2000). Apprendere le pratiche sviluppate da altri, infatti, consente di superare i limiti della conoscenza allargando il ventaglio delle soluzioni che si rendono disponibili agli attori che costruiscono capacità amministrativa (Rose 2005).

Imparare dagli altri, però, è modalità di costruzione della capacità che spesso non sortisce gli effetti attesi (Evans - Davies 1999; James - Lodge 2003). Risulta difficile adattare quanto appreso ai vincoli e opportunità del contesto in cui disegnare le nuove soluzioni. La mancata attenzione al contesto in cui opera l'attore alla ricerca di soluzioni induce spesso a elaborare informazioni sulle esperienze di successo altrui insufficientemente specifiche che non riescono a supportare operativamente la costruzione di capacità.

Conoscenza non sufficientemente estesa delle soluzioni realizzate in una pluralità di contesti, acquisizione di informazioni poco accurate sulle pratiche, difficoltà a valutare l'adeguatezza della conoscenza acquisita rispetto alla propria esperienza sono limiti che rendono spesso il trasferimento di pratiche da un contesto all'altro particolarmente ostico e inefficace (Mossberger - Wolman 2003).

 Figura 1. Le difficoltà del trasferimento di pratiche.



I limiti che affliggono il trasferimento di pratiche risultano evidenti nei processi di diffusione dell'innovazione che mirano a replicare una *best practice*, una pratica esemplare, da una esperienza di successo a una molteplicità indifferenziata di contesti (Bardach 1994). Nei processi di apprendimento verticale da una buona pratica chi adotta l'innovazione è costretto a basarsi sulla conoscenza di una sola esperienza altrui, impossibilitato a ridurre i rischi dell'innovazione non potendo comparare una pluralità di pratiche. Puntando a diffondere una soluzione pre-determinata, la diffusione di una pratica esemplare non è indotta a produrre conoscenza accurata relativa al *come* essa abbia generato i propri effetti, a partire da quali obiettivi, con quali costi, con quali effetti non attesi. Resta così elevata l'incertezza relativa alle modalità di adozione di una pratica che viene definita esemplare solo in relazione a *cosa* essa ha prodotto senza generare conoscenza relativa agli elementi che ne

hanno determinato il successo. La conoscenza diffusa dalle pratiche esemplari è pertanto limitata e inaccurata, inutilizzabile nella progettazione di soluzioni di cui non si riesce a comprendere come possano essere disegnate in modo da funzionare in un contesto diverso.

I processi di trasferimento di pratiche da un sistema all'altro soffrono pertanto di carenze metodologiche. I difetti di selettività e accuratezza che affliggono i processi di trasferimento centrati solo sulla descrizione di esperienze di successo vanno superati prestando maggiore attenzione alle modalità di apprendimento che non possono essere ridotte alla semplice ricerca di informazioni su pratiche altrui da replicare.

Per superare i limiti che affliggono i processi di trasferimento di pratiche è stato recentemente proposto il metodo estrapolativo (Bardach 2004; Barzelay 2007). Questo approccio è animato da consapevolezza metodologica relativa alla produzione di conoscenza accurata e appropriata per l'elaborazione di soluzioni innovative in contesti alternativi al caso che viene indagato. Tale consapevolezza induce a ricorrere a una modalità di studio tipica della comparazione nelle scienze sociali: lo studio di caso (Gerring 2007). Il metodo estrapolativo mira a trasformare il resoconto dell'oggetto di studio da collezione di aneddoti che descrivono pratiche a modello come fonte di idee per la promozione dell'innovazione. Nell'approccio estrapolativo lo studio di caso non intende però contribuire alla falsificazione di ipotesi elaborate in sede teorica; esso intende piuttosto disegnare una lezione per attori alla ricerca di soluzioni rispetto a un problema. Nel metodo estrapolativo l'astrazione di modelli da dati empirici viene quindi messa al servizio dell'ingegneria dei processi di innovazione. Come accade nelle scienze sociali, lo scrupolo metodologico consente di ricostruire la catena causale che ha prodotto particolari esiti in un determinato contesto.

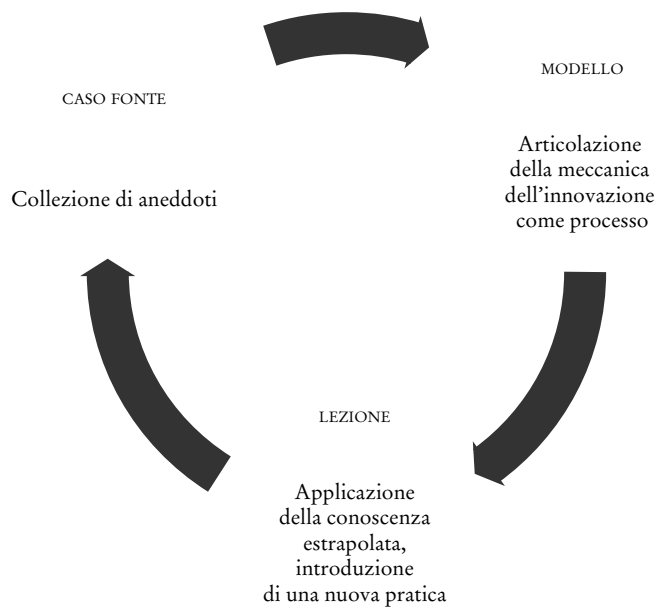
Tabella 1. Gli studi di caso.

	Studi di caso nella policy analysis	Studi di caso nel policy making
Step 1	Comprensione causale di come scaturiscano determinati esiti in un contesto specifico	Comprensione causale di come scaturiscano determinati esiti in un contesto specifico
Step 2	Sequenza causale individuata messa al servizio della produzione di teoria nel dibattito scientifico Come costruire teoria su tutti i casi della medesima classe a partire dal resoconto analitico del caso studiato?	Sequenza causale individuata messa al servizio della produzione di innovazione in un contesto alternativo Come costruire capacità in uno specifico caso a partire dal resoconto analitico del caso studiato?

L'applicazione dei principi della comparazione induce a considerare l'innovazione quale *processo*, vale a dire una traiettoria di eventi in cui meccanismi sociali (Falletti - Lynch 2009; Hedstrom - Swedberg 1998; Tilly 2001) hanno connesso in una costellazione causale specifici attori, bisogni, soluzioni, fattori contestuali ed esiti del cambiamento.

Il trattamento dei casi studiati come processi la cui meccanica viene articolata in modelli consente agli attori alla ricerca di soluzioni innovative di valutare l'adeguatezza dell'esperienza altrui individuando somiglianza di bisogni, efficacia delle soluzioni, differenze delle variabili di contesto. L'astrazione di un modello dai dettagli dei singoli casi consente agli attori alla ricerca di soluzioni di identificare una pratica rilevante per i propri bisogni di innovazione quale fonte per l'adattamento della/inspirazione di una meccanica che promuova l'innovazione nel proprio contesto di riferimento.

Figura 2. L'estrapolazione.



3. Come costruire capacità ricorrendo all'extrapolazione: aspetti operativi della ricerca sugli enti locali italiani.

La ricerca sui controlli in Italia mira a calare gli studi di caso a carattere extrapolativo in un network istituzionale per la circolazione della conoscenza capace di accompagnare i soggetti bisognosi di innovazione verso l'identificazione delle pratiche rilevanti per lo sviluppo di soluzioni adeguate ai contesti di riferimento.

La ricerca intende extrapolare dai casi informazioni da impiegare in percorsi differenziati di apprendimento quali articolazioni del processo di costruzione di capacità amministrativa negli enti locali. L'attenzione all'adeguatezza delle pratiche innovative ai contesti di ricezione induce a costruire un sistema di circolazione delle informazioni che agevoli l'incontro tra la domanda e l'offerta di pratiche rilevanti.

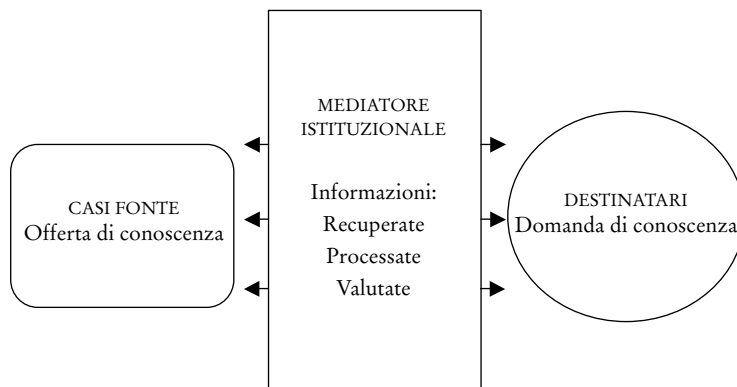
Le difficoltà del trasferimento di pratiche evidenziate in precedenza originano proprio dalla stretta correlazione tra diffusione dell'innovazione e meccanismi di circolazione dell'informazione quali «trasformatori» nei processi di scambio di conoscenza. Costruendo un sistema di circolazione delle informazioni a sostegno della diffusione della conoscenza il progetto intende «lubrificare» il processo di trasferimento delle pratiche che spesso fallisce perché non incastonato in un'architettura dei flussi informativi che assicuri: il recupero delle informazioni dalle fonti di innovazione che cedono conoscenza; la valutazione di qualità e rilevanza delle informazioni per i soggetti che ricevono conoscenza; l'elaborazione delle informazioni in modo da garantire il loro utilizzo da parte del destinatario nei processi di costruzione della capacità (Wolman - Page 2002).

La circolazione efficace di informazioni a sostegno della diffusione dell'innovazione non può pertanto essere ridotta a mera disseminazione di conoscenza tra organizzazioni. Molti processi di trasferimento di pratiche falliscono perché basati sull'assunto che la condivisione della conoscenza sia sufficiente a diffondere innovazione. In questi processi il trasferimento di pratiche assume le sembianze del «copia e incolla» senza prestare attenzione a quale conoscenza diffondere e come strutturare le reti di circolazione in modo da accomodare le differenze di prospettive e interessi tra i nodi che formano la rete (Hartley - Benington 2006).

Per risultare efficace un processo di trasferimento non può ridursi a condivisione di conoscenza. Nuova conoscenza sul caso fonte deve essere generata per risultare appropriata al contesto del destinatario.

La generazione e trasmissione di conoscenza può essere affidata a broker istituzionali dediti a creare e mantenere una rete di circolazione di pratiche.

Figura 3. Diffusione dell'innovazione come produzione di conoscenza.



Gli strati dell'innovazione

Precondizione per la costruzione di un circuito informativo efficace che supporti lo sviluppo di innovazione è l'identificazione di una batteria di bisogni che orienti la costruzione dell'offerta di conoscenza in moduli rilevanti per i destinatari di informazioni in quanto adeguati alla propria esigenza di costruzione della capacità amministrativa.

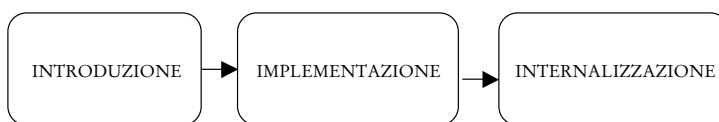
L'identificazione preliminare di una batteria di bisogni consente di costruire un sistema di *assessment* della conoscenza estrapolata dallo studio dei casi. I soggetti non selezioneranno in solitudine le pratiche raccolte dagli studi di caso, ma saranno accompagnati dal network istituzionale che svolgerà una funzione di tutoraggio nell'acquisizione della conoscenza garantendone la rilevanza per il soggetto destinatario.

L'identificazione in via di ipotesi dei bisogni richiede una definizione preliminare della dinamica della costruzione di capacità amministrativa. Il processo di cambiamento si articola in un percorso che attraversa diversi strati di impatto che variano per livello di profondità (Morlino - Magen 2008). Il primo strato concerne l'*introduzione* di una pratica attraverso la produzione di norme. L'innovazione della realtà istituzionale è prescritta da norme che definiscono nuove funzioni, introducono

nuove unità, assegnano risorse, stabiliscono nuovi rapporti tra gli attori istituzionali ecc. Il secondo strato concerne l'*implementazione* delle norme introdotte. Si tratta della effettiva attuazione delle disposizioni relative a costituzione di nuove unità, attribuzione delle risorse, nuova configurazione delle relazioni tra le istituzioni. Il terzo strato riguarda l'*internalizzazione*. L'implementazione delle norme si fa pratica che modifica assetti e routine consolidate. La ridefinizione dei processi auspicata dalle norme si fa effettiva: le nuove unità, le nuove relazioni inter-istituzionali riescono a innescare il cambiamento nelle organizzazioni.

I tre strati, pur essendo collegati tra loro, possono essere isolati: ogni strato è condizione necessaria ma non sufficiente per il cambiamento nello strato successivo all'interno del processo di costruzione della capacità la cui dinamica è caratterizzata da un andamento a spirale.

Figura 4. Gli strati della costruzione di capacità.



I bersagli dell'innovazione

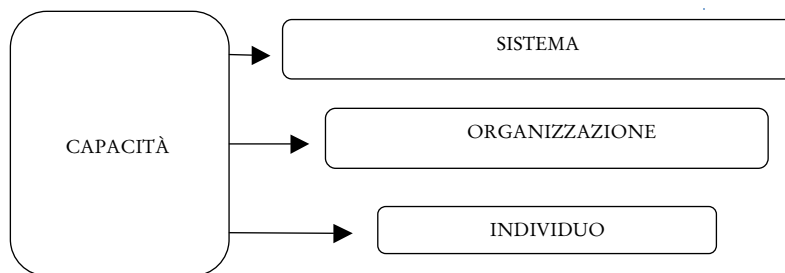
Il processo di costruzione della capacità opera su diversi livelli di intervento. Molteplici possono essere i «bersagli» degli interventi di riforma volti a innescare il cambiamento nelle pubbliche amministrazioni. Nella vicenda della riforma dei controlli possono essere individuati tre livelli di intervento:

– Il livello più generale è quello del *sistema* delle autonomie locali. Operano a questo livello gli interventi di sistema che promuovono l'innovazione attraverso norme e programmi nel comparto istituzionale delle autonomie locali.

– Segue il livello delle *single organizzazioni*, bersaglio di interventi volti a modificare costituzione di unità, relazioni di integrazione/differenziazione tra unità, tecniche e sistemi informativi adottati, dotazione e distribuzione di risorse ecc.

– Il livello più specifico è invece quello dei *singoli individui*, oggetto di interventi volti a modularne gli schemi cognitivi in modo da renderli funzionali alla promozione dell'innovazione nelle organizzazioni entro cui essi operano.

 Figura 5. I livelli di intervento della costruzione di capacità.



I bisogni di innovazione: una tipologia

Possono essere individuate due dimensioni di analisi da cui scaturisce una tipologia dei bisogni che la riforma dei controlli mira a soddisfare. La prima dimensione è relativa al livello di intervento del processo di costruzione della capacità. Come è già stato notato, possono essere individuati tre bersagli dell'innovazione in base al livello di generalità/specificazione dell'intervento: sistema, organizzazioni, individui.

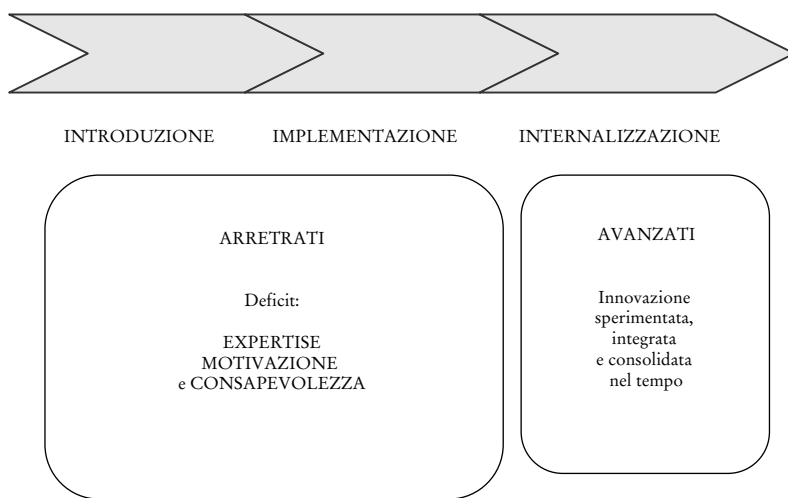
La seconda dimensione concerne la collocazione dei bersagli lungo la spirale dell'innovazione che si articola in introduzione, implementazione e internalizzazione. Pare opportuno semplificare le articolazioni di questa dimensione in una dicotomia che classifica i bersagli degli interventi in due grandi aggregati:

- Bersagli *arretrati*, afflitti da deficit di consapevolezza ed expertise. Larga parte degli studi sul trasferimento di pratiche assume destinatari consapevoli dell'esistenza di problemi da risolvere con la ricerca di soluzioni sviluppate altrove. Trattasi di soggetti in cui l'insoddisfazione per le pratiche adottate nel proprio contesto di riferimento fa scattare la consapevolezza di dover innovare i programmi apprendendo una lezione da un altro caso. La ricerca sui controlli in Italia non può basarsi su tali assunti. Resterebbero esclusi dal processo di costruzione di capacità amministrativa larga parte degli enti locali il cui deficit di consapevolezza e motivazione ha finora reso la progettazione del sistema dei controlli assente o presente quale mero adempimento formale. In questo aggregato rientrano non solo i casi di implementazione assente/nulla ma anche i casi di implementazione inefficace

che ha impedito il passaggio all'internalizzazione: il sistema dei controlli è stato progettato ma non è riuscito a integrarsi nel tessuto organizzativo e cognitivo dell'ente.

– Bersagli *avanzati*, che possono essere localizzati nello strato dell'internalizzazione. Trattasi di bersagli caratterizzati da expertise e motivazioni robuste che hanno permesso di vincere la sfida della progettazione e implementazione di un sistema di controlli consolidato nel corso del tempo.

Figura 6. Localizzazione dei bersagli nel processo di costruzione della capacità.



Dall'incrocio tra livelli di intervento (chi sono i bersagli?) e localizzazione dei bersagli (dove sono? Quale strato hanno raggiunto?) scaturisce la seguente tipologia:

Tabella 2. Tipologia di interventi.

Intervento verticale di riforma del sistema	Intervento orizzontale di modernizzazione del sistema
Intervento verticale su organizzazioni	Intervento orizzontale su organizzazioni
Intervento verticale su individui	Intervento orizzontale su individui

La tipologia enuclea tre percorsi di apprendimento pari ai livelli di intervento (sistema, organizzazioni, individui) articolati ciascuno in due modalità di intervento: quella verticale, che *spinge* l'innovazione per colmare deficit di consapevolezza e conoscenza; quella orizzontale, che *accompagna* l'innovazione promuovendo l'aggiornamento/eccellenza di sistemi di controllo già internalizzati.

Articolata la domanda di innovazione in sei tipi di intervento, si può passare alla costruzione dell'offerta di conoscenza adottando il metodo estrapolativo. La diffusione della conoscenza si articolerà in quattro fasi nei singoli percorsi di apprendimento:

1) Selezione dei casi. L'attenzione alla differenza tra i bisogni formativi impone di recuperare informazioni variando il perimetro dei casi da tenere in considerazione in base a contesto, obiettivi, soluzioni, esiti ecc. del processo di innovazione che li rende rilevanti per specifici utenti.

2) Selezione delle informazioni. La pluralità di livelli di intervento e di localizzazione dei bersagli richiede anche una copertura differenziata delle dimensioni analitiche in cui sono articolati gli studi di caso. Ad esempio, i bersagli arretrati si suppone abbiano bisogno di informazioni su più dimensioni per colmare il loro netto gap di innovazione rispetto a bersagli avanzati per i quali può essere sufficiente recuperare informazioni su quelle poche dimensioni che non risultano ancora pienamente soddisfacenti. Se consideriamo i livelli di intervento, è facilmente intuibile come i processi di costruzione della capacità individuale a livello cognitivo richiedano informazioni completamente differenti rispetto a quelle che si rendono necessarie per gli interventi di sistema.

3) Elaborazione delle informazioni. Casi e dimensioni selezionati saranno oggetto di trattamento analitico dal grado variabile di sofisticazione. Si andrà da più articolati modelli volti a evidenziare i meccanismi dell'innovazione a semplici resoconti di tecniche, criteri d'azione impiegati nei casi studiati.

4) Presentazione delle informazioni. Una volta elaborati i materiali si passerà all'apprendimento vero e proprio. Attraverso vari media le informazioni saranno diffuse in vari formati ai destinatari. Potranno essere preparate, ad esempio, lezioni in aula, rapporti e *papers*, siti web ecc.

I tre percorsi di apprendimento costituiscono pertanto lezioni da offrire a soggetti che operano su diversi livelli di intervento di cui la tabella 3 delinea i contorni approssimativi:

Tabella 3. Percorsi di apprendimento.

LEZIONE	«Come progettare le riforme»	«Come progettare i controlli»	«Come gestire i controlli»
Livello di intervento	Sistema	Organizzazioni	Individui
Destinatari	Istituzioni (dipartimenti, enti e agenzie centrali, rappresentanze enti locali)	Strutture direzionali enti locali	Operatori degli enti locali
Formato	Rapporto, paper	Linee guida, manuali, papers, rete web di condivisione di pratiche	Lezioni, manuali, rete web di condivisione di pratiche
Media	Cartaceo, convegni	Cartaceo, digitale, convegni	Cartaceo, digitale, aula
Densità informazioni	Ricostruzione analitica dei casi: studio denso di molte dimensioni	Ricostruzione analitica dei casi: studio denso di molte dimensioni	Individuazione di specifici criteri d'azione
Obiettivi	Riforma del processo di introduzione dei controlli: sanzioni, incentivi e iniziative definiti dal livello centrale	Riforma del processo di implementazione del sistema dei controlli: costruzione e interconnessione unità, distribuzione risorse, ecc.	Sostegno al processo di internalizzazione del sistema dei controlli: riforma degli schemi cognitivi degli operatori

Ricapitolando, la ricerca mira a costruire capacità amministrativa negli enti locali in relazione al sistema dei controlli. Dall'introduzione di nuove norme si può passare all'implementazione e all'internalizzazione nel processo di costruzione della capacità solo se i tre diversi livelli di intervento saranno bersaglio di tre percorsi di apprendimento che diffondano informazione accurata e adeguata ai bisogni raccolti nella tipologia proposta.

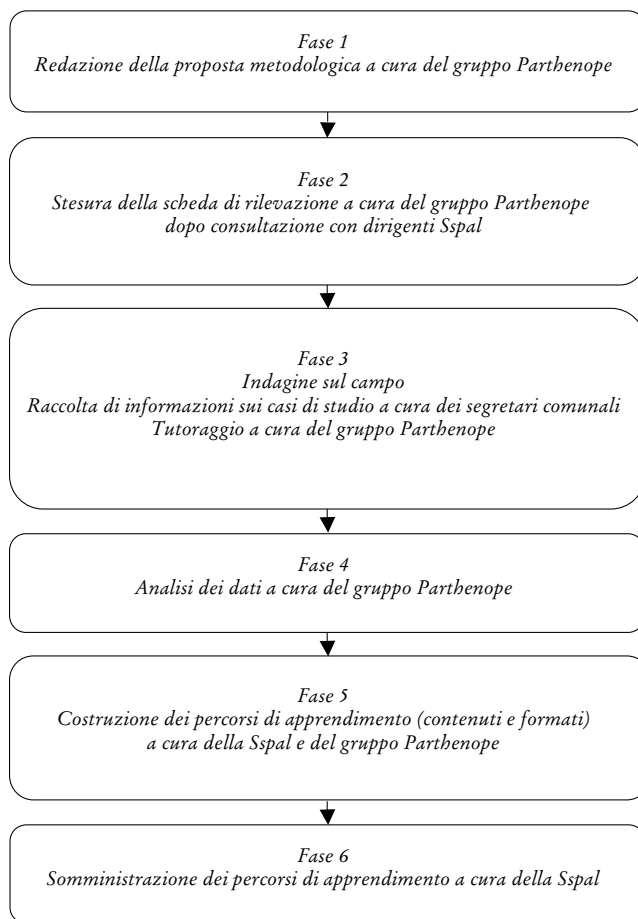
Tabella 4. Articolazione del progetto di ricerca.

Obiettivi	Costruire capacità generando conoscenza per supportare il passaggio da introduzione di norme a implementazione e internalizzazione
Livelli di intervento	Sistema, organizzazioni, individui
Metodo	Estrapolazione
Percorsi di apprendimento	Adeguati ai tre livelli di intervento e articolati in quattro fasi
Modalità di intervento	Verticale per colmare deficit; orizzontale per accompagnare la modernizzazione

4. La ricerca sul campo.

Nei paragrafi precedenti è stata presentata l'articolazione complessiva del progetto di ricerca che, come illustra la figura 7, si snoda in sei fasi che vanno dalla redazione della proposta metodologica fino alla effettiva somministrazione di offerta formativa da parte della Sspal e/o altri soggetti istituzionali. Nei prossimi paragrafi, invece, verranno presentati i risultati della ricerca sul campo che ha generato la base dati empirica che alimenterà le successive iniziative di formazione.

Figura 7. Fasi della ricerca sul campo.



La ricerca sul campo ha coinvolto undici segretari generali/comunali che svolgono o hanno svolto le proprie funzioni nelle autorità locali riportate in tabella 5.

Tabella 5. Selezione dei casi.

Segretario	Ente	Regione	Dimensioni
Matteo Bottari	Cardano al Campo (Va)	Lombardia	14.500 ca.
Marzio Marini	Provincia Vercelli	Piemonte	
Anna Saccobotto	Nizza Monferrato (At)	Piemonte	10.000 ca.
Giuseppe De Luca	Portalbera (Pv)	Lombardia	1.300 ca.
Caterina Grechi	Bologna	Emilia Romagna	380.000 ca.
Raffaele Pancari	Pistoia	Toscana	85.000 ca.
Deborah Giraldi	Porto San Giorgio (Fm)	Marche	17.000 ca.
Rosa Iovinella	Monte Porzio Catone (Rm)	Lazio	9000 ca.
Angela Stolfi	Lavello (Pz)	Basilicata	14.000 ca.
Giuseppe Vella	Provincia Agrigento	Sicilia	
Maria Angela Caponetti	Caltagirone (Ct)	Sicilia	40.000 ca.

Come si evince dalla tabella, la selezione dei casi ha cercato di riflettere la notevole differenziazione dei contesti entro cui operano gli enti locali italiani. Nell'indagine sono stati inclusi, infatti, enti locali che operano in tutte le macro-aree territoriali del paese e che si distinguono per la diversità delle funzioni (2 province e 9 comuni) e delle dimensioni (dai 380 000 abitanti di Bologna fino ai 1300 di Portalbera).

I segretari generali/comunali sono stati i protagonisti della raccolta delle informazioni che è stata condotta da settembre a dicembre 2010 ricorrendo a una scheda di rilevazione¹. Tale scheda, messa a punto nella fase 2 del progetto (si veda la figura 7), ha consentito di raccogliere informazioni lungo tutte le dimensioni analitiche dello sviluppo del sistema dei controlli avvertite quali rilevanti tanto dal gruppo di ricerca Parthenope quanto dai segretari generali/comunali.

Nello specifico, le dimensioni d'analisi considerate dall'indagine empirica sono state le seguenti:

- Le funzioni del segretario all'interno dell'articolazione organizzativa di vertice dell'ente.
- Il processo di introduzione del sistema dei controlli. L'attenzione è stata rivolta ai problemi da risolvere con l'introduzione di un siste-

¹ La scheda di rilevazione può essere consultata sul sito della Sspal www.sspal.it nella sezione dedicata alla presente ricerca.

ma di controlli, all'origine della spinta al cambiamento e alla diffusione della conoscenza. L'analisi ha esaminato il ruolo esercitato nel processo di cambiamento dai vertici politici, dalla dirigenza, dalla consulenza esterna, dai revisori contabili e dai nuclei di valutazione.

– Il contesto socio-economico entro cui opera l'ente e il grado di sviluppo di forme di decisione partecipate e di servizi innovativi.

– La configurazione del sistema dei controlli e le risorse che lo alimentano.

– Le forme di gestione associata dei controlli.

– La contabilità, il reporting volontario e il controllo delle aziende partecipate.

– Il sistema informativo, con particolare attenzione alla configurazione dei servizi di supporto per la gestione del sistema informatico.

– Le attività di benchmarking svolte nel tempo, le finalità perseguite attraverso di esse e gli esiti a cui hanno condotto.

– Il controllo della qualità dei servizi erogati (attraverso indagini di *customer satisfaction*).

– La partecipazione, la trasparenza e la comunicazione esterna dei risultati del controllo di gestione.

– Gli effetti dell'introduzione del controllo di gestione.

– Le prospettive aperte dalla cosiddetta «riforma Brunetta».

La raccolta dei dati (fase 3 del progetto) è stata eseguita ricorrendo alla consultazione di fonti scritte (archivi degli enti locali) e orali (colloqui con dirigenti e dipendenti degli enti locali) da parte dei segretari che hanno poi provveduto alla stesura di una narrazione analitica dello sviluppo del sistema dei controlli negli enti entro cui hanno operato. Gli studi di caso come narrazioni analitiche costituiscono la base tanto dell'analisi empirica riportata nei prossimi paragrafi quanto delle analisi empiriche degli specifici enti presentate nei prossimi capitoli dai segretari coinvolti nella ricerca.

5. *L'analisi empirica.*

Il timing dell'introduzione del performance management

Lo studio dei casi lascia emergere la differenziazione delle traiettorie di sviluppo dei sistemi di controllo nelle autorità locali. Come evidenzia la tabella 6, per la maggioranza dei casi lo stimolo a introdurre il performance management è stato offerto dalle riforme promosse dal governo centrale a partire dai primi anni novanta.

Tabella 6. Timing dell'introduzione del performance management.

Periodo	Ente
Anni ottanta	Bologna
1990-99	Pistoia Nizza Monferrato Provincia di Vercelli Caltagirone Lavello
Dal 1999 in poi	Cardano al Campo Monte Porzio Catone Provincia di Agrigento Portalbera Porto San Giorgio

Il solo Comune di Bologna, infatti, costituisce una esperienza pionieristica di innovazione promossa negli anni ottanta in netto anticipo rispetto alla prima spinta verso l'introduzione dei controlli interni emessa dal governo centrale con la riforma avviata dalla l. 142/1990 e completata dalla l. 81/1993 e dai d.lgs. nn. 29/1993 e 77/1995. Questo primo ciclo di riforme, invece, è riuscito a promuovere il cambiamento nella Provincia di Vercelli e nei comuni di Pistoia, Nizza Monferrato, Caltagirone e Lavello quali casi in cui l'introduzione del sistema dei controlli ha preceduto il secondo ciclo di riforme imperniato sui d.lgs. 286/1999 e 267/2000. A cavallo tra il XX e il XXI secolo il secondo ciclo di riforme stimola l'introduzione del sistema dei controlli solo nel Comune di Cardano al Campo e Monte Porzio Catone. Infine, nella Provincia di Agrigento e nei Comuni di Portalbera e Porto San Giorgio il performance management viene introdotto con notevole ritardo grazie a processi endogeni capaci di innovare in contesti che erano rimasti insensibili alle sollecitazioni top-down delle riforme amministrative.

Il livello di sviluppo del performance management

Dalla differenziazione dei percorsi di innovazione negli enti locali sono scaturiti diversi livelli di sviluppo del performance management riportati sotto nella tabella 7.

Tabella 7. Livello di sviluppo per ente.

Livello	Ente
Internalizzato	Bologna Pistoia
Implementato	Cardano al Campo Monte Porzio Catone Caltagirone Provincia di Agrigento Provincia di Vercelli
Introdotta	Nizza Monferrato Lavello Porto San Giorgio
Embrionale	Portalbera

Nelle realtà più avanzate di Bologna e Pistoia la classe dirigente ha allestito sistemi *comprensivi* di performance management capaci di integrare una rete articolata di controlli che soddisfa non solo l'esigenza di supportare la direzione per obiettivi, ma anche di rendere trasparente l'attività delle amministrazioni e favorire la partecipazione della società civile nei processi di programmazione e valutazione. In questi casi la costruzione del sistema dei controlli ha raggiunto il livello dell'internalizzazione, vale a dire l'innovazione è riuscita a divenire pratica istituzionalizzata nel tessuto organizzativo degli enti locali.

L'internalizzazione di sistemi comprensivi di performance management ha richiesto, in primo luogo, la creazione di unità organizzative dedicate alle funzioni di controllo. L'attività di tali uffici, in secondo luogo, è stata potenziata dispiegando un notevole investimento di risorse in: consulenza, per l'affinamento di metodologie e strumenti di misurazione della performance; innovazione tecnologica, per garantire la massima flessibilità dei flussi informativi digitali; comunicazione, per coinvolgere la società civile nelle attività di definizione e monitoraggio degli obiettivi; infine, reclutamento e formazione di risorse umane specializzate. L'investimento di risorse nei sistemi comprensivi di performance management è stato reso possibile non solo dalle dimensioni dei due enti ma anche dalla loro elevata propensione all'innovazione supportata dalla disponibilità di capitale sociale nei contesti territoriali entro cui operano.

Nei casi di internalizzazione del sistema dei controlli, pertanto, gli enti locali hanno goduto della disponibilità di risorse necessarie per consolidare gli stimoli di riforma impressi dal governo centrale e ampliare le proprie capacità di gestione per obiettivi attraverso un'azione autonoma. Nel caso di Bologna, addirittura, i sistemi di controllo erano già germogliati negli anni ottanta e la spinta del primo ciclo di riforme ha contribuito al consolidamento di un sistema che alla fine del XX secolo era già internalizzato. Nel caso di Pistoia, invece, è stato il secondo ciclo di riforme a spingere l'ente verso l'internalizzazione di un sistema dei controlli avanzato che ha progressivamente assunto nel corso dell'ultimo decennio l'articolazione suggerita dalla tipologia contenuta nei d.lgs. n. 286/1999 e 267/2000. L'internalizzazione dei sistemi di performance management, inoltre, ha spinto i due enti a impiegare i controlli interni anche per orientare verso trasparenza ed efficienza della gestione la governance delle strutture disaggregate dall'amministrazione diretta.

Nelle Province di Vercelli e Agrigento e nei Comuni di Cardano al Campo, Monte Porzio Catone e Caltagirone, invece, il sistema dei controlli ha varcato la soglia dell'implementazione. In questi casi, infatti, il performance management è riuscito ad affermarsi almeno parzialmente come strumento di controllo direzionale da parte del top management dell'ente locale. Condizione per l'implementazione dei sistemi di controllo è stata l'introduzione di un ufficio/complesso di uffici apposito quale regista del processo di diffusione negli enti locali di tecniche specifiche di gestione per obiettivi e risultati.

In Provincia di Vercelli un ufficio dedicato ai controlli interni è stato costruito nella seconda metà degli anni novanta su input del Nucleo di valutazione che ha gestito il processo di implementazione. In Provincia di Agrigento, invece, una rete di uffici dedicati all'amministrazione dei controlli è stata introdotta in staff alla direzione generale solo a partire dal 2007 in una struttura che fino ad allora non aveva nemmeno provveduto all'introduzione dei controlli come mero adempimento formale. A Monte Porzio Catone, Caltagirone e Cardano al Campo, invece, gli interventi di implementazione hanno trovato un punto di appoggio in strutture e regole introdotti da interventi precedenti. A Monte Porzio Catone era stato già istituito un nucleo di valutazione prima che venisse implementato un effettivo sistema di controllo di gestione nel 2006. A Caltagirone i controlli interni erano stati già introdotti a partire dal 1996 attraverso la costruzione di un nucleo di valutazione supportato dai servizi di consulenza esterna. In

questo caso, però, i controlli sono risultati finalizzati esclusivamente alla valutazione della dirigenza come mero presupposto di erogazione delle indennità di risultato priva di selettività. A partire dal 2007 l'allestimento di uffici dedicati in staff alla Direzione generale, invece, ha mirato a garantire l'integrazione nel ciclo della performance dei momenti della programmazione strategica e del monitoraggio dei risultati. Come accaduto a Caltagirone, anche a Cardano al Campo l'introduzione del sistema dei controlli a partire dal 1999 era stata piegata all'esigenza di impostare un sistema di valutazione per adempiere agli obblighi previsti dalle nuove norme contrattuali. A partire dal 2002, però, l'introduzione di un ufficio di controllo interno in staff al segretario generale e la creazione in gestione associata di un nucleo di valutazione intercomunale altamente qualificato hanno permesso al performance management di assumere una dimensione direzionale.

Sono due gli aspetti che suggeriscono di trattare tali enti come casi di implementazione piuttosto che di internalizzazione del sistema dei controlli interni. In primo luogo, a tali enti mancano le risorse necessarie per estendere progressivamente il campo di intervento del performance management affinando e irrobustendo il design del sistema dei controlli attraverso la formazione, la consulenza e/o la redistribuzione di risorse e funzioni tra le strutture organizzative. In secondo luogo, in questi casi la collaborazione di burocrazie ed élites politiche al perseguimento degli obiettivi di cambiamento è stata parziale e/o temporanea. Nei casi di implementazione, pertanto, il performance management non è ancora riuscito a stabilizzare un cambiamento profondo ed esteso nei comportamenti organizzativi degli attori che operano negli enti locali.

Nei casi di Nizza Monferrato e Lavello il performance management è rimasto bloccato a lungo allo stadio di introduzione senza venire implementato. A Nizza Monferrato lo stallo è stato determinato dalla centralità della ragioneria comunale come perno attorno cui ruota il sistema dei controlli definito dal Nucleo di Valutazione nella seconda metà degli anni novanta. Il presidio degli uffici finanziari, infatti, ha finito per cristallizzare i controlli in mero adempimento burocratico-contabile. A Lavello, invece, il sistema dei controlli è stato introdotto agli inizi del XXI secolo attraverso il ricorso alla gestione associata che ha permesso di superare la carenza di risorse per la costituzione di un Nucleo di valutazione quale condizione del fallimento dei precedenti interventi di riforma. A differenza di quanto accaduto a Cardano al Campo, però, a Lavello la gestione associata è servita solo

a mobilitare risorse per introdurre una nuova struttura senza intaccare le vecchie modalità di governance che sono rimaste dominanti. A Porto San Giorgio, infine, il performance management è stato introdotto solo nel 2009 istituendo un ufficio dedicato al controllo di gestione che attende di essere rifornito da risorse adeguate per poter varcare lo stadio dell'implementazione.

Chiude la rassegna dei livelli di sviluppo dei controlli interni il Comune di Portalbera la cui carenza di risorse, cronica in un ente di dimensioni tanto contenute, mantiene allo stadio di sperimentazione di tecniche ispirate ai principi manageriali il sistema che è stato introdotto nel 2007 senza apportare alcuna innovazione alla realtà istituzionale attraverso la creazione di nuovi organismi e l'attribuzione di risorse per lo svolgimento della nuova funzione.

Gli attori e il processo di cambiamento

L'analisi empirica ha evidenziato la persistenza dei sistemi di performance management in tutti i casi oggetto di indagine. Una volta che è stato introdotto attraverso nuove norme e strutture, infatti, il sistema dei controlli riesce a sopravvivere attraverso l'azione dei meccanismi tipici della *path dependence*.

Nelle realtà più avanzate di Bologna e Pistoia sono stati proprio i meccanismi di *path dependence* a guidare il graduale passaggio attraverso gli strati della costruzione di capacità di sistemi capaci di evolvere verso le forme più comprensive di performance management. In questi casi l'attivazione di meccanismi virtuosi di *path dependence* è stata agevolata dalla compatibilità tra la capacità manageriale che si intendeva costruire e la cultura organizzativa degli enti locali. La bassa resistenza al cambiamento, infatti, ha attivato il meccanismo dell'apprendimento attraverso cui gli attori delle amministrazioni locali hanno potuto apprezzare i vantaggi che l'utilizzo dei controlli interni può comportare. I processi di apprendimento hanno poi progressivamente ampliato la rete dei soggetti coinvolti nel sistema dei controlli accrescendone ulteriormente i benefici e stimolando la leadership degli enti locali a proseguire per strati successivi lungo il percorso di modernizzazione.

Nei casi in cui l'agire combinato di resistenze – riconducibili tanto alla cultura organizzativa quanto alla carenza di risorse – rende difficile raggiungere lo stadio dell'implementazione, invece, i meccanismi della *path dependence* generano l'inerzia organizzativa. Gli elementi di innovazione manageriale introdotti da nuove norme e strutture, infat-

ti, si affiancano a strutture modellate dalla logica burocratica senza alterarne gli equilibri a livello cognitivo e relazionale. Il sistema dei controlli viene introdotto come adempimento formale alle prescrizioni delle riforme amministrative senza prestare attenzione ai contenuti sostantivi dell'implementazione.

Interventi di costruzione dei controlli come adempimento delle prescrizioni del primo ciclo di riforme hanno interessato nella seconda metà degli anni novanta i Comuni di Nizza Monferrato, Caltagiorno e Lavello. In questi casi la soluzione più agevole per adempiere alle riforme amministrative è stata l'introduzione di un nucleo di valutazione alimentato da esperti esterni quali vettori di competenze manageriali. Nel caso di Nizza Monferrato, come già accennato, è stata solo la ragioneria comunale ad appropriarsi delle metodologie introdotte dal nucleo di valutazione, e ciò ha finito per piegare il performance management alle logiche burocratico-contabili dominanti. Negli altri casi il nucleo di valutazione è rimasto un corpo estraneo incapace di integrarsi nelle routine dell'ente perché introdotto come risposta di breve respiro degli attori degli enti rispetto allo stimolo offerto dalle riforme amministrative.

Sotto la spinta del secondo ciclo di riforme, invece, vi è stata una conversione dei Nuclei di valutazione verso lo svolgimento della funzione di valutazione della dirigenza come adempimento delle novità introdotte dal Ccnl del 1999. Alla valutazione della dirigenza sono stati dedicati esclusivamente anche il Nucleo di valutazione introdotto a Cardano al Campo e il nuovo Nucleo gestito in forma associata da Lavello e dai comuni limitrofi. La connessione tra controlli e retribuzione di risultato stabilita dagli interventi normativi di fine anni novanta ha contribuito a bloccare l'implementazione dei sistemi di performance management attivando nella dirigenza locale il meccanismo dell'«attribuzione di minaccia». L'attivazione di tale meccanismo consiste nella mobilitazione collettiva della dirigenza per resistere ai controlli inquadrati come minaccia al proprio status piuttosto che come opportunità di sviluppo professionale. L'attribuzione di minaccia ha finito quindi per sterilizzare la valutazione e bloccare l'implementazione del performance management come supporto alle funzioni direzionali.

Solo il caso della Provincia di Vercelli si distingue per la presenza di un Nucleo di valutazione caratterizzato da particolare attivismo. In questo caso, infatti, il Nucleo di valutazione a partire dalla seconda metà degli anni novanta ha diffuso logiche e strumenti manageriali capaci di attrarre progressivamente nella rete dei controlli i diversi atto-

ri dell'ente locale. L'attivismo del Nucleo di valutazione, però, ha permesso alla costruzione dei controlli interni di raggiungere solo una parziale implementazione. La diffusione delle pratiche manageriali in Provincia di Vercelli, infatti, non ha potuto godere della guida e del supporto offerto dalle élites politiche e dai vertici burocratici come attori interessati a innovare per rafforzare la propria capacità di direzione. Al processo di cambiamento in Provincia di Vercelli, pertanto, sono mancate le élites politiche e burocratiche quali catalizzatori dell'innovazione capaci di garantire la coesione tra le competenze esterne e le strutture interne.

Nonostante l'attivismo del Nucleo di valutazione, anche in Provincia di Vercelli le élites politiche si sono rivelate poco interessate alla programmazione per obiettivi come presupposto di piena implementazione del sistema dei controlli. In tutti i casi di implementazione dei controlli interni assente (Caltagirone pre-2007, Cardano pre-2003, Lavello e Nizza Monferrato) o limitata (Provincia di Vercelli) lo scarso coinvolgimento dei politici nella fase di definizione degli obiettivi si associa alla carenza di attivismo del segretario generale/comunale quale regista dei flussi informativi che attraversano il sistema dei controlli.

Il protagonismo dei segretari generali, infatti, è condizione di assoluto rilievo per l'innescare dei processi di cambiamento. Nei casi di implementazione del sistema dei controlli (Caltagirone post-2007, Cardano post-2003, Monte Porzio Catone e Provincia di Agrigento) è proprio l'arrivo di un nuovo segretario generale a sbloccare lo stallo in cui versava il performance management negli enti in cui esso era ancora assente oppure era stato solo introdotto in modo additivo. In particolare, l'insediamento di un nuovo segretario generale tende ad attivare il processo di cambiamento grazie alla concatenazione dei meccanismi dell'attribuzione di opportunità, dell'adattamento delle aspettative e del *brokerage*.

Il meccanismo dell'attribuzione di opportunità dipende dall'interpretazione da parte dei segretari generali dell'implementazione dei controlli come opportunità per rafforzare l'autorevolezza del proprio ruolo istituzionale in qualità di snodo nevralgico dei flussi informativi generati dal sistema dei controlli. L'attivazione di tale meccanismo ha spinto i segretari a sostenere uno sforzo creativo e intenso di coinvolgimento degli attori interni agli enti nel sistema dei controlli confidando che il risultato di tale impegno potesse essere congruo alle aspirazioni e responsabilità della propria identità professionale.

Il coinvolgimento dei soggetti interni agli enti è stato reso possibile dall'attivazione del meccanismo del *brokerage* che consiste nella mediazione da parte di una unità tra sfere fino ad allora non connesse tra loro. Condizione di implementazione del performance management, infatti, è stata la capacità del segretario comunale di adattare principi e tecniche tipici del mondo aziendale alle specifiche esigenze delle amministrazioni pubbliche locali. Grazie alla mediazione dei segretari è stata inibita l'attivazione del meccanismo di attribuzione di minaccia come fattore che ostacola l'implementazione dei controlli nelle autorità locali. L'attivazione del meccanismo di attribuzione di minaccia è frutto di una strategia di riforma che si limita a giustapporre modello d'impresa e modello burocratico lasciando il design dei controlli interni agli esperti esterni senza coinvolgere la dirigenza degli enti locali nella definizione degli obiettivi e degli strumenti del performance management. Nei casi di implementazione, invece, la mediazione del segretario ha permesso alla dirigenza locale di metabolizzare gradualmente l'introduzione di metodologie manageriali attraverso un'opera costante di adeguamento delle soluzioni manageriali al contesto entro cui esse venivano calate.

L'analisi empirica offre conferme alla dottrina del cambiamento manageriale propugnata dalle agenzie centrali nelle riforme delle autorità locali inglesi. Il processo di implementazione delle soluzioni manageriali scaturisce dall'affinità elettiva tra segretario e leadership politica che lo seleziona e ne sostiene l'attività di diffusione dell'innovazione. Il sostegno della leadership politica, infatti, è fattore di contesto che attiva l'attribuzione di opportunità da parte del segretario promotore del cambiamento e contribuisce all'adattamento delle aspettative della dirigenza. Il sostegno offerto dal vertice politico, infatti, infonde credibilità nelle iniziative del segretario che si traducono in mobilitazione di risorse per costruire nuove istituzioni dedicate all'implementazione del cambiamento. Ciò induce la dirigenza a mutare le proprie aspettative rispetto a sforzi di riforma che, a differenza di quanto accaduto in passato, non seguono più la logica dell'adempimento formale. L'adattamento delle aspettative in combinazione con il *brokerage* ha dunque permesso al segretario generale di fungere da interfaccia tra modelli aziendali e schemi cognitivi della dirigenza in un processo di adattamento reciproco innescando una spirale di feedback positivi che hanno sostenuto il processo di implementazione.

Il meccanismo del *brokerage* non si è attivato a Porto San Giorgio quale caso in cui l'attribuzione di opportunità ha permesso di rag-

giungere solo lo stadio dell'introduzione del controllo di gestione. Il design del sistema di performance management è stato influenzato dal timing dell'introduzione dei controlli. A differenza di quanto accaduto negli altri enti, a Porto San Giorgio il controllo di gestione è stato dedicato in prima battuta al monitoraggio dell'andamento gestionale delle società *in house*. Mentre i sistemi introdotti nel XX secolo nell'amministrazione diretta – con le eccezioni dei casi avanzati di Bologna e Pistoia – faticano ad ampliare la propria presa sul mondo delle partecipazioni locali, a Porto San Giorgio il segretario generale ha saputo trovare nel controllo di gestione una soluzione al problema dell'assenza di leve efficaci di direzione su società affette da forti passività di bilancio.

L'esperienza di Porto San Giorgio insegna che il peso dello sviluppo dei controlli negli enti locali tende a gravare esclusivamente sulle spalle di segretari intraprendenti capaci di mettere in campo un comportamento imprenditoriale che ha diffuso l'innovazione in strutture ossificate (Baez - Abolafia 2002). L'imprenditorialità dei segretari ha permesso di sciogliere le incrostazioni burocratiche senza però riuscire a consolidare l'innovazione. In primo luogo, per raggiungere lo stadio dell'implementazione i sistemi di performance management hanno bisogno del sostegno del segretario comunale lungo un arco di tempo sufficientemente ampio. A Porto San Giorgio, ad esempio, la dipartita precoce del segretario promotore del cambiamento si è tradotta nello stallo del sistema dei controlli incapace di raggiungere l'implementazione perché è mancata l'attivazione del meccanismo del *brokerage* che richiede i tempi lunghi della mediazione. In secondo luogo, il contesto istituzionale tende a non favorire nel lungo periodo i progressi dell'implementazione dei controlli. Da un lato, il regime di austerità finanziaria permanente delle autonomie locali priva i controlli delle risorse necessarie per evolvere verso sistemi comprensivi capaci di produrre informazioni sulle molteplici dimensioni della performance. Dall'altro lato, invece, il supporto offerto ai segretari dai vertici politici tende a essere discontinuo.

Tale combinazione di fattori, ad esempio, ha ostacolato il passaggio verso l'internalizzazione di Cardano al Campo quale caso più avanzato di implementazione dei controlli. Nel caso di Cardano al Campo il ricorso a una forma associata di controllo di gestione ha permesso di implementare il sistema di performance management dotandolo anche del supporto di esercizi di benchmarking. Col passare del tempo, però, il ricambio delle élites politiche che avevano sostenuto la collabora-

zione tra gli enti e i vincoli crescenti di finanza pubblica hanno finito per condurre alla dissoluzione della gestione associata privando il sistema dei controlli delle risorse necessarie per investimenti in formazione e innovazione tecnologica. La carenza di risorse e sostegno dei vertici politici affligge anche gli altri casi di implementazione dei controlli che risultano ancora privi del controllo di qualità e del benchmarking come strumenti che rendono più accurato il monitoraggio del livello dei servizi.

L'innovazione diffusa dai segretari, pertanto, tende a restare impigliata nella frammentazione istituzionale e politica degli enti locali. Come insegnano le esperienze pienamente consolidate dei Comuni di Bologna e Pistoia, lo sviluppo dei controlli richiede tempi lunghi. Senza stabilità finanziaria e coesione politica le iniziative di cambiamento restano in mezzo al guado, sospese su una base istituzionale frammentata che ostacola il passaggio verso forme più evolute.

Il mutamento della forma di governo, inoltre, non ha promosso la riqualificazione delle assemblee locali che si limitano a recepire passivamente le evidenze generate dai controlli. Se nel Regno Unito l'attività di *scrutiny* è risultata spesso sterile perché incapace di incidere sulla formulazione delle politiche, in Italia essa è assente perché le assemblee non risultano coinvolte nemmeno nella raccolta e analisi delle informazioni sulla performance degli enti locali. Se in Inghilterra l'uso limitato del performance management da parte delle assemblee è dovuto alla natura avversariale della competizione politica, in Italia il mancato utilizzo del performance management è dovuto all'assenza di una spinta dal centro che attribuisse la funzione di *scrutiny* alle assemblee e la alimentasse con sistemi di controllo comprensivi istituiti sotto la pressione dei regimi ispettivi.

Per quanto riguarda l'impiego delle evidenze generate dal performance management da parte delle Giunte, infine, esso tende a essere limitato. Lo scarso utilizzo del performance management da parte dei governi locali non li rende casi eccezionali dal momento che anche nelle altre democrazie avanzate l'assenza di una connessione tra informazioni e decisioni a livello politico è particolarmente frequente (Askim 2008; Pollitt 2006). Risulta difficile, infatti, coniugare le emergenze dell'agenda politica con le evidenze generate dal performance management. Nel caso degli enti locali i cui sistemi di controllo sono meno avanzati, inoltre, le informazioni né sofisticate né tempestive generate dal performance management mal si prestano a soddisfare i bisogni informativi dei governi. In un caso di sistema di reporting molto avan-

zato come quello di Pistoia, invece, è l'architettura delle informazioni consolidate nel corso del tempo a ostacolare l'instaurazione di una stretta connessione tra informazioni e decisioni dei politici. La genesi del sistema dei controlli a Pistoia, infatti, non ha visto il segretario esercitare il ruolo di *gatekeeper* dei flussi informativi tra strutture e leadership politica dal momento che il performance management è stato sviluppato dagli uffici finanziari.

Come notato da Pollitt (2006), i sistemi di reporting non riescono a suscitare l'interesse dei leader politici che tendono invece a raccogliere le informazioni attraverso contatti informali con i loro più stretti collaboratori. Come si evince anche dallo studio degli altri casi, la comunicazione dei dati di performance alla leadership politica può risultare efficace solo nei casi in cui il sistema dei controlli è centralizzato in capo al segretario generale come figura capace di far emergere dalle informazioni gli aspetti più politicamente salienti. Nel caso di Porto San Giorgio, ad esempio, le informazioni generate da un sistema ancora gracile hanno avuto un forte impatto sulla governance delle partecipazioni locali grazie al supporto offerto dal segretario generale alle decisioni del vertice politico.

Dall'analisi dei casi emerge la tendenza della leadership politica a supportare il cambiamento come mero simbolo di modernità privo di ricadute sulla definizione dell'agenda e delle alternative di policy (Brunsonn - Olsen 1993). Ciononostante, il sostegno della leadership politica è fattore di contesto cruciale che attiva il meccanismo dell'attribuzione di opportunità attraverso cui il segretario contribuisce alla costruzione di sistemi che almeno il management degli enti locali può impiegare come base informativa delle proprie scelte gestionali.

6. *Le lezioni estrapolate dall'analisi empirica.*

Gli studi di caso passati in rassegna nei paragrafi precedenti e illustrati in dettaglio nei prossimi capitoli costituiscono dei laboratori in cui è stata sperimentata l'innovazione istituzionale e amministrativa. Le indagini sul campo compiute dai segretari, però, si limitano a preparare il terreno per pratiche di estrapolazione che attendono di essere disciplinate da una rete istituzionale per la circolazione della conoscenza capace di operare sulla falsariga di quanto proposto nel paragrafo 3. Nell'attesa che la proposta metodologica avanzata in questo contributo venga accolta da istituzioni interessate a guidare la circola-

zione della conoscenza, le evidenze generate dagli studi di caso possono essere impiegate solo in processi di *policy transfer* laddove ci siano attori interessati a ricorrere a tale modalità di costruzione di capacità amministrativa.

Per quanto concerne il design degli interventi di riforma promossi dal livello centrale di governo, gli studi di caso pongono all'attenzione degli attori interessati al *policy transfer* lezioni relative alle seguenti dimensioni della riforma dei controlli:

– *La certificazione degli attori.* Tratto costante di tutti gli interventi di riforma in materia di controlli interni è stata l'immissione nelle amministrazioni di professionalità nuove e specifiche attraverso la costituzione di organismi della valutazione. Spesso, come insegnano gli studi di caso, l'esito di tale strategia di riforma si riduce però alla mera introduzione per addizione degli organismi composti dagli esperti di valutazione e controllo. Le riforme, invece, non hanno investito sulla riqualificazione professionale della comunità dei segretari generali quali attori in cerca di una nuova identità istituzionale dopo l'abolizione dei controlli preventivi di legittimità. Eppure, alcuni segretari hanno sfruttato proprio la riforma dei controlli per rinnovare la propria identità professionale quali broker dell'innovazione negli enti locali.

Dal momento che l'implementazione dei controlli tende a dipendere dall'impegno e dalla capacità dei segretari generali, le riforme promosse dal centro potrebbero innescare il cambiamento a livello locale attraverso il meccanismo dell'*actor certification*. Come rileva Barzelay (2007), tale meccanismo implica la trasformazione degli attori in agenti di responsabilità astratte, quali una specifica funzione oppure un programma di *policy*. Nel caso della riforma dei controlli, i segretari generali andrebbero riconosciuti dalle istituzioni quali broker dell'innovazione responsabili del coordinamento dei flussi informativi del performance management. La tendenza dei meccanismi a operare in combinazione farebbe della certificazione dei segretari la leva del cambiamento capace di attivare il meccanismo dell'attribuzione di opportunità da cui, come insegnano gli studi di caso, dipende il successo degli sforzi di implementazione dei controlli.

Indicazioni sull'opportunità di attivare la certificazione dei segretari generali giungono anche dallo studio del caso inglese in cui la riforma dei controlli è stata focalizzata dalle agenzie centrali sul *chief executive* in qualità di regista del *corporate centre* che ha costituito il motore dell'implementazione dei sistemi di performance management. Come insegna il caso inglese, inoltre, la certificazione potrebbe

trasformare i segretari in referenti non solo degli esperti esterni e della dirigenza ma anche della leadership politica qualora le attività di formazione e circolazione della conoscenza venissero estese anche ai dirigenti politici. Ciò consentirebbe di accrescere la coesione tra leader politici e segretari generali quale fattore di contesto che agevola gli sforzi di implementazione del performance management.

– *La circolazione della conoscenza.* La certificazione dei segretari generali consentirebbe anche di ampliare le attività di scambio della conoscenza. Come insegnano gli studi di caso, tale attività viene svolta dai segretari in fase di progettazione del sistema dei controlli quale unica occasione in cui gli enti locali fanno ricorso a fonti specialistiche di conoscenza. L'austerità finanziaria, come fatto notare a più riprese nei precedenti paragrafi, limita l'investimento delle autonomie locali in formazione e consulenza per l'affinamento dei propri sistemi di performance management. Grazie alla certificazione dei segretari generali, invece, potrebbe essere valorizzata la loro qualità di nodi di una rete professionale per svolgere attività di scambio di conoscenze tra pari analoghe a quelle intraprese da Idea nel Regno Unito. In questo caso i segretari non si limiterebbero più a svolgere la mediazione tra specialisti esterni e strutture interne in fase di avvio dei controlli, bensì potrebbero esercitare un'attività di *brokerage* tra enti locali destinata a tutte le fasi di sviluppo del performance management.

La promozione di arene e iniziative che consentano di scambiare pratiche di innovazione appare particolarmente appropriata al caso italiano caratterizzato dalla notevole differenziazione delle traiettorie di sviluppo dei sistemi di performance management nel mondo degli enti locali. Come insegnano gli studi di caso, la costruzione dei controlli evolve per cambiamenti incrementali frutto dell'innesto di nuove conoscenze su vecchie pratiche che fungono da appoggio per i nuovi interventi. L'allestimento di una rete di scambio delle conoscenze offrirebbe agli enti locali un ventaglio molto ampio di pratiche da cui pescare le competenze più adeguate al livello di sviluppo del proprio sistema di controlli interni.

Grazie alla certificazione dei segretari generali, pertanto, gli enti locali potrebbero disporre di una rete per la diffusione di conoscenza dai bassi costi e dagli alti ricavi poiché verrebbero valorizzate le conoscenze già presenti nel mondo delle autonomie locali veicolate dai segretari come *critical friends* dei propri pari. La certificazione della comunità dei segretari come infrastruttura per la diffusione della conoscenza richiederebbe un forte investimento nelle attività e iniziative

svolte dalla Sspal quale agenzia capace di certificare e mettere in rete i segretari generali.

– *L'attribuzione di minaccia tra performance-related pay e accountability.* Come tutte le innovazioni, anche la costruzione dei sistemi di performance management crea incertezza nei soggetti interni e ne suscita la resistenza che sovente riesce a bloccare l'implementazione (de Lancer Julnes - Holzer 2001). Senza alcun dubbio la connessione tra performance e retribuzione di risultato costituiva solo una delle molteplici funzionalità associate dalle riforme amministrative al controllo interno (Dente - Piraino 2009). La presenza della valutazione agganciata all'erogazione della retribuzione di risultato, però, ha contribuito in larga misura a innescare il meccanismo di attribuzione di minaccia suscitando un atteggiamento difensivo nei dirigenti che hanno temuto l'implementazione dei controlli come mera identificazione e sanzione della propria inefficienza piuttosto che come strumento di direzione.

La traiettoria delle riforme dei controlli in Italia, lungi dall'acquisire consapevolezza delle tensioni che possono instaurarsi tra i molteplici obiettivi del performance management, sembra addirittura destinata ad acuire le contraddizioni tra le funzionalità attribuite ai controlli interni. La terza ondata di riforme promossa dal d.lgs. n. 150/2009, infatti, aggiunge anche il miglioramento dell'accountability come ulteriore funzione associata al performance management.

Il ricorso al performance management come strumento di comunicazione esterna è esigenza avvertita nelle democrazie contemporanee i cui governi cercano di lenire sfiducia e scetticismo dei cittadini offrendo loro la pubblicazione dei dati come strumento di controllo sulle amministrazioni (Van de Walle - Roberts 2008). Come insegna il caso inglese, però, la pubblicazione dei dati generati dal performance management non riesce a suscitare l'interesse dei cittadini a causa di tre limiti principali individuati dalla letteratura internazionale (de Lancer Julnes 2006): il problema di attribuzione della responsabilità, vale a dire che la sola pubblicazione dei dati è incapace di stabilire nessi causali tra risultati e decisioni; la difficoltà di larga parte dei sistemi di performance management di catturare e rappresentare adeguatamente la qualità dei servizi pubblici come unica dimensione di performance di stretto interesse per i cittadini; la tendenza al *goal displacement* del performance management le cui informazioni si prestano a manipolazioni e distorsioni per proiettare un'immagine positiva dell'amministrazione.

Per superare questi limiti della pubblicazione dei dati di performance occorre costruire sistemi integrati di performance management caratterizzati da processi partecipativi che includano la società civile in tutte le fasi del ciclo di gestione della performance (Ho 2008; Yang - Holzer 2006). Come insegna l'esperienza di Bologna, l'impiego dei controlli interni come strumento efficace di accountability è possibile solo integrando una lunga tradizione di partecipazione della società civile con sistemi di performance management che siano stati già internalizzati. Come evidenziano gli altri studi di caso, si tratta di condizioni che non sono presenti nella larga maggioranza degli enti locali in cui il performance management come strumento di accountability sembra destinato a venire sterilizzato dall'attribuzione di minaccia come già accaduto al *performance-related pay*.

Piuttosto che offrire una spinta verso la produttività, anche la trasparenza della performance induce le amministrazioni ad assumere un atteggiamento difensivo. L'opinione pubblica, infatti, non viene percepita dai soggetti interni agli enti locali come partner nella costruzione e affinamento dei controlli bensì come interlocutore attento a identificare solo le performance negative che ne rafforzino l'insoddisfazione verso l'inefficienza e l'inefficacia delle pubbliche amministrazioni. Tale percezione rischia di accrescere anche nel caso italiano le tensioni tra uso esterno del performance management come strumento di accountability e uso interno come strumento direzionale (Halachmi 2005). Gli enti locali potrebbero essere indotti a non sviluppare oppure a manipolare i sistemi di controllo le cui evidenze, piuttosto che stimolare processi di apprendimento dei soggetti interni, si prestano invece a essere strumentalizzate dai media e dagli altri attori della società civile interessati a cavalcare l'insoddisfazione verso l'amministrazione.

Come già accaduto con la valutazione della dirigenza, l'attribuzione al controllo interno di obiettivi ulteriori alla dimensione strettamente direzionale rischia di bloccare l'implementazione di quest'ultima. Nel caso dell'accountability, inoltre, a percepire il performance management come fonte di sanzioni piuttosto che di apprendimento non sono solo i dirigenti ma anche i leader politici. Molto indicativo al riguardo è il caso di Cardano al Campo dove la segretezza dei dati di performance è stata la condizione richiesta dalla leadership politica per offrire il proprio sostegno alla costruzione dei controlli interni. Cercando l'improbabile sostegno dei cittadini insoddisfatti il performance management rischia così di perdere il sostegno della leadership politica quale fattore di contesto che sostiene i processi di cambiamento.

Le fibrillazioni innescate nei dirigenti amministrativi e politici da *performance-related pay* e comunicazione esterna dei dati di performance suggeriscono di disegnare futuri interventi di riforma la cui missione sia esclusivamente quella di sostenere la costruzione dei controlli interni come supporto alla direzione degli enti locali. Si tratta di una strategia meno ambiziosa che però ha il pregio di agevolare la partecipazione dei soggetti interni alla costruzione del performance management come strumento che agevola la ricerca di soluzioni piuttosto che erogare sanzioni.

– *Network di collaborazione e performance management.* La frammentazione istituzionale delle autonomie locali in Italia costituisce un fattore di contesto che tende a inibire lo sviluppo di sistemi robusti di performance management. Come insegna anche il caso inglese, sistemi comprensivi di performance management richiedono un impegno notevole di risorse che solo gli enti di dimensioni più grandi possono mobilitare. L'antidoto alla frammentazione istituzionale sviluppato dagli enti locali italiani è il ricorso alla gestione associata che viene istituita dal basso senza alcun sostegno da parte delle agenzie centrali e degli organismi associativi degli enti locali. In assenza di un supporto istituzionale, le forme associate di gestione dei controlli sono innanzitutto poco diffuse. Le poche esperienze di gestione associata, inoltre, tendono a essere instabili perché la loro persistenza è rimessa alla difficile cooperazione tra élites che operano in contesti politici e amministrativi turbolenti. Eppure, come insegnano i casi di Lavello e Cardano al Campo, la gestione associata può aiutare gli enti locali a superare il deficit di risorse che li affligge offrendo anche l'opportunità di praticare valutazioni comparative della performance mediante esercizi di benchmarking di cui i segretari hanno evidenziato i benefici.

Lo sviluppo di network di collaborazione in materia di performance management tra enti locali può essere incentivato dalla cooperazione tra agenzie centrali e organismi associativi degli enti locali come accaduto nel Regno Unito dove il dipartimento di Communities and Local Government e la Local Government Association hanno costruito insieme le Regional Improvement and Efficiency Partnership. In prospettiva comparata, inoltre, il Regno Unito non costituisce un caso isolato. La Norvegia, ad esempio, costituisce il caso più avanzato di partnership tra agenzie centrali e associazione degli enti locali dalla cui cooperazione sono scaturiti a partire dal 2002 i «networks for renewal and efficiency» quali reti inter-comunali per lo sviluppo di sistemi di performance management ed esercizi di benchmarking

(Askim, Johnsen, Christophersen 2008). Il governo norvegese si è accollato i costi per l'avvio della collaborazione che ha richiesto la costituzione di staff responsabili della interconnessione tra le reti e tra gli enti all'interno di ciascuna rete inter-comunale. Dal 2005 il networking è poi divenuto un servizio offerto ai propri membri dall'associazione degli enti locali norvegesi.

I casi inglese e norvegese, pertanto, evidenziano come addirittura la strategia di riforma top-down dei controlli perseguita da governi centrali forti abbia beneficiato della collaborazione degli organismi associativi che può essere di particolare aiuto per l'implementazione del performance management anche nel caso italiano caratterizzato dalla presenza di un centro debole alla prese con un livello periferico particolarmente frammentato.

Per quanto concerne la costruzione dei sistemi di performance management all'interno degli enti locali, dagli studi di caso emergono le seguenti lezioni per gli attori interessati al policy transfer:

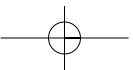
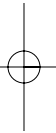
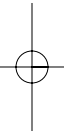
1) *Centralizzazione dell'architettura dei flussi informativi*. Per gli enti locali alle prese con l'introduzione o l'implementazione dei controlli interni si suggerisce di strutturare il performance management attorno alla figura del segretario generale dotandolo del sostegno di un ufficio dedicato alla raccolta e analisi dei dati. Tale scelta organizzativa, infatti, ha il pregio di supportare l'attività di *brokerage* svolta dal segretario generale.

2) *Ricorso alla gestione associata*. Come già sottolineato a più riprese, la carenza di risorse impedisce agli enti locali più piccoli di istituire un ufficio dedicato al controllo interno. Per superare tale limite gli enti locali possono sviluppare dal basso di propria iniziativa forme di gestione associata dei controlli come già accaduto nei casi di Lavello e Cardano al Campo.

3) *Governo dell'ente locale come holding quale obiettivo del performance management*. Il decentramento istituzionale fondato sull'adozione di modelli privatistici di organizzazione delle attività amministrative degli enti locali non sembra sia stato accompagnato da una modernizzazione dei controlli interni che sovente restano confinati all'interno dell'amministrazione diretta. Il ritardo dei controlli rispetto ai processi di aziendalizzazione delle amministrazioni è uno dei fattori istituzionali da cui origina la scarsa attenzione all'efficienza gestionale che contrassegna larga parte delle società partecipate dagli enti locali. Come insegnano i casi di Bologna, Pistoia e Porto San Giorgio, il performance management può costituire un efficace strumento di con-

trollo sull'andamento delle partecipazioni per enti locali oggetto di pressioni sempre più forti al contenimento della spesa. La definizione del performance management come dispositivo di governance delle partecipazioni locali, pertanto, può favorirne l'implementazione in quanto risposta a un bisogno che gli enti locali sono destinati ad avvertire con sempre maggiore intensità.

4) *Performance management e partnerships di area*. Il controllo sulle partecipazioni degli enti locali spinge inevitabilmente il performance management al di fuori dei confini territoriali dal momento che spesso le società pubbliche sono compartecipate da una molteplicità di enti pubblici anche di diversa natura e livello territoriale. Nell'assetto delle società pubbliche locali si trova una delle molteplici manifestazioni empiriche della tendenza degli enti locali a produrre politiche attraverso reti di area entro cui cooperano attori pubblici e privati. Nel caso di Caltagirone, ad esempio, è stata la programmazione negoziata promossa dall'Unione europea a dare avvio alla sperimentazione delle prime tecniche di misurazione e rendicontazione nell'ente locale. Come insegna anche il caso inglese, il governo delle partnership di area potrebbe essere supportato dalla costruzione – nel caso italiano attraverso interventi bottom-up – di patti territoriali innervati da sistemi di performance management dedicati.



II. Il Comune di Bologna

di Caterina Grechi

1. *Il contesto.*

Il Comune di Bologna da tempo utilizza strumenti che coinvolgono la società civile e le imprese nella realizzazione di politiche pubbliche che investono la comunità. Tra gli strumenti di più recente applicazione, ricordiamo il Piano strutturale comunale, il Bilancio sociale e l'Istruttoria pubblica sulle politiche di welfare.

L'Amministrazione comunale di Bologna già da alcuni anni coinvolge la propria cittadinanza nella stesura del Piano strutturale comunale (Psc). La nuova legge regionale (l.r. 20/2000) ha cambiato radicalmente il quadro di riferimento istituzionale e ha segnato un periodo di importanti trasformazioni per la storia della città e dell'urbanistica a Bologna. Il processo di pianificazione si indirizza verso forme di partecipazione che vedono coinvolti i cittadini nella discussione degli obiettivi e nella definizione delle scelte progettuali. Lo scopo di questa attività mira a migliorare la trasparenza e la conoscenza da parte della comunità dei processi che sono alla base delle scelte di piano, agevolando le fasi successive di discussione pubblica e integrazione ai laboratori di urbanistica partecipata organizzati sul territorio.

Il bilancio sociale, attività consolidata del Comune di Bologna, è strumento fondamentale che mette in relazione l'ente con i suoi cittadini. Tale strumento vuole contribuire a rendere trasparente l'azione amministrativa e favorire la comunicazione con i cittadini. Il bilancio sociale ha un duplice obiettivo: descrivere le principali evoluzioni del territorio e rendere conto ai cittadini di come vengono impiegate le risorse economiche e potenziati i servizi sul territorio. In particolare, vengono soprattutto descritti i progetti e le principali attività realizzate in collaborazione con le associazioni e il terzo settore.

Nel settembre 2010 è stata svolta l'istruttoria pubblica sulle politiche di welfare. L'istruttoria pubblica è uno strumento per acquisire il

contributo delle categorie economiche, delle parti sociali, delle associazioni e dei singoli cittadini interessati. Gli obiettivi principali che si intendono perseguire consistono nel sollecitare proposte innovative per realizzare un nuovo modello di welfare e formulare proposte per il bilancio 2011.

Il Comune di Bologna, inoltre, ha raggiunto negli anni un elevato grado di digitalizzazione dei flussi informativi. Si consideri che tutto il personale assegnato agli uffici è dotato di postazioni di lavoro (oltre 3850 pc) con programmi informatici standard, posta elettronica, connessione a internet. I processi interni all'ente (attività deliberativa, gestione finanziaria, gestione delle risorse, personale) sono ormai completamente informatizzati. Sono online anche molti servizi per la città quali pratiche edilizie, iscrizioni scolastiche, calcolo e pagamento di imposte e tariffe, consultazione di cartografia e strumenti urbanistici, visualizzazione della localizzazione degli impianti per la telefonia mobile e consultazione dei dati del polo bibliotecario.

Il sistema informatico del Comune di Bologna si basa su una struttura centralizzata (attualmente: settore Tecnologie informatiche) cui compete di programmare e gestire l'informatizzazione dell'ente. Il settore si occupa della definizione degli obiettivi e dei progetti di informatizzazione, nonché degli acquisti di strumenti per garantire l'attività dei settori e l'operatività dei singoli utenti (acquisti di computer, stampanti, accessori, programmi, manutenzioni, assistenza di base, programmi di sviluppo e servizi specialistici). L'attività di supporto si esplica nei confronti delle articolazioni organizzative del Comune, con la definizione condivisa dei progetti di informatizzazione da attuare compatibilmente con le risorse disponibili; l'attività di assistenza si svolge inoltre in maniera capillare, nei confronti dei singoli utenti, che vengono supportati nell'uso del computer e nell'utilizzo dei diversi programmi di gestione. Il Comune di Bologna ha realizzato anche un sistema di protocollo informatico denominato e-Protocollo, che rappresenta una componente fondamentale del complesso tecnologico indispensabile per lo sviluppo del governo elettronico. Infatti consente la registrazione dei documenti informatici sottoscritti con firma digitale, ma soprattutto l'interoperabilità con gli enti pubblici, cioè la trasmissione telematica di documenti fra PA. In aderenza a quanto previsto dal Codice dell'amministrazione digitale, lo strumento adottato per attivare tale modalità di comunicazione è la posta elettronica certificata (Pec); attraverso questo servizio, assicurato da gestori autorizzati, i protocolli informatici degli enti (mittente e destina-

tario) trasmettono i documenti protocollati e ottengono l'evidenza dell'avvenuta consegna al destinatario.

2. Introduzione e sviluppo dei controlli interni.

L'avvio del controllo di gestione nel Comune di Bologna ha luogo nei primi anni ottanta con il tentativo di analizzare i costi sostenuti per la realizzazione di alcuni prodotti/servizi fondamentali. Si percepisce già l'esigenza da parte della direzione e degli organi politici di ricevere informazioni significative di dati di costo, che consentano di monitorare in modo continuo e coerente l'uso della risorsa pubblica in un'ottica di gestione di azienda pubblica che, pur non dovendosi confrontare con il mercato sulla base di rigidi parametri di redditività e di concorrenza, affronta gli stessi problemi di efficienza e ha obblighi di trasparenza, efficacia e oculatezza addirittura superiori a quelli di un'azienda privata. Il continuo adeguamento dell'organizzazione a questa nuova ottica di gestione, la necessità di definire al meglio i compiti e le responsabilità della dirigenza e conseguentemente di condividere i parametri per una giusta valutazione del suo operato, la concomitante introduzione di un nuovo insieme di norme ispirate a questa cultura portano, dai primi anni novanta, a un'implementazione nel Comune di Bologna di un vero e proprio processo di controllo di gestione.

Dopo successivi mutamenti e aggiustamenti organizzativi, attualmente è il Dipartimento programmazione il titolare della regia delle fasi principali del controllo di gestione. Esso è composto dal Settore controlli, che è responsabile delle fasi del processo e della redazione dei report che riguardano la pianificazione annuale, il monitoraggio della parte corrente del bilancio, la tenuta della contabilità analitica, della pianificazione pluriennale e del monitoraggio degli investimenti, mentre il Settore statistica si occupa delle rilevazioni ed elaborazioni dei dati demografici e socio-economici e delle rilevazioni ed elaborazioni delle statistiche di competenza dell'Ufficio comunale di statistica.

La fondamentale funzione del Settore controlli di collettore di dati è assicurata da un flusso di informazioni provenienti dai *controllers* di settore/quartiere: essi dipendono gerarchicamente dai singoli direttori e funzionalmente dal settore Controlli. Le attività principali del processo di controllo di gestione nel Comune di Bologna sono:

- predisposizione, in base alle linee guida dettate dalla Giunta e concordato con i vari direttori di settore/quartiere, del budget annua-

le per struttura organizzativa a supporto della redazione del bilancio di previsione;

- predisposizione di un piano dettagliato degli obiettivi e delle attività per struttura organizzativa, denominato «Programma delle attività» che supporta e integra il Peg e che contiene l'insieme dei parametri che servono come base di valutazione, a consuntivo, dei direttori e a cascata dei responsabili di unità organizzativa;

- revisione semestrale dei predetti documenti alla luce di quanto successo nei sei mesi precedenti e redazione di un report semestrale, denominato Preconsuntivo, che supporti le eventuali variazioni di bilancio;

- redazione di un consuntivo annuale per centro di costo con analisi degli scostamenti di ciò che si è fatto rispetto a quanto ci si era proposti di fare a budget e l'aggiornamento di serie storiche a supporto delle decisioni di gestione;

- tenuta della contabilità analitica e redazione di un consuntivo annuale di analisi dei costi e di indicatori per attività e per altri oggetti ritenuti rilevanti (servizi e prodotti alla persona, progetti particolari ecc).

- predisposizione annuale della pianificazione triennale supportata con studi statistici sulla popolazione, sull'economia ecc. e redazione della Relazione previsionale e programmatica;

- redazione e monitoraggio semestrale del Piano degli investimenti;

- monitoraggio e manutenzione a livello di sistema informativo della struttura dei centri di costo alla luce delle variazioni organizzative;

- analisi costi/opportunità di particolari progetti su richiesta della dirigenza e/o degli organi politici;

- redazione della documentazione per il processo annuale di rating con la Società Standard&Poor's.

Ogni singolo report prodotto all'interno di questo processo viene messo a disposizione di tutti gli organi politici (sindaco, Giunta, Consiglio comunale, Consigli di quartiere), del Collegio dei revisori, della dirigenza e dei responsabili di unità organizzative. Da qualche anno, per migliorare soprattutto la visibilità esterna («dei cittadini») di queste informazioni e facilitarne la lettura anche per i «non addetti ai lavori» è stato creato un sito internet del Dipartimento programmazione (<http://www.comune.bologna.it/iperbole/piancont>) a libero accesso in cui è possibile trovare degli estratti dei documenti di bilancio approvati, dei grafici di andamenti di serie storiche delle grandezze più significative, le ultime risultanze delle rilevazioni statistiche sulla città e quant'altra analisi o studio, di libera divulgazione, possa essere utile al processo di trasparenza della gestione delle risorse pubbliche.

3. *Il ciclo annuale di pianificazione e controllo.*

Le attività che compongono il ciclo annuale della pianificazione e dei controlli si possono suddividere in tre gruppi: attività finalizzate alla condivisione, predisposizione e approvazione degli strumenti annuali e poliennali di programmazione economico-finanziaria; attività finalizzate alla gestione e conseguente variazione nel corso dell'anno dei principali strumenti di pianificazione annuale e poliennale; attività finalizzate alla consuntivazione dei principali risultati conseguiti dall'amministrazione nell'anno precedente. A supporto di queste attività vengono inoltre realizzati studi e analisi statistiche in campo demografico, socio-economico e territoriale. È importante ricordare che, anche attraverso la partecipazione del Comune di Bologna alla sperimentazione promossa dall'Anci sul tema della rilevazione delle performance dei comuni, è in corso l'adeguamento delle attività di pianificazione e controllo descritte alle disposizioni sulla misurazione, valutazione e trasparenza delle performance. Tali disposizioni sono contenute in particolare nel Titolo II del d.l. 150/2009, in attuazione della l. 15/2009 in materia di ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e di efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni.

Le attività finalizzate alla condivisione, predisposizione e approvazione degli strumenti annuali e poliennali di programmazione economico-finanziaria si sostanziano nell'approvazione da parte del Consiglio comunale dei seguenti strumenti annuali e poliennali di programmazione economico-finanziaria:

- 1) Bilancio a budget;
- 2) Programmi obiettivo proposti dai quartieri;
- 3) Bilancio di previsione;
- 4) Bilancio pluriennale;
- 5) Piano poliennale dei lavori pubblici e degli investimenti;
- 6) Piano delle alienazioni e valorizzazioni immobiliari;
- 7) Relazione previsionale e programmatica, così articolata:
 - Allegato 1. Come cambia Bologna: le recenti tendenze demografiche, sociali ed economiche;
 - Allegato 2. Indirizzi generali di governo;
 - Allegato 3. Gli obiettivi e gli interventi delle società partecipate e degli altri enti strumentali;
 - Modello per comuni e Unione di comuni (conforme al Dpr 3.08.1998 n. 326).

Immediatamente dopo l'approvazione da parte del Consiglio comunale degli strumenti sopra elencati la Giunta comunale procede all'approvazione del Piano esecutivo di gestione (Peg) e dell'elenco degli obiettivi contenuti nei piani delle attività predisposti dai dipartimenti/aree/settori (nei piani delle attività ciascun obiettivo è articolato in macroattività con indicazione delle scadenze e delle risorse di personale e finanziarie assegnate). I piani delle attività relativi ai singoli quartieri vengono approvati dai rispettivi Consigli.

Le attività inerenti alla gestione e conseguente variazione in corso d'anno dei principali strumenti di pianificazione annuale e poliennale sono finalizzate, attraverso una costante azione di monitoraggio e controllo della gestione, a definire e fare approvare tempestivamente le eventuali, necessarie variazioni dei principali strumenti di pianificazione annuale.

I principali obiettivi di queste attività di monitoraggio e controllo della gestione sono:

1) relativamente al bilancio di parte corrente assicurare il mantenimento della situazione di equilibrio fra entrate e spese in corso d'anno, assicurando la destinazione delle eventuali risorse aggiuntive ai dipartimenti/aree/settori/quartieri in coerenza con le indicazioni formulate nella tabella di budget normalizzato dell'anno di riferimento;

2) relativamente al piano investimenti selezionare in coerenza con le priorità programmatiche di mandato i progetti di investimento da approvare e finanziare nel corso dell'anno, compatibilmente con le effettive possibilità di finanziamento e con le limitazioni imposte dal patto di stabilità alla spesa in conto capitale.

In corso d'anno è riservata una costante attenzione alla necessaria coerenza fra gli andamenti gestionali e il rispetto dei vincoli complessivi previsti dal patto di stabilità.

Tra le attività finalizzate alla consuntivazione dei principali risultati conseguiti dall'Amministrazione nell'anno precedente, alcuni strumenti (Relazione al conto consuntivo e Consuntivo secondo lo schema di budget) hanno carattere prevalentemente economico-finanziario, da sottoporre all'approvazione del Consiglio comunale. Questi documenti sono integrati dal Consuntivo di contabilità analitica, che consente una visione secondo schemi di contabilità economica delle diverse tipologie e quantità di risorse assegnate alle varie articolazioni organizzative per il raggiungimento degli obiettivi previsti nei piani delle attività.

Accanto a questi rendiconti di carattere prevalentemente economico-finanziario il Comune di Bologna ha sviluppato da molti anni un'e-

sperienza di rendicontazione sociale, che è stata recentemente perfezionata e ampliata integrando i documenti del bilancio sociale (disponibili per l'intero Comune e per ciascuno dei nove quartieri cittadini) con i documenti e le analisi condotte in chiave di bilancio di genere e di bilancio ambientale.

Per comunicare i principali risultati dell'azione amministrativa a tutti i soggetti potenzialmente interessati (definiti anche *stakeholders*) il Comune di Bologna ha sviluppato negli ultimi anni il progetto «Come cambia Bologna», che documenta in modo analitico le trasformazioni territoriali avvenute in città e i principali servizi e opportunità messi a disposizione dei cittadini e delle famiglie per mezzo di due strumenti:

– l'*Atlante delle trasformazioni territoriali*, che si compone di mappe geografiche nelle quali vengono visualizzati gli investimenti attuati, promossi, coordinati o autorizzati dall'amministrazione comunale. Le informazioni sono collocate su foto aeree aggiornate, che consentono di «leggere» il territorio nello spazio e nel tempo e permettono di valutare la consistenza delle trasformazioni territoriali e raccontare il cambiamento laddove avviene con riferimento ai quartieri, alle diverse zone del territorio cittadino, alla tipologia degli interventi e allo stato di attuazione;

– la *Mappa dei servizi e opportunità per i cittadini e le famiglie*, che è costituita da report (uno per ciascuno dei nove quartieri della città) che evidenziano lo sviluppo dei più significativi servizi e opportunità messi a disposizione, su iniziativa dell'amministrazione comunale, nel campo dei servizi educativi e scolastici, dei servizi per i giovani e dei servizi socio-assistenziali per anziani, sempre con riferimento alle diverse zone della città.

Importante è anche l'attività di studi e analisi statistiche in campo demografico, socio-economico e territoriale a supporto delle attività di pianificazione e controllo, interpretando in larga prevalenza esigenze conoscitive espresse dagli organi politici dell'amministrazione (Giunta, Consiglio comunale e Conferenza dei presidenti di quartiere) e dalle diverse articolazioni organizzative dell'ente.

Un'altra attività ormai a regime da molti anni che ha un forte impatto sui temi della programmazione è quella svolta a cadenza triennale per delineare gli scenari demografici dei prossimi quindici anni con riferimento all'intero territorio metropolitano. I risultati di questo lavoro consentono di indirizzare le politiche comunali di programmazione e gestione dei principali servizi erogati alle diverse fasce di popolazione.

4. Sistemi contabili, controllo delle società partecipate e benchmarking.

Il sistema contabile del Comune di Bologna è di tipo integrato. In corso d'esercizio si ha infatti la tenuta di una «contabilità finanziaria», di una «economico-patrimoniale in partita doppia» (dal 2002), di una di «cassa», di una di «magazzino» (dal 2000) e di una «fiscale». La contabilità economico-patrimoniale è integrata con quella finanziaria. L'allineamento avviene nella fase di «entrata merci»: essa rappresenta il momento dell'allineamento virtuale, che si formalizzerà poi con l'arrivo della fattura. I dati contabili sono gestiti da un unico database Sap, che è alimentato dagli amministrativi presenti in ogni settore del comune. Sap genera tutti i documenti contabili dell'ente, sia quelli obbligatori, sia quelli prodotti per soddisfare fabbisogni informativi particolari.

Il comune si è dotato, a partire dagli anni novanta, di una «contabilità analitica»: fino all'introduzione della contabilità economico-patrimoniale essa era di tipo «finanziario», mentre dal 2002 (anno di introduzione della Coge), essa è divenuta una «contabilità analitica di tipo economico», derivata cioè dalla contabilità economico-patrimoniale. Il momento della rilevazione è quello dell'«entrata merci» in Sap, a esclusione del costo del personale che viene rilevato al momento della liquidazione.

Il Comune di Bologna rileva i costi di gestione, definendo il costo a livello globale di ente, il costo per centri di responsabilità/centri di costo, di specifiche attività interne alle unità organizzative e il costo dei prodotti e servizi erogati. Per la determinazione dei costi ci si avvale di un *full costing* a livello di settore. Ogni settore è rappresentato secondo le attività che svolge e/o i servizi che eroga. Sono previsti report a livello di intero ente, di centro di responsabilità/centro di costo, di processo e di attività, di prodotto e servizio erogato. Tali report hanno cadenza annuale e sono forniti dal sistema informativo contabile Sap.

Il Comune di Bologna detiene partecipazioni in 18 società: 8 controllate, 4 collegate, 6 altre (partecipazione inferiore al 20%), come indicato nella tabella 1.

I contratti di servizio sono stati posti in essere per regolare il funzionamento di servizi affidati ad alcune società partecipate, vale a dire:

- affidamento del servizio di Tpl alla società Atc Spa tramite l'agenzia Srm Spa;
- affidamento del servizio piano sosta e servizi complementari alla società Atc Spa;

Tabella 1. Società partecipate del Comune di Bologna.

Società	% Partecipazione	Settore di attività	Forma giuridica	Si
Aeroporto G. Marconi Spa	16,75	gestione dell'aeroporto di Bologna	Spa	
Afm Spa	15,86	gestione delle farmacie comunali	Spa	*
Atc Spa	59,65	organizzazione e gestione del trasporto pubblico locale nelle aree urbane ed extraurbane del bolognese e ferrarese	Spa	*
Autostazione di Bologna Srl	66,89	Gestione della stazione terminale di partenza e transito degli autoservizi pubblici di linea in concessione facenti capo alla città di Bologna	Srl	*
Banca pop. etica Scpa	0,01	raccolta del risparmio e gestione del credito, ai sensi del d.lgs. n. 385/1993	Scpa	
Bologna Turismo Srl - in liquidazione	79,84	attività di accoglienza turistica		
BolognaFiere Spa	11,41	gestione di quartieri fieristici, realizzazione di manifestazioni fieristiche, organizzazione di convegni	Spa	
Caab Spa	80,04	costruzione e gestione del mercato agroalimentare all'ingrosso di Bologna	Spa	*
Cup2000 Spa	10,71	progettazione, ricerca, sviluppo e gestione di servizi e prodotto Information Communication Technology nei settori socio-sanitari	Spa	
Fbm Spa	32,83	studio, promozione e realizzazione di interventi d'interesse generale sul territorio dell'area metropolitana bolognese	Spa	*
Hera Spa	13,67	gestione integrata dei servizi idrici, di risorse energetiche e servizi ambientali.	Spa	
Interporto Bologna Spa	35,10	progettazione e realizzazione dell'interporto di Bologna	Spa	
L'immagine ritrovata Srl	100,00	restauro e conservazione di materiale cinematografico, audiovisivo, fotografico e cartaceo; nonché attività di formazione e ricerca nel suddetto ambito.	Srl	*
Lepida Spa	0,01	realizzazione, gestione e fornitura di sistemi a banda larga delle PA ai sensi dell'art. 9, co.1 l. r. n.11/2004	Spa	
PromoBologna Scarl	31,85	promozione di iniziative volte alla crescita del sistema socio-economico dell'area metropolitana bolognese	Scarl	*
Se.Ri.bo. Srl	51,00	fornitura di pasti, nonché realizzazione e gestione dei centri di produzione pasti	Srl	*
Sintra Bologna Srl	100,00	progettazione e realizzazione di infrastrutture per il trasporto rapido sul territorio bolognese	Srl	*
Srm Spa	61,62	gestione sviluppo del patrimonio immobiliare e infrastrutturale funzionale all'esercizio del trasporto pubblico locale	Spa	*

- affidamento del servizio di refezione scolastica alla società Se.Ri.Bo. s.r.l.;
- affidamento del servizio di illuminazione pubblica alla società Hera S.p.A.;
- affidamento della gestione rifiuti urbani alla società Hera S.p.A., tramite Ato;
- affidamento gestione servizi funebri e cimiteriali alla società Hera S.p.A.;
- affidamento servizio idrico integrato alla società Hera S.p.A. tramite Ato.

Il contratto di servizio è uno strumento volto a regolamentare esclusivamente gli elementi fondamentali del servizio erogato e non disciplina i rapporti di controllo sulle partecipate. In merito agli standard qualitativi applicati segnaliamo che non vi sono dei criteri standard unici previsti per tutti i tipi di servizio, pertanto ogni contratto prevede dei criteri specifici in base al servizio in oggetto.

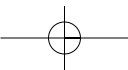
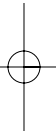
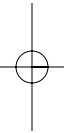
Il Comune di Bologna ha collocato l'Ufficio partecipazioni societarie all'interno dell'Area affari istituzionali, decentramento e città metropolitana per la vigilanza sulle sue partecipate. Tale ufficio, supportato da una segretaria e coordinato da una responsabile, si suddivide in un'area giuridica – composta da due persone (compresa la responsabile) dedicate all'analisi delle questioni giuridiche e amministrative – e in un'area analisi economiche, composta da due persone dedicate alle valutazioni economiche-finanziarie. L'area giuridica si occupa di: predisposizione statuti societari, consulenza giuridica in materia societaria, adempimenti in materia di pubblicità in ottemperanza alla normativa nazionale, procedure per la nomina di rappresentanti presso le partecipate. L'area analisi economiche si occupa: della relazione annuale di sintesi sui bilanci delle partecipate, del monitoraggio delle compagnie sociali, analisi in occasione di operazioni straordinarie, valutazione documenti di budget presentati.

Il controllo amministrativo contabile, secondo il codice civile, è affidato al collegio sindacale o a società di revisione delle singole società, mentre l'attività di controllo di gestione è peculiarmente svolta all'interno delle società in quanto presuppone una conoscenza dettagliata dei processi produttivi. Pertanto l'ufficio Analisi economiche del Comune di Bologna svolge un'attività di analisi sui dati contenuti in documenti ufficiali come il bilancio e in documenti di previsione già predisposti dalla società, finalizzati a verificare gli equilibri economici-patrimoniali e l'utilizzo delle risorse (contributi) erogate direttamente dal

comune a sostegno dell'attività svolta. Inoltre effettua un controllo approfondito sulle società in house denominato «controllo analogo».

Con apposito atto di indirizzo, sono state previste delle linee guida per la formazione di un bilancio consolidato del Comune di Bologna «allargato», al fine di avere una rappresentazione aggregata dei dati economico-finanziari dell'ente e dei soggetti partecipati, secondo quanto disposto dall'art 152, c. 2 d.lgs. n. 267/2000 e dall'art. 19, c. 1 l. 102/2009. L'ipotesi progettuale del Bilancio consolidato prevede determinate fasi: 1) analisi del portafoglio delle partecipazioni; 2) individuazione dell'area di consolidamento; 3) scelta del metodo di consolidamento; 4) rilevazione di compensazioni interne al gruppo; 5) aggregazione dei bilanci rettificati.

Esercizi di benchmarking, infine, vengono realizzate dal Dipartimento programmazione annualmente in maniera sistematica sui dati derivanti dai certificati di conto consuntivo e sui dati statistici territoriali in vari ambiti. Il confronto avviene con comuni relativamente simili (per grandezza demografica, caratteristiche territoriali ecc.) e quindi consente di produrre informazioni sul posizionamento di Bologna nei vari ambiti analizzati, che danno indicazioni utili al fine di migliorare la performance della città. Il confronto sui dati statistici territoriali viene anche pubblicato su internet (http://www.iperbole.bologna.it/iperbole/piancont/cittaaconfronto_2011/indice_citta.htm) e quindi reso fruibile da tutti i cittadini interessati. Vengono inoltre realizzati esercizi di benchmarking spot da altre unità organizzative del comune bisognoso. In questi casi le finalità sono soprattutto legate alla ricerca di modelli che permettano di efficientare/migliorare la gestione/erogazione di un determinato servizio.



III. La Provincia di Agrigento

di Giuseppe Vella

1. *Il contesto.*

La Provincia regionale di Agrigento opera in un territorio di 3042 km², comprende 43 comuni, con una popolazione di 455 083 abitanti. Le famiglie sono 12 447 con un reddito pro capite pari a 12 447 euro. Il contesto socio economico è caratterizzato da un elevato grado di disoccupazione ed emigrazione giovanile, da una scarsa presenza di imprenditorialità privata e da una crisi economica nel campo dell'agricoltura e del turismo.

A oggi sono presenti al suo interno i seguenti servizi:

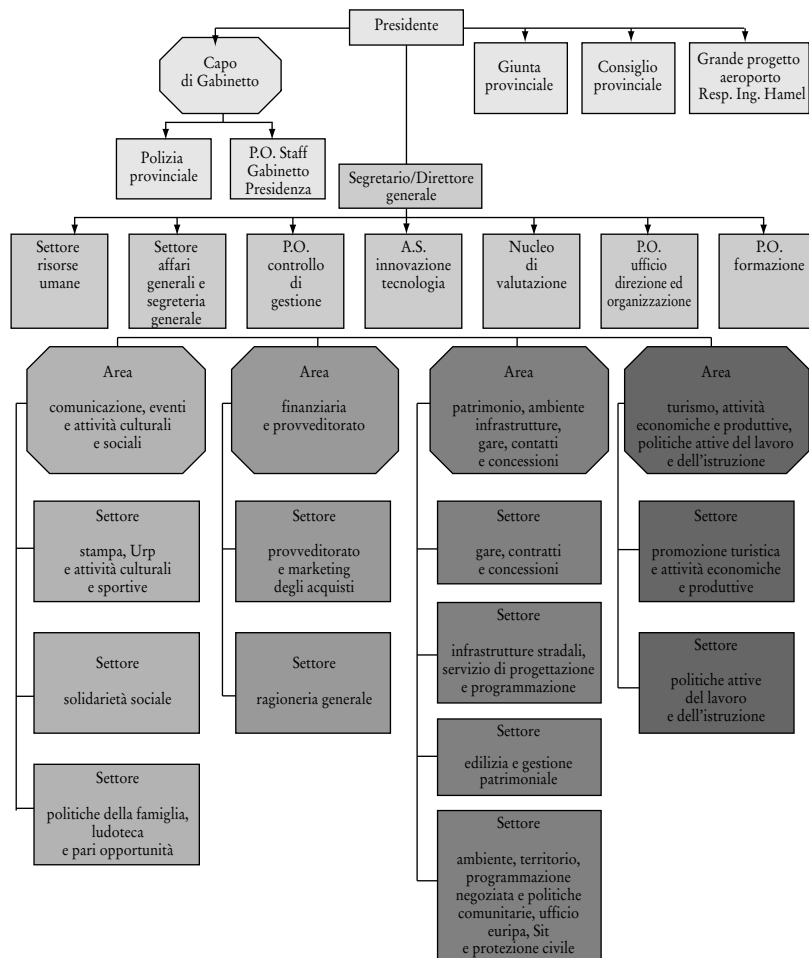
- Protocollo informatico;
- Sistema di customer satisfaction;
- Sito web;
- Carta dei servizi;
- Sistema di valutazione della dirigenza.

Non sono stati per il momento introdotti sistemi avanzati di partecipazione della società civile ai processi decisionali. L'organizzazione dell'ente è caratterizzata da una macrostruttura organizzativa composta dal segretario/direttore generale, dall'Ufficio del capo gabinetto, da 4 aree e da 13 settori secondo l'organigramma riportato nella figura 1.

2. *L'introduzione dei controlli.*

Nel processo di introduzione del controllo di gestione (e in generale del sistema dei controlli interni) è stata determinante la nomina di un soggetto segretario/direttore generale che veicolasse l'innovazione e spingesse la struttura e il management verso il cambiamento. Non vi è stata, dunque, l'esigenza di dotarsi della figura del direttore generale, come unica figura in grado di promuovere il cambiamento, bensì di

Figura 1. Organigramma.



un nuovo segretario, dotato delle funzioni di direttore generale, che svolgesse grazie al proprio bagaglio di esperienze professionali quelle funzioni di stimolo per la struttura.

Nella fase antecedente al 2007, la mancanza di una figura che veicolasse le riforme organizzative e introducesse i principi di stampo aziendalistico nella struttura, aveva determinato il mantenimento di un'or-

ganizzazione obsoleta. Non erano, difatti, presenti sistemi di reale controllo interno e di valutazione della performance. Non esisteva il controllo di gestione, attivato dal 2007 previo adeguamento dei regolamenti esistenti, a cui ha fatto seguito anche l'introduzione del controllo strategico attribuito al settore «Affari generali». Soltanto nel 2007 è stato creato un Peg per obiettivi e dotato di indicatori, che ha costituito e costituisce la base per il sistema dei controlli, con particolare riferimento alla misurazione della performance. Grazie all'esperienza maturata in questi pochi anni di sviluppo del sistema, si può dire che il controllo di gestione è inteso come un processo con cui la direzione generale si assicura che le risorse vengano acquisite e impiegate in modo efficace ed efficiente in vista del raggiungimento degli obiettivi.

La direzione generale attraverso l'implementazione avvenuta nel 2008 della metodologia del ciclo di programmazione, controllo e valutazione, ha avviato un processo di management della performance teso a introdurre nella struttura la mentalità di lavorare per obiettivi. Per dare concretezza al percorso di innovazione e di cambiamento all'interno dell'ente e, in particolare, per verificare sistematicamente «a che punto siamo arrivati» esprimendo un giudizio sull'operato dell'ente, sono stati istituiti in staff alla direzione generale: l'Ufficio direzione organizzazione, l'Ufficio controllo di gestione, nonché l'Ufficio controllo qualità.

Nella certezza che la crescita professionale e la partecipazione attiva e fattiva nei processi e, soprattutto nelle decisioni, costituiscano leve essenziali per la motivazione del personale dell'organizzazione, si sono messi a disposizione dei dipendenti strumenti per un efficace coinvolgimento: dalle riunioni di lavoro tra la direzione generale e i vari dirigenti e funzionari al piano di formazione redatto dall'ufficio di formazione in collaborazione con la Scuola superiore della pubblica amministrazione locale (Sspal); al programma di reingegnerizzazione degli uffici messo in atto dall'Ufficio innovazione tecnologica; non ultimo, alla partecipazione ai premi qualità del 2008 e del 2010 allo scopo di educare e supportare il personale della direzione generale e agire come modello di riferimento per tutto il personale dell'ente. Dal 2008, allo scopo di coinvolgere il personale, è stato chiesto a ciascun dirigente di relazionare sulle esigenze formative del settore con indicazione delle tematiche di maggiore rilievo e di corsi che è opportuno organizzare nell'ente.

Nell'ambito della condivisione delle responsabilità con i politici e gli altri portatori di interesse, in questi ultimi tempi la direzione generale si è resa protagonista della rivisitazione e modifica della struttura

organizzativa per renderla più funzionale e operativa sia all'interno che all'esterno. Si ha, inoltre, l'intenzione di partecipare al Protocollo d'intesa, stipulato tra l'Unione delle Province (Upi) e la Commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle amministrazioni pubbliche (Civit), per esaminare i problemi connessi alla valutazione delle performance e assicurare una guida e supporto alle responsabilità derivanti dalla cosiddetta «riforma Brunetta».

Per meglio relazionarsi con i vari settori e dirigenti è stata istituita la figura del *controller* allo scopo di favorire gli scambi di informazione e raccolta dati con la direzione generale. Inoltre, allo scopo di favorire la comunicazione e quindi i rapporti sia interni con politici e personale sia esterni con altre istituzioni, la direzione generale ha chiesto l'istituzione in ogni settore di un referente che provveda all'aggiornamento giornaliero della pagina web.

3. *Il ciclo di gestione della performance.*

Il segretario ha dunque centralizzato i flussi di informazione che alimentano il sistema dei controlli grazie al coordinamento delle operazioni tra Nucleo di valutazione, uffici di staff e settori Affari legali e generali, Risorse umane e Innovazione tecnologica. Il segretario/direttore generale, di concerto con gli uffici di staff «Direzione e organizzazione» e «Controllo di gestione», sovrintende alle varie fasi del ciclo della performance.

Proprio perché l'ente pubblico non è un'impresa, e non lavora per produrre reddito nel libero mercato, il problema degli indicatori di prestazione è, non solo complesso, ma anche importantissimo, perché in certa misura sostituisce il ruolo che avrebbe il mercato nella valutazione della performance. Come primo approccio, tenuto conto delle limitate fonti di dati, derivanti dal conto del bilancio, esclusivamente di natura finanziaria, si è costruito un sistema di report, suddiviso in tre categorie, comprendente un set di indicatori:

- 1) Indicatori primari;
- 2) Indicatori generali;
- 3) Indicatori delle attività.

L'analisi di gestione, attraverso gli indicatori, rappresenta come prima esperienza, un importante approccio strumentale di analisi retrospettiva condotta su dati a consuntivo, oltre che un mezzo utile per la corretta programmazione finanziaria. Essa permette di:

- sintetizzare le situazioni finanziarie e lo stato di salute dell'ente;
- rilevare un trend storico e una comparazione delle attività e dei risultati;

Accanto a questo primo set di report, relativi ai risultati di natura generale, si sono aggiunti successivamente (a partire dal 2008) quelli concernenti il ciclo della gestione e della performance, che oggi ci consentono di adeguarci a quanto previsto dal d.lgs. n. 150/2009. Punto di riferimento di tale ciclo è il Piano degli obiettivi e degli indicatori predisposto dal segretario/direttore generale con l'individuazione, per ogni centro di responsabilità, delle risorse umane, finanziarie, degli obiettivi e dei relativi indicatori per misurarne i risultati. Il ciclo di gestione della performance si articola nelle seguenti fasi:

1) *Definizione degli obiettivi e degli indicatori.* Il segretario/direttore generale, di concerto con l'ufficio di staff «Direzione e organizzazione», è responsabile della formulazione degli obiettivi e della predisposizione del relativo piano;

2) *Collegamento tra gli obiettivi e allocazione di risorse.* Il segretario/direttore generale, di concerto con il dirigente del settore Finanze e bilancio, dopo aver negoziato con i vari direttori di settore gli obiettivi, sovrintende all'allocazione delle risorse finanziarie;

3) *Gestione dei programmi e degli interventi.* Individuati gli obiettivi e le risorse da destinare per il loro raggiungimento, il segretario/direttore generale predispose il piano di gestione di cui è il responsabile;

4) *Misurazione della performance e valutazione del grado di raggiungimento degli obiettivi.* Il segretario/direttore generale, avvalendosi della collaborazione degli uffici di staff «Direzione e organizzazione» e «Controllo di gestione», sovrintende attivamente alla misurazione e valutazione dei risultati.

5) *Sistemi premianti.* Con la collaborazione dell'ufficio Direzione e organizzazione, il segretario/direttore generale è responsabile dell'assegnazione dei premi e delle sanzioni.

6) *Rendicontazione dei risultati agli organi interni ed esterni.* Il segretario/direttore generale di concerto con l'ufficio di staff «Controllo di gestione», provvede alla predisposizione del referto che viene pubblicato sul sito e inviato alla Corte dei conti e al Collegio dei revisori.

7) *Riprogettazione e rideterminazione degli obiettivi.* Il segretario/direttore generale, di concerto con i direttori di settore, provvede alla eventuale fase di revisione.

La professionalità e le conoscenze del personale che lavora al controllo di gestione derivano, oltre che dall'esperienza maturata in que-

sti anni, dalla partecipazione a diversi corsi e seminari nonché allo studio di testi e manuali. L'ufficio non si avvale di consulenze esterne. Nell'ente Provincia di Agrigento, attualmente, non esiste una forma associata di realizzazione del controllo di gestione. Una volta reso tale strumento utile a chi riveste responsabilità nella gestione e nel raggiungimento degli obiettivi, è intenzione dei responsabili proporlo ai vari comuni della provincia, al fine di creare un servizio in rete, consono e adeguato a un'attività di benchmarking, oltre che di raccolta di informazioni.

Attualmente il nucleo di valutazione dell'ente Provincia è composto da tre esperti esterni e dal segretario/direttore generale che riveste la carica di presidente. Con la presenza di tre componenti esterni, scelti tra figure professionali dotate di adeguate capacità e con le giuste professionalità, si è voluta garantire l'imparzialità e l'apporto di competenze esterne. Di contro, il segretario/direttore generale ha il compito di affiancare i tre esperti, coadiuvarli nell'acquisizione delle informazioni e delle conoscenze procedurali che caratterizzano l'ente *de qua*, al fine di indirizzarli nelle varie fasi del percorso di valutazione.

4. *Il sistema di contabilità e le attività di reporting.*

Il sistema di contabilità alla base del controllo di gestione è, attualmente, quello finanziario, integrato dalla raccolta di alcuni dati extracontabili, e non viene utilizzato alcun sistema informativo. Al fine di adeguare l'amministrazione alle prescrizioni del d.lgs. n. 150/2009, occorrerebbe introdurre un sistema contabile integrato, con la redazione di una contabilità analitica, strumento sicuramente più adeguato ed efficace per la misurazione dei risultati esterni da produrre per gli *stakeholders*. Per fare tutto ciò è necessario superare resistenze e diffidenza di alcuni funzionari all'utilizzo dello strumento della contabilità analitica.

La reportistica è curata dall'ufficio di staff «Controllo di gestione» e dall'Urp, di concerto con il segretario/direttore generale. Questi uffici, sulla base di informazioni finanziarie, di dati extracontabili e senza l'utilizzo di un particolare software predispongono un set di indicatori di natura quantitativa e qualitativa. Di seguito si riporta un esempio di report qualitativo per i servizi pubblici, in particolare la realizzazione di un'opera pubblica, che presenta tutti gli elementi del controllo di gestione elencati in premessa:

– *L'obiettivo* (che cosa si vuol fare). L'obiettivo riguarda la manutenzione straordinaria di alcuni tratti lungo le strade provinciali nn. 24 e 26, obiettivo inserito nel programma triennale delle opere pubbliche 2003-2005.

– *Le risorse* (umane, materiali e finanziarie) per realizzare l'obiettivo. Le risorse di natura finanziaria ammontano ad €1 524 600 di cui €1 130 748,32 provenienti dalla contrazione di un mutuo con la Cassa depositi e prestiti, e €393 851,18 provenienti da fondi propri.

– *Le attività e azioni* (come si deve fare per raggiungerlo). Dalla figura relativa al cronogramma dei lavori si evidenziano le diverse azioni che si devono compiere per raggiungere l'obiettivo.

– *La distribuzione temporale delle azioni* (quando si deve fare). Dallo stesso grafico, citato precedentemente, si notano i tempi (previsti e quelli effettivi) per la realizzazione dell'opera.

– *Le persone che devono agire* (chi deve fare). Un gruppo di tecnici (personale interno) con compiti di progettazione, direzione lavori e responsabilità nel procedimento, l'impresa e il professionista (soggetti esterni) per l'esecuzione dei lavori ed il relativo collaudo.

Le figure elaborate evidenziano alcune informazioni ricavate con il supporto di pochi documenti.

Per rendere più completo l'operato del Controllo di gestione, occorrerebbe integrare i documenti contabili obbligatori (Peg, rendicon-

Figura 2. Costo lavori (in migliaia di euro).

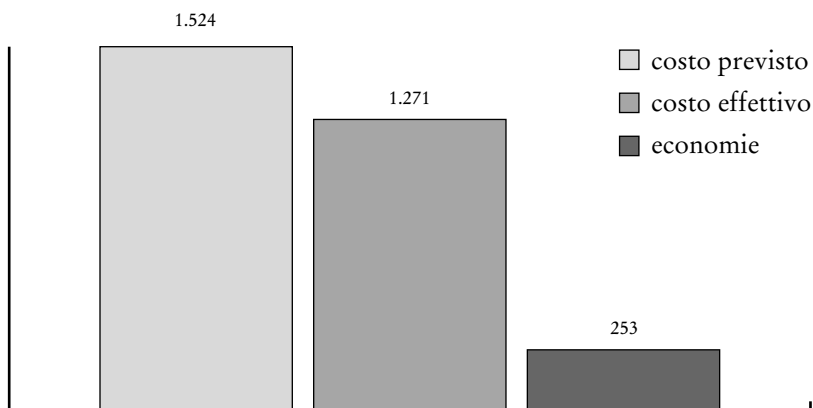


Figura 3. Cronogramma lavori.

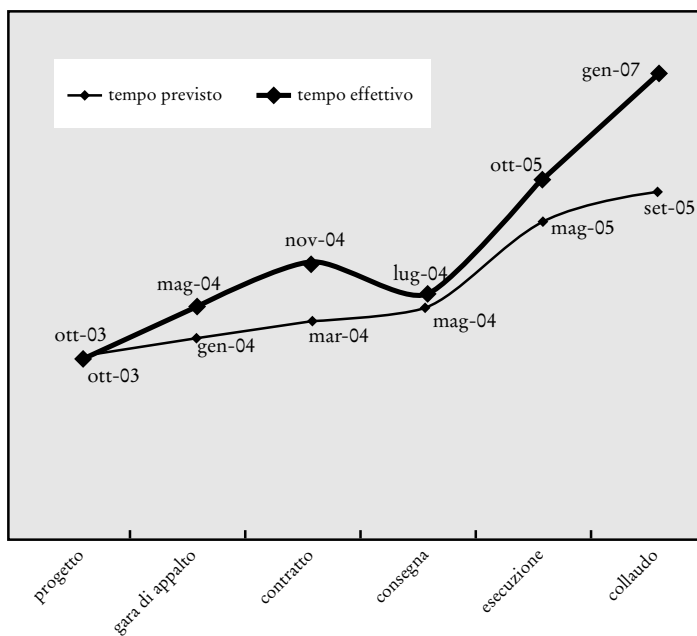
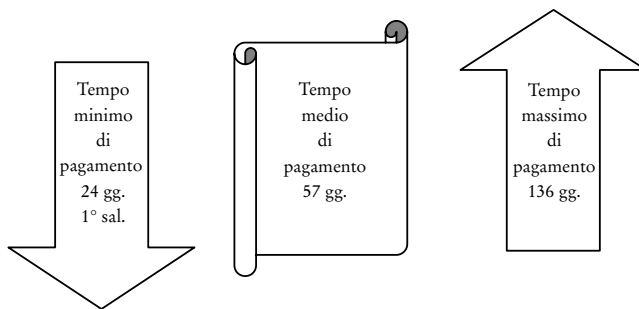


Figura 4. Tempi di pagamento.



to ecc.) con strumenti più avanzati, ritenuti ormai fondamentali ai fini di una seria attività di programmazione gestionale e di rendicontazione, quali il bilancio di mandato, il piano generale di sviluppo, il bilancio sociale e il bilancio consolidato (che integri cioè il bilancio dell'en-

te con quelle delle società partecipate). A proposito delle società partecipate, al momento nell'ente Provincia viene esercitato solo il controllo amministrativo contabile mediante un apposito ufficio.

Notevole impulso si è invece avuto in materia di trasparenza, grazie all'utilizzo e alla cura del sito web. Attualmente sono consultabili online le informazioni relative all'organizzazione, alla valutazione e al controllo di gestione, nonché quelle del personale riguardante le retribuzioni, i curricula e i tassi di assenza. A oggi non si registra però grande attenzione da parte dell'opinione pubblica, e si è avuto modo di riscattare, talvolta, anche un utilizzo strumentale dei media delle informazioni pubblicate sul sito. È intento della direzione attivare forme di coinvolgimento mirate ai cittadini e agli *stakeholders* mediante la redazione di alcuni documenti come la rendicontazione sociale o il bilancio di mandato. Uno strumento adeguato per suscitare l'interesse e il coinvolgimento dell'opinione pubblica potrebbe essere l'attività di benchmarking ancora assente presso l'ente Provincia.

5. Conclusioni.

Nel documento dell'Associazione nazionale dei direttori generali degli enti locali, dal titolo *Il documento dei valori del direttore generale* si afferma come «I processi di cambiamento delle organizzazioni locali prendono avvio solo se sono presenti forti motivazioni interne»¹.

Questo significa che, in mancanza di una vera educazione e delle profonde motivazioni da parte di chi è preposto a lavorare, dall'imprenditore al politico, dai quadri dirigenziali all'usciera, non è oggi possibile parlare di cambiamento e quindi di sviluppo e dunque di una migliore gestione dell'ente locale. La volontà di chi governa deve essere quella di dotarsi di un potente strumento del proprio consapevole operare, quale può essere il controllo di gestione, con lo spirito di valorizzare appunto la risorsa umana. Senza tale spirito il controllo di gestione si riduce a un'enfasi dei conti e a analisi ragionieristiche vuote.

La figura della leadership, in particolare il ruolo del direttore/segretario generale e la collaborazione del personale degli uffici di staff, è stata determinante nell'introdurre nell'ente Provincia il sistema dei controlli interni, quale strumento per avviare un processo di cam-

¹ Andigel, *Il documento dei valori del direttore generale*, Assemblea nazionale, Spoleto 4-5 marzo 2004.

biamento tendente a favorire il passaggio da un regime in cui predominavano i controlli preventivi di legittimità sugli atti, svolti da organi esterni, a un regime in cui predominano i controlli interni, in particolare quelli sull'attività gestionale. È noto, ormai, a tutti che il percorso ultradecennale di riforme della pubblica amministrazione si è posto l'obiettivo prioritario di abbandonare la vecchia cultura burocratica, fondata sull'adempimento, per fare propria quella manageriale, che pone i risultati al centro dell'azione amministrativa. La ragione principale è, dunque, il passaggio da una connotazione repressiva e sanzionatoria del controllo a una di tenore completamente diverso, in quanto finalizzata all'impulso, alla correzione, all'aiuto e alla guida, il tutto nell'ottica della responsabilizzazione della struttura rispetto ai risultati da ottenere e da raggiungere.

Il Comune di Caltagirone (Ct)

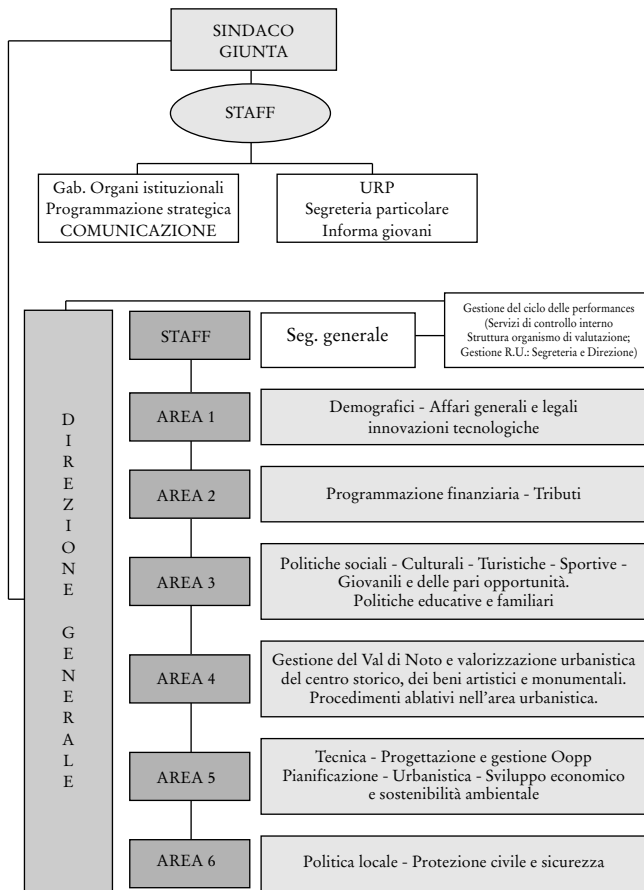
di Maria Angela Caponetti

1. *Il contesto.*

Il Comune di Caltagirone, la cui popolazione residente sfiora le 40 000 unità, presenta una struttura organizzativa (composta da 324 dipendenti di ruolo e 119 unità a tempo determinato) costituita da 6 aree dirigenziali e da 3 unità di staff rette da funzionari con posizioni organizzative. L'articolazione degli uffici è illustrata dalla figura 1.

Da molti anni il Comune di Caltagirone offre numerosi servizi innovativi. Un'esperienza significativa di innovazione, ad esempio, è rappresentata dall'avvio nel 2003 dell'attività dello sportello unico per le imprese in associazione con i quindici comuni del calatino e l'Agenzia di sviluppo integrata (nata dai Patti territoriali) con delega delle funzioni amministrative per l'emissione degli atti di amministrazione. L'Ufficio relazioni con il pubblico, invece, è attivo dal 1999 non solo come strumento di ascolto dei bisogni degli utenti da parte dell'amministrazione, ma anche come una leva per il miglioramento delle prestazioni. L'ufficio, infatti, fornisce al Controllo di gestione i dati necessari per la elaborazione degli indicatori sia quantitativi sia qualitativi in ordine al grado di soddisfazione degli utenti. Risale al 1999 anche l'attenzione posta dal Comune di Caltagirone allo sviluppo delle tecnologie dell'informazione attraverso l'istituzione di un Servizio informatico e di un Centro elaborazioni dati. Il processo di trasparenza, intesa come «accessibilità totale», ha trovato attuazione nel Comune di Caltagirone ancor prima del d.lgs. n. 150/09 attraverso la realizzazione e la pubblicazione sul sito web istituzionale di tutte le informazioni concernenti ogni aspetto dell'organizzazione e delle attività amministrative. Le sollecitazioni normative hanno poi arricchito il novero delle informazioni con la visibilità dei curricula, delle retribuzioni, dei tassi di assenza e di presenza del personale, dei risultati dell'attività di misurazione e valutazione svolta dagli organi competenti e di tutti

Figura 1. Organigramma.



quegli elementi essenziali per favorire la diffusione di forme di controllo del rispetto dei principi di buon andamento e imparzialità.

2. Lo sviluppo del sistema dei controlli.

L'organizzazione amministrativa agli inizi degli anni novanta si presentava a Caltagirone settorializzata e gerarchizzata, legata a sistemi rigidi sia in ordine alla programmazione che in ordine alla gestione

e alla valutazione del personale. Solo verso il 1995 viene avviato un cambiamento con l'introduzione del primo strumento innovativo voluto dall'Ordinamento finanziario, vale a dire il Piano esecutivo di gestione. Detto strumento elaborato in forma contabile ha rappresentato il primo elemento di programmazione per obiettivi. Nel 1996 è stato poi istituito il primo Nucleo di valutazione che era composto da tre componenti nominati dal sindaco e scelti fra i dirigenti del comune (uno del settore «Affari generali e personale» con compiti di coordinamento e due dell'area amministrativa o tecnico-contabile), nonché da un consulente esterno di qualificata e comprovata professionalità.

Tuttavia, il sistema di valutazione in questa fase non è riuscito a radicarsi saldamente nel contesto organizzativo quale strumento di integrazione delle fasi di programmazione e controllo. Esso è rimasto, infatti, finalizzato alla sola valutazione della dirigenza e alla conseguente erogazione della indennità di risultato. I fattori che hanno ostacolato il pieno dispiegamento del sistema dei controlli sono stati i seguenti: l'assenza di cultura valutativa e organizzativa in larga parte della dirigenza; la riduzione del controllo di gestione ai suoi aspetti sanzionatori senza coglierne le potenzialità di supporto informativo ai processi di direzione dell'ente; le vischiosità organizzative che rendevano permanente l'emergenzialità dell'attività amministrativa.

I processi d'integrazione europea, però, hanno determinato radicali modifiche nelle caratteristiche organizzative e nei rapporti istituzionali in ordine alla materia dei controlli avendo contribuito a introdurre e consolidare principi e procedure di monitoraggio e responsabilizzazione dei risultati. Alla fine degli anni novanta, infatti, i processi di governance del territorio hanno determinato la nascita dell'Agenzia di sviluppo integrato – i cui membri sono stati i 15 comuni del comprensorio del Calatino Sud Simeto – con l'obiettivo di promuovere la concertazione locale e di rendere operative una serie di azioni di programmazione negoziata, promosse dall'Unione europea, nonché di assolvere al compito di coadiuvare la partnership locale nell'individuazione e nella definizione di nuove opportunità di sviluppo. L'obiettivo comune era fare del territorio il riferimento di un progetto di condivisione delle conoscenze mettendo in rete le competenze attraverso la costruzione di reti di rapporti tra imprese, istituzioni e organizzazioni locali. La nascita del già menzionato sportello unico associato ne è una testimonianza. In questa occasione sono state sperimentate le prime tecniche di rendicontazione con reportistiche di rete attivando un nuovo approccio metodologico volto a unificare i flussi di informa-

zioni e le fasi di processo necessarie per controllare lo stato di attuazione e le criticità. Questa esperienza è stata fondamentale nello sviluppo dei sistemi di controllo del Comune di Caltagirone in quanto sistema di rendicontazione alla città e di responsabilizzazione della classe politica e burocratica. Questa esperienza, infatti, ha consentito di avviare le attività di pianificazione degli obiettivi determinando quel cambiamento culturale necessario per introdurre con efficacia i sistemi di controllo e valutazione.

È solo nel 2007, però, che è stata avvertita a Caltagirone l'esigenza di sviluppare un controllo di gestione che si legasse non solo al monitoraggio delle attività della dirigenza ma anche al miglior utilizzo delle risorse. In questa occasione il segretario/direttore, sostenuto dal sindaco, si è posto alla guida del cambiamento che ha rinnovato finalità e metodologie del controllo di gestione. L'azione di sistema svolta dal segretario/direttore generale ha puntato a una piena integrazione fra la programmazione e la verifica dei risultati facendo interagire intorno ai processi di controllo di gestione tutta l'organizzazione comunale.

Per costruire gli indicatori, raccogliere dati e analizzare le informazioni è stato costituito un «osservatorio» in staff alla segreteria/direzione generale composto da dirigenti interni. La riorganizzazione del controllo di gestione è stata imposta dall'esperienza poco efficace del sistema di valutazione implementato nel primo quinquennio degli anni Duemila con la formula della consulenza esterna. Tale soluzione non aveva sortito gli effetti attesi sul sistema organizzativo in quanto i consulenti esterni non si erano integrati nella struttura organizzativa del comune, per cui il controllo di gestione veniva considerato come un servizio esterno finalizzato esclusivamente a garantire il procedimento di valutazione della dirigenza. La criticità rilevata riguardava lo scollamento tra il sistema di valutazione (inteso nel suo significato di rilevazione dati) e gli effetti prodotti sull'organizzazione e sui servizi. Le schede di valutazione si limitavano, infatti, a un giudizio sul comportamento organizzativo della dirigenza e a una rilevazione di dati contabili.

Altro elemento qualificante e punto di forza della riorganizzazione dei controlli è stata la rimodulazione del Nucleo di valutazione composto dal segretario e da due docenti universitari nello sviluppo di modelli, il quale ha determinato una crescita delle metodologie di valutazione. Altro punto di forza del nuovo sistema è la formazione che ricorre a una ampia gamma di fonti esterne quali Sspal, Sspa, Formez e moduli online erogati da atenei.

3. Metodologia adottata nel controllo di gestione.

Nel Comune di Caltagirone il controllo di gestione costituisce il principale strumento a supporto delle diverse fasi del ciclo di pianificazione e controllo. In fase di pianificazione esso mira a supportare il responsabile della struttura nella verifica di coerenza fra gli obiettivi, i piani di azione e le risorse disponibili. In fase di misurazione dei risultati il sistema rileva se gli obiettivi siano stati effettivamente raggiunti o meno. In fase di analisi degli scostamenti il controllo di gestione aiuta a mettere in relazione i risultati ottenuti con l'evoluzione del contesto di riferimento per identificare i motivi di eventuali scostamenti. Il metodo utilizzato è la reportistica attraverso il sistema adottato che prevede la scansione in fasi del progetto determinando una suddivisione delle attività che vengono quantificate in percentuali e monitorate dal cruscotto direzionale. Dal punto di vista della strumentazione tecnica, è stato utilizzato un programma che ha permesso di codificare circa duecento attività all'interno dell'ente che caratterizzano le unità di lavoro riferibili ai centri di costo. I rispettivi centri di responsabilità periodicamente hanno il compito di rivisitare i set di indicatori e di dati, in base alla introduzione di nuove responsabilità e di nuove competenze.

Tutte le attività e gli indicatori sono stati organizzati all'interno di un sistema informativo che è possibile monitorare da ogni postazione di area e/o servizio. A questo proposito già in fase di assegnazione degli obiettivi con il Pdo si è in grado di stimare i risultati attesi. In fase di programmazione e nel corso dell'anno avvengono le verifiche periodiche che sono occasione di analisi dei dati relativi all'andamento delle attività sotto monitoraggio. A fine anno c'è naturalmente un consuntivo accompagnato da una relazione valutativa sintetica. Le attività strutturali – i cui indicatori sono monitorati tramite il sistema informativo – sono collegate quindi al piano di mandato e al Piano strategico, ai programmi, ai progetti, e naturalmente al bilancio e quindi alle risorse che su quelle attività sono state destinate. Per quanto riguarda gli obiettivi di sviluppo assegnati alle singole aree, il sistema procede in modo parallelo e analogo. Dal processo di osmosi tra amministrazione e dirigenza deriva l'individuazione degli obiettivi di sviluppo per l'anno a venire, collegati anch'essi alle azioni strategiche, ai progetti e ai programmi del piano di mandato. Gli obiettivi sono correlati alle risorse che vengono appositamente assegnate, individuando altresì i tempi di realizzazione delle attività nel corso dell'anno.

L'altro pilastro del sistema valutazione è il collegamento obiettivi-risultati-sistema premiante. Sono presenti due dimensioni che riguardano i sistemi di valutazione del personale da un lato, e della dirigenza e delle posizioni organizzative, dall'altro. Per la dirigenza, le posizioni organizzative e, da ultimo, il personale la valutazione è collegata alla realizzazione degli obiettivi, oltre che ai comportamenti organizzativi. In questa fase sono coinvolti il nucleo di valutazione e il direttore, ma anche i dirigenti di area. Da questo punto di vista il sistema porta a differenziare in modo più o meno significativo la distribuzione degli incentivi.

Il sistema messo in atto parte dal modello che prevede la definizione di obiettivi assegnati e concordati a inizio anno tra l'amministrazione comunale e il singolo dirigente attraverso il Pdo. Tali obiettivi, a cura del dirigente, si specificano in piani di azione nei quali vengono coinvolte le risorse umane assegnate, cui è collegato il sistema premiante e il plafond di produttività. Dal 2009 le diverse fasi del processo (Programmazione-Rendicontazione-Valutazione) sono collegate attraverso il sistema informatico con l'obiettivo di determinare una differenziazione dei meriti, in grado di innescare processi virtuosi a cascata. Gli obiettivi dei servizi (attraverso il sistema di misurazione del controllo di gestione) sono stati pesati in rapporto al valore complessivo dell'area di risultato assegnata al singolo dirigente. Alla fine dell'anno avviene la consuntivazione del risultato sulla base del referto del Controllo di gestione che ha il compito di misurare il grado di raggiungimento degli obiettivi. L'attribuzione dei premi al personale è collegata alla premialità della dirigenza attraverso un collegamento sistemico con gli obiettivi raggiunti.

Da alcuni anni sono presenti anche forme di partecipazione sia all'interno della struttura organizzativa (Presentazione annuale presentazione obiettivi) che all'esterno, per esempio con il bilancio di partecipazione o il Piano regolatore partecipato in due frazioni della città, allo scopo di generare valore in termini di informazioni e conoscenza, ma anche in termini di partecipazione. Tutto ciò nella consapevolezza, oggi ribadita dalla «riforma Brunetta», di una maggiore efficacia dei processi decisionali caratterizzati dal coinvolgimento del pubblico più ampio. L'introduzione del sistema dei controlli integrato nel Comune di Caltagirone ha messo in moto un nuovo modo di agire nell'interesse pubblico aumentando il grado di responsabilizzazione dell'amministrazione. Il sistema, infatti, ha aiutato la classe dirigente a modificare il proprio modo di pianificare l'attività finalizzandola alla rendiconta-

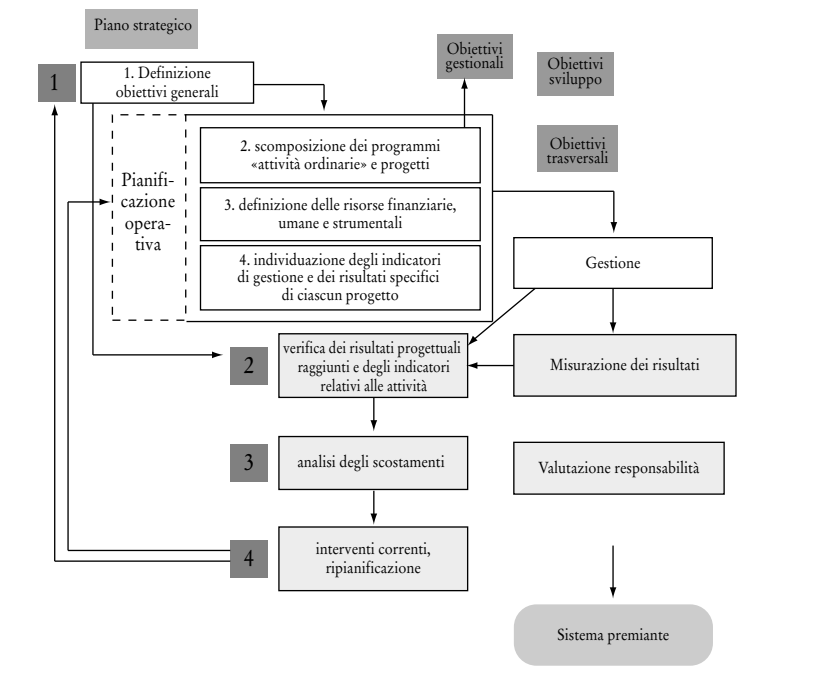
zione e all'accountability. Nel 2010, a titolo sperimentale, sono state attivate nelle varie aree anche pratiche di accountability che i dirigenti devono realizzare attraverso una preventiva pianificazione e una successiva sperimentazione con l'utenza.

4. Le fasi del controllo di gestione.

Per arricchire la presentazione del sistema dei controlli nel Comune di Caltagirone, in questo paragrafo verranno illustrate in dettaglio le fasi in cui si articola il controllo di gestione (figura 2).

La prima fase è quella della programmazione nella quale sindaco, assessori e direttore generale definiscono gli obiettivi da raggiungere approvando il Piano esecutivo di gestione, il quale viene elaborato contestualmente al Piano dettagliato degli obiettivi. Questo strumento prevede: obiettivi gestionali, censiti sulla base delle azioni in corso

Figura 2. Fasi del controllo di gestione.



che possono essere o di mantenimento o parzialmente realizzati nell'anno precedente, su cui si individuano indicatori di performance e di risultato; obiettivi di sviluppo, collegati al programma di mandato, al Piano strategico dell'ente, alla relazione previsionale e programmatica, al piano triennale delle Oopp, i quali individuano connessioni inter-settoriali e operative accompagnate dalla indicazione dei tempi di realizzazione e dai risultati attesi; obiettivi trasversali, i quali puntano a rendere omogenei gli standard dei servizi più innovativi offerti dalle diverse aree in ambiti di rilievo quali lo sviluppo di politiche di sostenibilità ambientale e la semplificazione amministrativa.

La seconda fase prevede la verifica dei risultati in cui si misura se ciascuna unità organizzativa (Area) abbia conseguito gli obiettivi assegnati. In questa fase entrano in scena diversi attori: i dirigenti preposti all'attuazione degli obiettivi con le loro risorse umane impegnate; il Servizio controllo di gestione che provvede a monitorare l'inserimento dati e la verifica dello stato di avanzamento; il segretario direttore generale che presidia con la verifica costante dei report informatici; gli assessori che affiancano l'attività del dirigente e ne controllano l'andamento; il Nucleo di valutazione che, sulla scorta dei report mensili, verifica gli scostamenti, chiama in audizione i dirigenti e impartisce direttive per attivare correttivi.

La terza fase riguarda l'analisi degli scostamenti in cui si individuano gli scostamenti tra obiettivi e risultati, separando in particolare le distonie determinate da fenomeni esterni, non controllabili dalle unità (ad esempio mancato finanziamento di un progetto legato a finanziamenti esterni) da quelli derivanti da gestione inadeguata delle risorse. Il processo, infine, si chiude con l'implementazione degli interventi correttivi finalizzati a riallineare i comportamenti dell'unità rispetto agli obiettivi.

5. Partecipazione e comunicazione.

L'ultimo decennio dell'attività amministrativa del Comune di Caltagirone è stato caratterizzato da una crescente attenzione alla partecipazione dei cittadini ai processi decisionali e, in particolare, alla comunicazione esterna. Da alcuni anni lo sviluppo della comunicazione esterna ha seguito di pari passo l'evoluzione continua e inarrestabile delle tecnologie digitali: servizi al cittadino mediante sms, strumenti del social network e del web al fine di attrarre l'ascolto delle fasce più gio-

vani della popolazione, ma anche dei professionisti, delle istituzioni scolastiche e, non ultimi, di numerosi enti locali. La scommessa del Comune sul *digital marketing* ha interessato i social network Myspace e Facebook con l'avvenuta costituzione e conseguente gestione di un profilo del sindaco, la creazione di un blog istituzionale e la costituzione di un canale istituzionale su YouTube. Si tratta di strumenti che hanno avuto uno sviluppo straordinario in pochissimo tempo e che ormai hanno diffusione capillare presso tutte le fasce di popolazione.

Da alcuni anni sono presenti anche forme di partecipazione sia all'interno della struttura organizzativa (Conferenza annuale di presentazione degli obiettivi) che all'esterno, allo scopo di generare valore in termini di informazioni e conoscenza, ma anche in termini di partecipazione della società civile. Tutto ciò nella consapevolezza, oggi ribadita dalla «riforma Brunetta», di una maggiore efficacia dei processi decisionali caratterizzati dal coinvolgimento del pubblico più ampio. L'introduzione del sistema dei controlli integrato nel Comune di Caltagirone ha messo in moto un nuovo modo di agire nell'interesse pubblico aumentando il grado di responsabilizzazione dell'amministrazione. Il sistema, infatti, ha aiutato la classe dirigente a modificare il proprio modo di pianificare l'attività finalizzandola alla rendicontazione e all'accountability. Nel 2010, a titolo sperimentale, sono state attivate nelle varie aree anche pratiche di accountability che i dirigenti devono realizzare attraverso una preventiva pianificazione e una successiva sperimentazione con l'utenza.

Tra le forme partecipate di decisione intraprese negli ultimi anni si segnalano:

– Il Piano strategico del Comune di Caltagirone, il quale è nato da un processo di ascolto della dirigenza e dei responsabili del servizio. In fase di elaborazione della prima bozza si è proceduto a un confronto interno alla struttura per favorire l'accumulazione di risorse immateriali (competenze e conoscenze diffuse, relazioni interne ed esterne), che servissero a creare la «visione» e poi a definire il posizionamento strategico dell'ente e del suo territorio. Durante la predisposizione del piano strategico la dirigenza è stata costretta a rivedere la matrice di progettazione organizzativa e il ciclo delle relazioni tra tutti gli attori dell'ente. Ci si è avvalsi prevalentemente di strumenti che consentissero l'ampia diffusione del messaggio attraverso le modalità specifiche dell'informazione di massa, supportate dall'attività svolta dall'ufficio stampa. Sono state organizzate, quindi, alcune conferenze stampa, prima fra tutte quella di presentazione avvenuta a Milano, con positivi ri-

scontri sui media nazionali tanto «generalisti» («Corriere della Sera», «Avvenire» e altri ancora), quanto più legati a un'informazione di settore (per esempio, «Milano Finanza»).

Non si è però tralasciata la necessità di creare una forte consapevolezza sulle potenzialità del piano da parte della comunità locale e di quella regionale, con interviste e altri momenti di approfondimento sulle testate televisive e radiofoniche dell'Isola e sulla carta stampata. Sono stati promossi, inoltre, numerosi incontri con gli imprenditori locali e con le associazioni di categoria rappresentative di un più vasto ambito geografico (per esempio, associazioni degli industriali e delle piccole e medie imprese) per creare momenti di concreta attenzione alle opportunità di investimento offerte da Caltagirone.

– Il Piano regolatore generale, per cui è stata data vita a vere e proprie forme di urbanistica partecipata, in particolare in relazione agli strumenti urbanistici delle frazioni di Granieri e Piano San Paolo, con reiterate assemblee con i residenti. Ciò ha determinato una creazione «dal basso» del piano, che è stata accompagnata dall'utilizzo dei consueti mezzi di informazione di massa, con comunicati, servizi e interviste tv e radio e articoli su quotidiani e periodici.

– Il Piano del traffico, per il quale, trattandosi di uno strumento destinato a incidere in maniera considerevole sulle abitudini dei cittadini e a essere, in alcuni casi, «digerito» con non poche difficoltà, si è fatto ricorso a un ventaglio di iniziative: dalle assemblee pubbliche, agli incontri con i residenti nelle singole zone, alle attività di informazione e approfondimento su tv, radio e carta stampata.

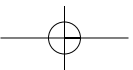
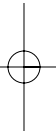
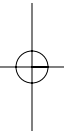
6. Conclusioni.

L'esperienza del Comune di Caltagirone si ritiene sia fra le più innovative nel contesto territoriale siciliano grazie alla consapevolezza assunta dalla parte politica in veste di protagonista dell'innovazione in tema di controlli. L'esperienza vissuta al Comune di Caltagirone rende merito al fatto che laddove c'è una classe politica illuminata e schiva da logiche perverse, attenta alle innovazioni nell'interesse della collettività, le riforme amministrative diventano fattori di cambiamento. Nel caso di Caltagirone si riscontra, inoltre, la capacità del segretario/direttore di «fare rete» nell'organizzazione mediando fra classe politica e dirigenza. La costituzione dello staff delle performance, collegato con la segreteria-direzione generale, è stata la soluzione orga-

nizzativa che ha permesso di diffondere l'innovazione nella organizzazione attraverso un *work in progress* che ha mirato a trasformare gradualmente le buone pratiche in routine organizzative.

Un elemento di forza del cambiamento è rappresentato dal fatto di aver posto in essere un sistema organizzativo che permetterà nel tempo al Comune di Caltagirone di acquisire i contenuti mancanti per migliorare l'efficacia dei controlli soprattutto in termini di partecipazione ai processi decisionali della società civile. Questo salto di qualità richiederà l'attivazione di un sistema di controlli più sofisticato che colga gli aspetti anche intangibili dell'organizzazione in grado, non solo di migliorare la produttività, ma anche il posizionamento strategico dell'ente in quei contesti di carattere fortemente competitivo e di «innovazione spinta» che potranno favorire l'attuazione del federalismo. Una leva di cambiamento sarà sicuramente, come evidenziato nel caso di Caltagirone, la formazione della classe dirigente, che va finalizzata a incidere maggiormente sul mutamento culturale diretto a esprimere la «logica dell'organizzazione», all'interno della quale la dirigenza avrà sempre più compiti di intermediazione con la società civile. Il Comune di Caltagirone, inoltre, avendo messo in campo esperienze virtuose di gestione associata nell'ambito delle politiche sociali, così come nella gestione dello sportello unico, potrebbe mettere a sistema l'esperienza dei controlli in un lavoro di rete condiviso con realtà territoriali vicine oppure attraverso esperienze telematiche di benchmarking.

Ad avviso di chi scrive, infine, la sola sollecitazione normativa non è proficua a determinare svolte culturali e metodologiche. Ciò che occorre, in particolare, è un presidio forte da parte della classe dirigente e in particolare della figura del segretario comunale come vertice amministrativo che va consolidato nel suo ruolo di manager pubblico per garantire la piena attuazione delle riforme. A Caltagirone il governo del sistema dei controlli ha rafforzato le capacità del segretario sul versante della programmazione e del controllo strategico. In presenza di un segretario comunale che ha assunto un ruolo di leader/manager del cambiamento, le innovazioni hanno acquistato una valenza pregnante nell'organizzazione dando efficacia ai processi di controllo e di valutazione delle performance. L'aleatorietà normativa nella definizione del ruolo rende però più difficoltoso l'esercizio della funzione di segretario generale che il legislatore dovrebbe invece valorizzare in quanto figura di direzione dell'ente locale che si è dimostrata capace di interpretare motivi e contenuti della modernizzazione amministrativa.



v. Il Comune di Cardano al Campo (Va)

di Matteo Bottari

1. *Il contesto.*

Il Comune di Cardano al Campo è situato in Provincia di Varese, ha circa 15 000 abitanti e l'intera organizzazione comunale consta di circa 70 dipendenti (comprendendo nel conto anche il personale educativo dell'asilo nido, gli operai, i vigili ecc.). Parte del territorio comunale è area di sedime dell'aeroporto di Milano-Malpensa. L'economia del paese è abbastanza florida. A parte l'indotto (logistica, ristorazione, alberghi ecc.) portato dalla presenza dell'aeroporto (presenza abbastanza recente e legata ad alterne vicende che ne hanno fatto oscillare la resa in termini economici) esiste un'ampia diversificazione industriale che va dal settore tessile a quello chimico, da quello meccanico a quello edile, a quello delle nuove tecnologie.

Il sistema dei controlli interni ha avuto come supporto la realizzazione di tutta una serie di progetti di innovazione organizzativa che ne hanno favorito l'integrazione e il radicamento. Lo Sportello unico per le attività produttive è operativo, sebbene non precisamente nelle forme previste dalla legge istitutiva del 1998. Molte competenze, infatti, sono rimaste a cavallo tra Ufficio tecnico e Ufficio attività produttive, pur essendo i due ambiti molto collaborativi. In realtà la forma organizzativa dello sportello unico ha fatto fatica a decollare completamente, anche a causa delle procedure previste dalla legge 241/1990 sulle conferenze di servizi. Dal punto di vista percentuale le pratiche vengono svolte dallo sportello unico in maniera totale ed esclusiva. Rimane, tuttavia, a livello organizzativo, una cesura tra le due competenze interne.

Il tema della partecipazione, invece, viene svolto attraverso varie forme, di tipo esclusivamente comunale o anche intercomunale. Riasumendo, e in estrema sintesi, le forme di partecipazione attiva dei cittadini (singoli o associati) al governo della città e ai momenti di approfondimento programmatico sono sostanzialmente tre. Si svolge or-

mai da circa 8 anni il ciclo del bilancio partecipativo, arrivato ormai a coinvolgere circa 200 cittadini per ogni seduta. Poi è previsto il ciclo di partecipazione per la formulazione del Piano di governo del territorio (Piano regolatore). Infine si è aderito all'esperienza di un'Agenda 21 locale con altri comuni del territorio su cui insiste l'aeroporto, sviluppando assemblee e forum tematici sui principali temi ambientali connessi allo sviluppo del territorio.

Il Protocollo informatico è stato introdotto da un paio d'anni ma solo per la sua fase iniziale, ovvero la stesura del manuale di gestione e l'uso del software per la protocollazione informatica. Non è ancora stato introdotto il documento informatico con tutte le opportunità a esso connesse. Il sistema informativo comunale veicola flussi di dati in maniera abbastanza completa. Tutti i servizi sono dotati di applicativi in cui vengono caricate le informazioni del caso. Alcuni scambi di dati sono sfavoriti piuttosto dalla mancanza di competenza del personale e non tanto dalle potenzialità della rete informatica interna e dal supporto dei software dedicati.

2. Nascita e costruzione del sistema dei controlli.

La realtà organizzativa riscontrata nel Comune di Cardano al Campo a fine 2002 era quella di una struttura di un comune medio-piccolo che si stava adeguando alle novità introdotte dai Ccnl del 1999 più per motivi formali (impostazioni del sistema di valutazione per le progressioni orizzontali e verticali e le retribuzioni di posizione organizzativa) che per motivi di riuscita sostanziale dell'ente nel suo complesso. L'esigenza di modelli di valutazione del personale era sentita in termini più autoreferenziali, legata al soddisfacimento di bisogni emersi con le nuove tornate contrattuali, e non percepita come occasione per un miglioramento dell'intera organizzazione. L'introduzione di un sistema di controllo di gestione (o, meglio, sulla gestione), avvenuta nel 2003, con la costituzione di un ufficio apposito e di metodologie specifiche, è stata un'evoluzione che ha forzato il cambiamento. Su queste basi, nel 2009, l'ente ha potuto essere più recettivo nell'implementazione della riforma Brunetta, avendo già consolidato un'esperienza di *performance measurement* e di benchmarking innovativa.

L'introduzione di un sistema di controlli interni (strategico e di gestione) è stata suggerita dal segretario comunale in parallelo alla costruzione di un sistema di programmazione strategica per obiettivi che

sarebbe servito, su richiesta dell'amministrazione neoeletta, a tradurre il programma elettorale in progetti e obiettivi da realizzarsi a cura della struttura organizzativa. L'inizio dell'esperienza data fine del 2002, momento in cui il segretario veniva investito del nuovo incarico e delle connesse funzioni di direttore generale. La fase di realizzazione degli obiettivi e dei progetti aveva la necessità di essere affiancata da un sistema di monitoraggio analitico (sull'avanzamento dei singoli progetti) e complessivo (sui progressi dell'azione amministrativo-gestionale rispetto alle strategie perseguite). Il segretario comunale si è posto come soggetto che ha funto da stimolo, nei confronti della struttura burocratica, nella complessa fase di passaggio da una azione meramente esecutiva di percorsi già stabiliti (la funzione tipicamente burocratica) a un'azione di interpretazione e traduzione in obiettivi concreti dei contenuti del programma elettorale.

Nel territorio di riferimento (l'Ovest Lombardia) la spinta al cambiamento, all'epoca, fu data soprattutto dall'Università Cattaneo di Castellanza (all'epoca Liuc). Attraverso il Centro pubblica amministrazione (Cepa), anche piccoli e medi enti locali hanno potuto usufruire di percorsi formativi che hanno portato all'applicazione non solo formale delle innovative normative di fine anni novanta (l. 286/1999, Ccnl del 1° aprile 1999) con risultati che oggi si possono definire «avanzati». La guida dell'Università Cattaneo si è spinta sino a un livello consulenziale che è stato poi approfondito dai segretari e dai dirigenti coinvolti nel progetto formativo secondo le proprie inclinazioni e preferenze. La Liuc non era e non è un soggetto istituzionale ma un'università privata che nasce, comunque, con il contributo della provincia di Varese, della Regione Lombardia, oltre che con l'appoggio sostanziale dell'Unione degli industriali della provincia di Varese. Tra gli enti istituzionali, invece, l'appoggio vero (e reciproco) è venuto dai comuni consimili e limitrofi, alle prese anch'essi con la difficile applicazione del Ccnl enti locali.

Per «appoggio» è da intendersi la condivisione del progetto di formazione con Liuc e la compartecipazione alle spese di consulenza. I comuni che parteciparono al progetto furono quattro (Besnate, Casorate Sempione, Cardano al Campo, Arsago Seprio) per un totale di circa 30 000 abitanti. Il progetto prevedeva una decina di giornate formative destinate alle posizioni organizzative (dirigenti) dei comuni coinvolti (lezioni frontali sui temi dell'organizzazione, della contabilità pubblica, della comunicazione), l'impostazione di un sistema di controllo strategico con l'applicazione della *balanced scorecard* e di va-

lutazione delle posizioni organizzative e del personale comunale con i nuovi criteri espressi dal contratto Eell. Dal 2003 l'esperienza di Cardano al Campo (su Nucleo di valutazione e Controllo sulla gestione) fu estesa ai Comuni di Samarate e Cavaria con Premezzo (altri 20 000 abitanti), con i quali è proseguita fino a tutto il 2009. Se si eccettua la fase di formazione/apprendimento svolta dal tavolo di lavoro tecnico-politico con l'Università Cattaneo di Castellanza all'atto dell'implementazione del sistema di valutazione e del nucleo iniziale del controllo di gestione, non ci si è avvalsi, successivamente, di veri e propri consulenti a supporto del progetto. Di volta in volta i punti critici venivano studiati e risolti attraverso confronti con i componenti del Nucleo di valutazione (esterni) e con i consulenti informatici.

L'esperienza di confronto intercomunale è stata denominata *Performance Consortium*. La comparazione avviene tra vari comuni del medesimo territorio e di popolazione pressoché omogenea partendo dal comune di circa 16 000 abitanti a quello di poco più di 5000. I confronti di benchmarking sono stati promossi dal Nucleo di valutazione intercomunale nella convinzione che si potesse realizzare un buon sistema di monitoraggio delle prestazioni tra i vari comuni partecipanti. Il benchmarking veniva effettuato per i servizi Biblioteca, Asilo nido, Manutenzioni del territorio, Polizia locale, Servizi alla persona, Edilizia. Gli obiettivi sottesi al progetto di benchmarking erano obiettivi di conoscenza dello stato dei fatti attraverso un confronto ravvicinato con realtà che erogano sostanzialmente lo stesso tipo di servizi. In fin dei conti l'esperienza ha prodotto due tipi di reazioni, una di tipo positivo e l'altra di tipo negativo. La prima in riferimento al fatto che si è avuto un effetto «svelamento» rispetto alla performance di certi comuni su determinati servizi. La seconda è legata alla constatazione che le persone che hanno partecipato al confronto sono state sorprese di trovare qualcuno che riuscisse ad analizzare il loro lavoro a tal punto da conferirgli anche un posizionamento in una (sia pur piccola) graduatoria.

Non sono, invece, stati impostati sistemi di controllo della qualità dei servizi. L'ente ha svolto analisi di *customer satisfaction* strutturate e ripetute nel tempo limitatamente, però, al servizio di Asilo nido e alla Biblioteca. Per quanto riguarda l'asilo nido, ad esempio, gli indicatori seguono tutto il percorso del bambino durante la giornata trascorsa all'Asilo, dal momento dell'accoglienza del bambino al momento del saluto e della riconsegna, passando per il pasto, le attività integrative e con un riferimento alle pratiche di iscrizione e alle atti-

vità amministrative connesse. Quanto previsto nelle carte dei servizi rispecchia gran parte dei servizi erogati all'utenza. La gestione dei reclami viene effettuata attraverso un apposito programma informatico che fa convergere sull'Urp tutte le segnalazioni, nonché, successivamente la responsabilità di curare una risposta al cittadino organica e in tempi brevi.

3. Gli attori del processo di cambiamento.

Il sistema dei controlli fu introdotto principalmente per rispondere a una richiesta di trasparenza degli amministratori in carica e, soprattutto, per riuscire a puntare l'attenzione sulle proposte progettuali che gli stessi avevano avanzato nel loro programma elettorale. Per questo si decise di puntare maggiormente sul controllo direzionale/strategico. La spinta al cambiamento arrivò dunque grazie agli amministratori che avevano sperimentato per ragioni di lavoro strumenti di trasparenza e rendicontazione dei risultati e cercavano di vedere applicati anche all'amministrazione pubblica gli strumenti conosciuti come utili a perseguire efficacia ed efficienza nel settore privato. In particolare il sindaco aveva ricoperto in passato importanti posizioni di direzione in una multinazionale della ristorazione, e, in quella veste, era stato promotore di diversi progetti di innovazione (ad esempio, circoli della qualità).

Il supporto politico all'implementazione del sistema è stato, dunque, autorevole, anche se non sempre costante come sarebbe stato necessario. Gli amministratori dei vari comuni, infatti, hanno sì recepito con favore l'innovazione organizzativa ma, col tempo, per scadenze elettorali, per alternanze politiche, per cambi di competenze e di deleghe, per cause dovute alle difficoltà economiche in cui dal 2007 si sono trovati i comuni con il Patto di stabilità, non hanno colto appieno, per esempio, l'opportunità di mantenere vivo un sistema di collaborazione e di scambio (benchmarking e ottimizzazione costi) come quello impostato all'inizio del decennio, decretandone la sostanziale fine nel 2009.

Il passo più rilevante nell'impostazione del sistema di controlli interni per l'amministrazione è stata la redazione della mappa strategica. Il Piano generale di sviluppo, documento di programmazione quinquennale in cui venne inserita la mappa strategica, come previsto dalla legge e dai principi contabili, venne discusso e approvato in

Consiglio comunale. Tale passaggio si è rivelato non solo opportuno per ospitare tale tipo di programmazione (oggi sostituita dal Piano delle performance), ma anche determinante per dare autorevolezza a tutto il sistema.

Figura 1. Esempio di mappa strategica.



Dalla definizione della mappa strategica, che traduce in azioni strategiche il programma politico-elettorale, si passa poi, a cascata, a definire nel dettaglio gli obiettivi strategici e gli obiettivi operativi che vengono assegnati alla dirigenza con il Piano esecutivo di gestione.

In sintesi la mappa strategica consente di:

- Far convergere in un sistema omogeneo una molteplicità di temi complementari;
- Allineare i processi di lavoro dell'organizzazione per temi strategici;
- Fare da chiave di lettura e motore per la creazione di prodotti (anche non tangibili) con elevato grado di valore pubblico.

Il sistema dei controlli interni è servito, innanzitutto, a migliorare il momento della valutazione individuale dei dirigenti. Attraverso questo sistema si è potuti arrivare a una differenziazione motivata delle in-

dennità di risultato. La particolare metodologia adottata (*balanced scorecard*) ha permesso di tenere sempre presenti i temi principali suggeriti dalla mappa strategica, di descriverli efficacemente nella relazione previsionale e programmatica e nel piano degli obiettivi e di trasferirli in maniera adeguata nelle singole schede di valutazione. Il ruolo della dirigenza (in realtà, date le dimensioni del comune, si tratta di posizioni organizzative) è stato fondamentale nella predisposizione e nello svolgimento del sistema di controllo. Il fatto di condividere con i responsabili il momento di specificazione delle strategie ha consentito di «investire» ciascuno di una particolare «area di intervento» ma, soprattutto, di informare sul progetto complessivo di programmazione strategica. Alla fine il coinvolgimento della dirigenza si è rivelata la parte più importante di tutto il flusso e ha portato a ottimi risultati in termini di percentuale di progetti realizzati.

Il segretario comunale ha assunto il ruolo di promotore del cambiamento, introducendo e sviluppando nel sistema organizzativo di tipo amministrativo-burocratico nozioni manageriali e di definizione di strutture e metodologie di lavoro nuove e avanzate. La struttura ha risposto a volte con diffidenza, a volte con professionalità, a volte anche con un certo orgoglio di appartenenza. È stato parimenti importante sostenere e valorizzare l'esperienza con riconoscimenti a livello nazionale promossi dal Dipartimento della funzione pubblica come «I successi di cantieri» o il «Premio Qualità».

Anche il Nucleo di valutazione ha avuto un ruolo molto importante nell'impostazione e nella gestione del sistema di controlli. Il contributo dato al progetto è stato di due tipologie. La prima è stata quella di cooperare attivamente per migliorare il sistema di valutazione delle posizioni organizzative. A tal fine la metodologia iniziale è stata modificata per inserire anche una serie di valutazioni connesse con l'esperienza di confronto intercomunale (in ciò beneficiando del fatto che il nucleo serviva più comuni di un territorio omogeneo che avevano deciso di condividere i membri esterni). La seconda tipologia di intervento è stata quella di professionalizzare la valutazione come momento di confronto e di scambio di vedute sui risultati conseguiti dai dirigenti, attuando interviste accurate e forme di reporting preventivo prima di arrivare al momento decisivo della valutazione individuale. Il nucleo ha, in queste due forme, fatto valere la sua funzione di organismo di coordinamento e allineamento delle attività di monitoraggio e di valutazione in funzione della programmazione strategica posta a monte del sistema di controllo.

4. *Gli aspetti organizzativi del sistema dei controlli.*

A supporto del sistema è stato costituito un Ufficio di controllo interno. Il personale che costituisce l'Ufficio di controllo interno, che dipende dal segretario comunale, è costituito da una risorsa a tempo pieno di categoria D. La qualità della preparazione acquisita è buona, suddivisa in competenze di tipo tecnologico, di tipo organizzativo e tecnico. Il livello della strumentazione informatica è molto buono. L'ufficio opera infatti grazie a un software creato appositamente per questa esperienza e gestito appunto in via sperimentale dall'ente. I collegamenti con gli altri applicativi sono effettuati in automatico e la qualità del sistema tecnologico si percepisce nettamente. Qualche sfasatura è data dal fatto che spesso le caratteristiche del software, così come concepito, condizionano le scelte e le impostazioni del sistema di controllo. Questo non sempre è una buona cosa in quanto non si riesce a dare spazio alle semplificazioni e alle innovazioni necessarie per riscontrare una perfetta aderenza dello strumento alle decisioni prese. In qualche occasione è stato necessario ricorrere all'uso di Excel per fornire dei report più immediati e comprensibili. L'expertise che ruota intorno al sistema dei controlli interni ha nel tempo raggiunto un buon livello qualitativo, affinandosi anche grazie alla formazione dedicata e agli approfondimenti effettuati nei tavoli di lavoro tematici sulla scelta degli indicatori.

Il sistema organizzativo adottato per il sistema dei controlli è quello integrato. Ciò è dovuto sia alla dimensione del comune (composto da circa 70 unità di personale) sia al software che ne segue le sorti. All'Ufficio di controllo interno fanno capo tutte le varie connessioni attivate presso i singoli settori e l'allineamento delle informazioni è effettuato, oltre che attraverso il caricamento dei dati richiesti, anche attraverso colloqui individuali con responsabili e assessori. Tali colloqui, svolti dalla responsabile dell'ufficio, si sono rivelati, nel tempo, di grande importanza dal momento che hanno assunto la valenza di «pre-report» utili a distribuire preventivamente informazioni sulle performance e a segnalare per tempo possibili scostamenti o mancanze da colmare e asimmetrie da riequilibrare. Il sistema dei controlli è alimentato dalle banche dati di ciascun settore, e in ognuno di questi è stato individuato un referente per la trasmissione delle informazioni richieste. Poiché il sistema dei controlli è stato impostato prevalentemente su indicatori di tipo qualitativo e quantitativo ma extracontabile, non c'è un rapporto privilegiato con la ragioneria comunale, ma una relazione equilibrata con tutti i settori.

Il segretario comunale, nella sua particolare veste di intermediario tra la parte politica e la parte burocratica, riveste un ruolo importante nella messa a punto del sistema in quanto è in grado di apprezzare le ricadute dello stesso sulle aspettative di politici e dirigenti. Le relazioni tra unità sono, inoltre, spesso di tipo conflittuale, in quanto l'esercizio del potere di controllo è sempre vissuto come un'invasione di campo da parte di chi gestisce un determinato servizio. Il ruolo del segretario è allora quello di dirimere i contrasti che emergono tra gli interlocutori, affinando il sistema di regole a supporto del sistema dei controlli.

Il sistema di controlli interni ha sviluppato sin da subito un insieme di indicatori di tre tipologie: 1) indicatori di efficienza; 2) indicatori di risultato (output); 3) indicatori di impatto (outcome). Le batterie di indicatori utilizzate hanno subito parecchie variazioni, non foss'altro per il fatto di essere sottoposte periodicamente al vaglio dei tavoli di lavoro settoriale dai quali provenivano. Col passare del tempo gli stessi settori di attività si rendevano perfettamente conto che l'utilizzo di un indicatore piuttosto che un altro poteva comportare diversissime conseguenze in riferimento alla valutazione dei loro risultati. Peraltro, dal confronto, emergeva spesso che non c'era uniformità di gestione di un determinato problema e, pertanto, si introduceva la necessità di uniformare qualche processo di lavoro, standardizzandolo, prima di procedere nel confrontarsi.

I tavoli tecnici avevano, appunto, questa funzione: individuare i punti critici delle attività/dei processi, espressioni degli indicatori, e approfondire quei lati insieme agli altri comuni per arrivare a un indicatore che fosse il sunto di un processo di lavoro per tutti simile, o di una sintesi di dati che rinviase la medesima (o simile) informazione. In altri termini la vera essenza del lavoro del *Performance Consortium* era quella di uniformare le informazioni, gli input iniziali, i processi di lavoro ecc. per fare emergere che occorreva adottare, ove possibile, la migliore pratica (tra le quattro espone dai rappresentanti dei vari enti locali) e che, una volta fatto ciò, su quella era agevole effettuare un confronto di efficienza o di output. Cosa parzialmente diversa bisogna dire sugli indicatori di outcome: su questo tipo di indicatori gli approfondimenti non vertevano più sui processi ma sugli impatti delle attività, con ciò diventando anche motivo di discussione e valutazione politica dei propri risultati e, in ultima analisi, delle ragioni sottese alle proprie attività di lavoro. La composizione degli indicatori di *outcome* ha comportato diversi approfondimenti, non ultima la

opportunità di formulare indicatori che fossero espressione di valutazioni qualitative (ad esempio, grado di soddisfazione dell'utenza su un determinato servizio) o aggregati di indicatori diversi (ad esempio, mantenere il rating AAA per il bilancio comunale), o indicatori funzionali a una strategia determinata (ad esempio, per la strategia di «ristrutturazione della macchina amministrativa» l'indicatore di numero di personale pro capite per cittadino).

Il sistema dei controlli sviluppa informazioni su tutti i principali servizi del comune, con particolare riferimento ai servizi di immediato interesse per il cittadino. Nel Comune di Cardano al Campo esiste una contabilità economico-patrimoniale tenuta in parallelo a quella finanziaria. Tale forma di doppia imputazione è stata intrapresa solo di recente e non ha avuto influenza sul sistema di controllo interno che si è sviluppato in tempi precedenti. La necessità, comunque, di passare alla doppia contabilità è stata favorita dalle richieste informative che venivano stimolate dallo stesso sistema. Dal punto di vista informatico la doppia imputazione ai due tipi di contabilità è abbastanza semplice e viene effettuata dagli stessi operatori che prima registravano solo in contabilità finanziaria. Le informazioni che il nuovo sistema genera sono funzionali alla programmazione del Bilancio annuale e sono molto utili a comprendere le reali situazioni di squilibrio dovute al mancato presidio in termini economici di alcuni servizi. Tale utilità è stata percepita, in particolare, dal livello politico che, con dati relativi a costi/ricavi di alcuni servizi, ha potuto comprendere la necessità di alcune scelte/aggiustamenti, molto opportuni in un periodo di crisi finanziaria per i comuni.

Il passaggio all'informazione contabile di tipo economico è essenziale se si vogliono intraprendere scelte di bilancio con una certa consapevolezza e costruire degli indicatori di sviluppo credibili, pena il default di tutto il sistema o la prosecuzione di logiche di passiva accettazione dell'esistente senza possibilità di guidare l'organizzazione verso politiche virtuose e di stimolo alla crescita vera e non al mero assistenzialismo o a politiche disarticolate e di mero recepimento acritico del bisogno immediato. Non esiste nell'ente un vero e proprio sistema di contabilità analitica, anche se, in varie fasi del controllo, se ne è sentita la necessità. Nell'ambito della costruzione del sistema di controllo interno si era dato spazio alla costruzione di un semplice sistema di contabilità analitica. Tuttavia si capì quasi subito che l'attività di ribaltamento dei costi di personale, ad esempio, era abbastanza dispendiosa in termini di tempo da dedicare e si ab-

bandonò il progetto. Il sistema di controllo interno ha impostato invece una batteria di indicatori extracontabili (*outcome*) che sono stati funzionali a una migliore valutazione delle performance complessive dell'ente (anche in confronto agli altri comuni facenti parte della gestione associata).

5. *L'articolazione dei controlli interni.*

I soggetti coinvolti nel processo di Controllo di gestione sono: 1) il segretario generale che sovrintende e coordina il sistema di programmazione e controllo; 2) la responsabile del servizio di controllo interno che segue tutte le fasi del controllo, anche quello di tipo intercomunale; 3) i responsabili dei settori che partecipano alla fase di programmazione, forniscono i dati per il monitoraggio degli obiettivi e partecipano ai tavoli intercomunali per la definizione degli indicatori di benchmarking; 4) il sindaco e gli assessori che supportano il sistema di programmazione e controllo ed esercitano la loro funzione di indirizzo politico-amministrativo per la traduzione del programma elettorale in progetti e obiettivi.

Rispetto all'*output* e all'*outcome* da perseguire esiste un sistema di responsabilità abbastanza strutturato. Gli *output* e gli *outcome* vengono definiti in un'apposita riunione che è la fase conclusiva del processo annuale di programmazione e controllo (nel mese di settembre). A tale riunione partecipano gli assessori che hanno svolto la loro funzione nella definizione degli obiettivi strategici e i dirigenti che hanno tradotto in obiettivi gli enunciati politici, oltre al segretario generale che coordina le riunioni. Si tratta, in definitiva, di una negoziazione tra le due anime dell'organizzazione, mediata dal segretario generale in funzione di supervisore e di responsabile del sistema di monitoraggio e di valutazione. Nel corso della riunione viene predisposta una serie di indicatori da cui poi sono estrapolati i dieci più significativi. Un'altra serie di indicatori è predisposta in parallelo ed è relativa al sistema di benchmarking attivo con gli altri comuni. Il sistema monitora tutte e due le serie di indicatori raccogliendo le informazioni necessarie presso i vari settori e presso gli altri enti. Si produce, quindi, una reportistica che viene messa a disposizione del Nucleo di valutazione per affrontare la valutazione annuale e la distribuzione delle indennità di risultato ai vari dirigenti. Gli indicatori utilizzati per il controllo degli *output* e degli *outcome* sono, sostanzialmente, di tipo quantitativo. Si

tratta cioè di percentuali, di numeri che indicano con una certa precisione determinati avanzamenti degli *outcome* o di realizzazione degli *output*. Per qualche servizio (in particolare per quelli con una utenza ben definita e «sensibile», ad esempio l'asilo nido) si provvede invece a somministrare questionari di *customer satisfaction* per indicatori di tipo qualitativo.

I report redatti dal servizio di controllo interno hanno vari destinatari. Un report annuale è redatto nel mese di giugno dell'anno successivo e inviato alla Corte dei conti della Lombardia. I report dettagliati vengono consegnati agli assessori e ai componenti del Nucleo di valutazione e ai revisori dei conti, ciascuno per poter trarre le informazioni di propria competenza. I report, infine, vengono portati a conoscenza dei responsabili dei vari settori e discussi con loro nella Conferenza dei dirigenti. Il sistema informativo usato per i report consiste, in termini tecnici, in una banca dati estesa che pesca da vari contenitori (*datawarehouse*) ed elabora confronti e risultanze in maniera mirata. Il sistema è stato però in parte sostituito e snellito con l'uso dei fogli Excel e di Power Point.

L'amministrazione opera con trasparenza massima pubblicando le relazioni previsionali e quelle consuntive sul sito internet in cui sono disponibili anche tutti i dati obbligatori per legge sull'organizzazione. Vengono altresì pubblicati i bilanci e tutte le relazioni connesse. Un report sintetico di performance è riportato alla voce «Trasparenza, valutazione e merito» del sito istituzionale. Si tratta del report di confronto di alcuni *outcome* dei vari comuni partecipanti al *Performance Consortium*. Si sta riflettendo sull'opportunità di redigere report più accattivanti, sul genere delle informazioni che vengono veicolate dagli organi di stampa nazionale quando fanno il confronto su indicatori tra varie città. Anche lo stile comunicativo dei report ha un suo peso oltre, naturalmente, alla loro completezza.

Non esistono ancora forme particolari di coinvolgimento dell'opinione pubblica sui dati di rilevazione delle performance. Nel regolamento di controllo interno una delle condizioni poste dall'amministrazione per far partire il controllo era quello di limitare la diffusione dei dati il più possibile. La motivazione di fondo di tale scelta di segretezza stava, sostanzialmente, nella prudenza che, secondo la parte politica, doveva caratterizzare la diffusione dei dati, soprattutto nella considerazione che gli stessi sarebbero potuti venire in mano alle opposizioni consiliari (particolarmente agguerrite) e anche solo qualche dato sbagliato o solo falsato e male interpretato poteva dare adito a

contestazioni poco piacevoli. Fatta questa scelta è ovvio che la stessa ha avuto una certa influenza sul rendimento del sistema, in quanto una cosa è fornire e raccogliere dati per una diffusione professionale e allargata degli stessi, un'altra è farlo in maniera più autoreferenziale e limitata a pochi attori.

6. Conclusioni.

Il sistema dei controlli ha prodotto l'effetto atteso di servire da momento di monitoraggio per la valutazione delle posizioni organizzative. Ha prodotto l'effetto inatteso di coinvolgere pian piano tutto il vertice istituzionale (politici e dirigenti) nella metodologia di pianificazione, controllo e valutazione uniformando comportamenti e aspettative e dando un senso temporale al lavoro di squadra. In questi termini il ruolo del segretario comunale si è molto avvantaggiato acquistando in autorevolezza. Gli ostacoli imprevisti sono stati diversi: da un lato la impreparazione teorica di molte risorse di personale impegnate nel progetto. Si era previsto, a tal proposito, di affiancare all'esperienza un ciclo di sedute di formazione. Poi, però, per la scarsità di risorse che cominciava ad affliggere i bilanci comunali, si dovette abbandonare questo proposito e si scelse di effettuare una sorta di *learning by doing*. L'esperimento è riuscito solo in parte, perché non tutti gli attori del sistema e, soprattutto chi fungeva da tutor, aveva dimestichezza e competenza necessari per assolvere a questo ulteriore ruolo. Ulteriore criticità è stata rappresentata dal supporto della parte politica che, in realtà comunali frammentate come quelle che hanno partecipato al progetto, ha risentito di notevole discontinuità nelle scelte e nella partecipazione.

In definitiva la riforma apportata dalla legge 15 e dal decreto 150 rappresenta un passo decisivo verso la modernizzazione delle autonomie locali e della pubblica amministrazione in generale. In piccole realtà come quella sopra sommariamente esposta (ed eventualmente verificabile sul sito comunale www.comune.cardanoalcampo.va.it o sulla pubblicazione edita da Franco Angeli nel 2005 dal titolo *I sistemi informativi a supporto della Balanced Scorecard negli Enti locali. L'esperienza di Cardano al Campo*, di autori vari) la validità della riforma è indubbia in quanto conferma la bontà di percorsi intrapresi in via pionieristica e in solitaria. Ma, soprattutto, con la riforma si istituzionalizza per la prima volta nel nostro paese un sistema di pro-

grammazione e controllo a valere per tutte le pubbliche amministrazioni (cosa che sino a qualche anno fa era considerata superflua e ridondante), il cosiddetto Ciclo delle performance, che sembra poter configurare una svolta nel ruolo stesso assunto dalle amministrazioni pubbliche italiane.

VI. Il Comune di Lavello (Pz)

di Angela Stolfi

1. *Il contesto.*

Il Comune di Lavello, le cui dimensioni oscillano attorno ai 14 000 abitanti, è uno dei centri agricoli più importanti della Regione Basilicata. Un dato concreto riguardo alla vivacità della realtà produttiva a Lavello si può ricavare dall'attività dello Sportello unico per le imprese che è operativo dal 2002. Il quadro politico locale, invece, è stato caratterizzato da una forte instabilità tanto che l'ente è stato commissariato varie volte, generalmente a causa delle dimissioni collettive dei consiglieri comunali.

Durante il periodo di titolarità della sottoscritta, in qualità di segretario comunale, si è alternata la gestione commissariale straordinaria a quella sindacale ordinaria. La prima illuminata e innovativa, benché ristretta negli spazi di competenza di una gestione provvisoria, sicuramente grazie alla singolare personalità e capacità del commissario, la seconda tipica degli stereotipi delle attuali amministrazioni locali, benché costituita da elementi di spicco che sono riusciti comunque a programmare nuovi interventi politici e amministrativi ispirati alla riforma e alla modernizzazione della pubblica amministrazione.

Nel contesto di Lavello tanto le recenti riforme legislative quanto l'intuizione di alcuni amministratori hanno consentito il rinnovamento della struttura comunale, conformandola alla mentalità e alle novità del vigente momento storico. Solitamente l'innovazione è stata accolta con curiosità e ha funzionato da stimolo per la modernizzazione della macchina amministrativa. Il protocollo informatico, ad esempio, è stato ufficialmente introdotto e attivato nel 2006, grazie anche all'impulso riformatore sollecitato dalla Regione Basilicata, attraverso il progetto e-government che ha coinvolto tutti i comuni della regione nell'intento di adeguare all'era digitale le risorse umane e materiali. Analogo impegno è stato profuso riguardo alla posta elettronica certi-

ficata, introdotta nei comuni attraverso la Rugar, cioè la rete regionale dedicata. Il grado di digitalizzazione dei flussi informativi è abbastanza elevato, anche grazie alla circostanza che la configurazione dei servizi di supporto per il sistema informatico comunale è affidata a ditte esterne proprietarie di software dedicati a seconda dei settori abilitati nei vari uffici del comune.

La struttura organizzativa del Comune di Lavello è ora articolata in cinque aree funzionali (la quinta creata durante la gestione commissariale perché il commissario aveva ben compreso l'importanza di costituire il settore economico-finanziario e svincolarlo dall'area Affari generali dalla quale dipendeva), cui si aggiunge l'articolazione «Uffici di staff alla Direzione generale» alla quale fanno capo l'Ufficio di gabinetto del sindaco, l'Ufficio stampa, comunicazione e gestione flussi documentali, reti informatiche e servizi telematici. In epoca antecedente alla copertura della segreteria generale da parte della sottoscritta, il segretario titolare era stato nominato anche direttore generale godendo del supporto dei propri uffici di staff. Successivamente, invece, in base a varie vicende politico-amministrative (tra cui lo scioglimento del Consiglio comunale e il trasferimento volontario presso altra sede del segretario generale), la segreteria comunale di Lavello è stata coperta da Segretari comunali senza le funzioni di direttore generale. La sottoscritta è stata nominata dal commissario straordinario alla fine del 2007 e ha prestato servizio a Lavello per più di due anni. L'amministrazione comunale insediatasi a seguito del periodo di commissariamento al fine di modernizzare la struttura puntava a nominare un direttore generale. Le ristrette risorse finanziarie, però, non hanno consentito la nomina di una simile figura e, pertanto, l'articolazione «Uffici di staff alla direzione generale» è stata sempre gestita, ad interim, dal segretario generale.

2. La gestione associata.

Agli inizi del XXI secolo il segretario comunale è stato chiamato a ridisegnare la mappa dei controlli, riordinando quelli relativi alla verifica dei risultati ottenuti dalla gestione amministrativa da parte dei responsabili delle aree. È soprattutto intorno al 2001-2002 che questo processo si compie nel Comune di Lavello, sia in virtù delle nuove norme contrattuali che nel 1999 introducono le Posizioni organizzative (non esistendo all'interno dirigenti nel senso corretto del termine),

sia in virtù del decreto legislativo 286/1999 che ha proposto il primo vero sistema di valutazione. Prima del 2001 anche il Comune di Lavello era dotato di un Nucleo di valutazione, costituito dal segretario e da due membri esterni. Detto nucleo operava per la valutazione del personale apicale non ricorrendo, però, a un sistema articolato di valutazione, anche perché all'epoca il metodo adottato era sperimentale ed elementare.

L'evoluzione dell'opera intrapresa dal segretario titolare della segreteria comunale di Lavello nei primi anni del 2000 ha particolarmente caratterizzato il sistema dei controlli attraverso la realizzazione di una gestione associata. Negli anni 2001-2002, infatti, il segretario del Comune di Venosa e quello del Comune di Lavello parteciparono al corso Sefa ove conobbero un docente che ispirò la gestione associata, diventando presidente del Nucleo di valutazione tra i Comuni di Venosa, Lavello, Pescopagano e Montemilone. I comuni interessati alla valutazione del personale apicale rappresentavano realtà differenti, sia dal punto di vista organizzativo che socio-economico. Solamente Venosa e Lavello, infatti, possiedono popolazione superiore a 10 000 abitanti, mentre gli altri due rientrano in fasce inferiori (fino a 10 000).

La gestione associata è stata organizzata in base alla disciplina del relativo regolamento comunale secondo cui il comune capofila (Venosa) provvede a corrispondere i compensi e a ripartire la spesa tra gli enti aderenti all'associazione in base a una percentuale che tiene conto del numero di abitanti di ciascun comune. Il sistema di comunicazione è assicurato dagli incontri periodici che il presidente convoca presso il comune capofila e ai quali partecipano anche i segretari dei 4 enti che fanno parte del Nucleo per espressa disposizione regolamentare. Il Nucleo di valutazione non è però dotato di un ufficio dedicato ai controlli perché in nessuno dei 4 comuni v'è la necessaria dotazione umana. Sono dunque i componenti del nucleo a interagire direttamente con i responsabili di settore per ottenere un flusso costante di informazioni sulle attività in corso.

Il Nucleo di valutazione del Comune di Lavello è attualmente formato da un docente universitario proveniente da altra regione, un esperto di gestione di personale (libero professionista del capoluogo di regione) e un segretario generale di altro ente locale, i quali si aggiungono ai segretari comunali dei 4 soci. I professionisti esterni presenti nel Nucleo di valutazione, hanno contribuito alla progettazione del sistema dei controlli i cui processi si articolano nelle seguenti fasi:

- Programmazione, che viene realizzata attraverso il Piano degli obiettivi;
- Attuazione, che è demandata ai responsabili, analogamente alla fase di reporting;
- Controllo e verifica, i quali sono affidati al Nucleo e anche alla Giunta che approva la valutazione effettuata.

Prima che fosse approvato un vero Piano degli obiettivi gestionali agli inizi del 2009, il Nucleo di valutazione ha agito sulla scorta della Relazione previsionale e programmatica, stimolando l'attività dei responsabili di settore che hanno documentato il proprio operato attraverso la redazione puntuale di report individuali. La presenza dei segretari comunali all'interno del Nucleo di valutazione ha favorito un operato del collegio trasparente e coerente, recuperando alla effettività l'attività gestionale dei responsabili dei settori.

Per l'anno 2009, come già accennato, la programmazione è stata definita per la prima volta mediante la redazione di un Piano degli obiettivi da parte dei segretari comunali delle sedi convenzionate. Le schede redatte per il Piano presentano una dettagliata descrizione dell'obiettivo, l'indicazione del risultato strategico atteso, l'indicazione del risultato gestionale atteso, l'indicazione degli indicatori di risultato: temporali, finanziari, di prodotto, di impatto. Per ciascuna di tali indicazioni corrisponde un punteggio, la cui somma costituisce il «peso dell'obiettivo». Solamente con l'approvazione del Piano degli obiettivi è stato possibile soppesare e valutare in modo più accurato l'attività posta in essere dai titolari di posizione organizzativa nella gestione del 2009, ancorando i risultati conseguiti al programma elettorale dell'organo politico-amministrativo.

Essendo limitato alla valutazione dei responsabili di settore, le attività dell'amministrazione indiretta non sono oggetto di monitoraggio da parte dei controlli interni. In un'epoca in cui la legislazione spingeva verso forme di partecipazione azionaria degli enti pubblici in società private, il Comune di Lavello ha costituito due società per azioni a totale partecipazione pubblica. Una per la gestione del gas, successivamente venduta alla fine del 2007, l'altra per lo svolgimento del servizio di manutenzione ordinaria del territorio comunale, di refezione scolastica e di raccolta dei rifiuti solidi urbani, attualmente operante, sebbene trasformata da società per azioni in società a responsabilità limitata. In assenza di strumenti manageriali di controllo il modello della società in house ha finito per deludere le aspettative di modernizzazione. I costi di gestione, infatti, si sono rilevati troppo eleva-

ti, di qui l'esigenza di ridimensionare le società per azioni in società a responsabilità limitata oppure di procedere alla vendita.

3. *Il segretario comunale tra politica e amministrazione.*

Il segretario comunale, soprattutto se parte dell'organo di valutazione (come accade a Lavello grazie alla iniziale impostazione tracciata dal segretario precedente), rappresenta l'anello di congiunzione nei flussi informativi tra vertice politico e struttura amministrativa, non solo perché svolge un ruolo di partecipazione nell'attività dell'esecutivo, ma anche perché – proprio in virtù dell'art. 97 del Tuel 267/2000 – coordina e segue l'attività dei responsabili di settore.

La presenza del segretario comunale all'interno del Nucleo di valutazione del Comune di Lavello ha consentito l'individuazione degli obiettivi gestionali da perseguire. Il segretario ha redatto un dettagliato Piano degli obiettivi, approvato dalla Giunta comunale, predisponendolo attraverso un'operazione di «collage», vale a dire estrapolando gli obiettivi inseriti nel programma di mandato del sindaco per calibrarli sulla struttura amministrativa comunale e sulle sue reali potenzialità. Grazie al percorso avviato dalla creatività e concretezza del segretario che ha progettato la mappa dei controlli interni, gli organi politici hanno maturato la consapevolezza delle funzioni di programmazione e di controllo che sono chiamati a svolgere e ciò induce loro a riconoscere e a sostenere l'esigenza dello sviluppo dei controlli interni. Tuttavia, la programmazione da parte dei politici resta, in alcuni casi, lacunosa e anche la relazione previsionale e programmatica rimane, per una buona percentuale, un documento affidato al tecnico più che al politico. Nell'esperienza di Lavello, inoltre, il contributo degli organi politici allo sviluppo delle capacità manageriali nell'ente è stato in alcune occasioni anche negativo laddove esso si è sostanziato nell'ingerenza nella gestione attraverso il riferimento a singole pratiche amministrative *in itinere*. Gli organi politici sono coinvolti nei controlli anche come destinatari dei report e dei documenti che l'organo di valutazione pone all'attenzione della Giunta comunale, mentre il Consiglio comunale non svolge alcun ruolo nel ciclo di gestione della performance.

Per quanto riguarda i responsabili di settore, invece, essi hanno migliorato la propria capacità manageriale, sebbene ancora non vi sia un grado di dimestichezza tale da ritenere acquisito il sistema dei con-

trolli, per la carenza oggettiva di risorse umane e finanziarie. Resta difficile, infatti, l'implementazione dei controlli interni da parte di un responsabile nel suo settore di riferimento, non solo perché il controllo rappresenta un'attività ulteriore da svolgere con rigore metodologico, ma anche perché non sempre le risorse umane, appartenenti a un determinato servizio, sono adeguate risultando esse refrattarie al cambiamento.

4. I limiti dell'implementazione dei controlli: contabilità e formazione.

Il sistema di contabilità adottato dal comune è quello tradizionale della contabilità finanziaria, con riferimento alla contabilità economica attraverso il prospetto di conciliazione e la predisposizione del conto economico e del conto del patrimonio. Solo recentemente si è dotato il settore economico finanziario di un responsabile in quanto il posto risultava vacante in dotazione organica e, per varie vicende, non si era proceduto alla sua copertura, nonostante se ne avvertisse la necessità. Il comune ha, dunque, sofferto per un lungo periodo di questa carenza e altre figure di categoria C, incardinate nel settore, sebbene con il titolo di ragioniere, non avevano le competenze e l'autonomia necessarie per gestire il settore che, ad interim, è stato portato avanti dal vicesegretario. Ciò ha, naturalmente, frenato lo sviluppo del settore che ha mantenuto l'assetto organizzativo originario e non ha conosciuto l'innovazione. Attualmente, invece, oltre al responsabile, il settore è dotato di due ragionieri, un economo e un esecutore di categoria B3. La motivazione principale dell'assenza di strumenti di contabilità analitica è da attribuire essenzialmente all'insufficienza del personale. Si ritiene, comunque, che un sistema di contabilità analitica possa efficacemente supportare i processi decisionali, in quanto strumento di rendiconto che rileva tutti i fatti di gestione indipendentemente dai movimenti finanziari.

La carenza di risorse non ostacola soltanto la modernizzazione degli strumenti di contabilità. Lo sviluppo del sistema dei controlli non ha potuto godere del sostegno delle fonti di consulenza esterna le quali risultano troppo onerose per enti di piccole dimensioni. Ha potuto beneficiare di attività di formazione solo il segretario comunale che ha partecipato all'iniziativa offerta gratuitamente sia dall'Ufficio autonomie locali della Regione Basilicata che dalla Sspal. Le attività della

Sspal, in particolare, hanno rappresentato una opportunità di apprendimento di logiche e tecniche per le attività di controllo e valutazione nella realtà degli enti locali. La Sspal, inoltre, ha il pregio di offrire servizi i quali sono il risultato di una programmazione didattica condivisa con i segretari attraverso la somministrazione di questionari da cui ne emergono le esigenze formative. Anche la Regione Basilicata è stata sempre attenta alla diffusione delle conoscenze tra gli altri enti locali organizzando giornate di studio sulla materia dei controlli. La Regione ha organizzato giornate di studio e seminari anche sulla materia dei controlli cui hanno partecipato i segretari comunali. Durante le attività di formazione si ha la possibilità di comparare le proprie esperienze di cambiamento e innovazione con quelle degli altri comuni e di allacciare una rete informali di scambi di informazioni.

5. Trasparenza e partecipazione.

L'implementazione delle recenti misure relative alla trasparenza delle amministrazioni introdotte dalla «riforma Brunetta» non coglie imprevisto il Comune di Lavello. Nel caso di Lavello, infatti, la pubblicazione delle informazioni sul sito istituzionale è stata avviata da tempo. Sul sito istituzionale, infatti, sono reperibili i dati relativi all'organizzazione dell'ente con i contatti, il curriculum e la retribuzione del segretario, le informazioni sulla contrattazione decentrata e gli altri dati organizzativi indicati dalla legge. La pubblicazione dei dati, come accennato, è stata iniziata in epoca antecedente alle recenti indicazioni normative e ha visto i contenuti del sito crescere regolarmente.

Rimane comunque ancora da implementare il sistema della diffusione delle informazioni relative alla performance per adeguarlo alle richiamate misure relative alla trasparenza del ciclo di programmazione e controllo. Il ritardo in termini di trasparenza degli esiti della misurazione della performance è dovuto, in primo luogo, alla percezione diffusa che l'impatto della partecipazione della società civile sul sistema dei controlli sia spesso molto critico e poco costruttivo perché interessato in larga misura a denunciare solo le inefficienze della pubblica amministrazione. In secondo luogo, nelle piccole realtà soprattutto i dirigenti politici preferiscono fare affidamento sui circuiti personali per ricevere il feedback della società civile. A Lavello, inoltre, sono assenti anche forme di coinvolgimento della società civile nella fase di programmazione e definizione degli obiettivi che apre il ciclo di ge-

stione della performance. La partecipazione della società civile alla formulazione delle politiche, infatti, si limita a forme di consultazione delle organizzazioni di categoria in occasione della produzione di regolamenti che interessano le attività delle imprese.

Il grado di digitalizzazione dei flussi informativi è abbastanza elevato, anche grazie alla circostanza che la configurazione dei servizi di supporto per il sistema informatico comunale è affidata a ditte esterne proprietarie di software dedicati a seconda dei settori abilitati nei vari uffici del comune.

6. Conclusioni.

La specificità dell'esperienza narrata rappresenta il risultato di tre fattori: intraprendenza del segretario, gestione associata e contributo tecnico del Nucleo di valutazione. Il segretario comunale ha contribuito al cambiamento rendendo effettive le attività di controllo anche se limitate alla sola valutazione dei responsabili di settore. Nella vicenda del Comune di Lavello la presenza di un segretario, la cui permanenza in carica si è protratta per più di un lustro, ha creato le basi per la realizzazione del controllo di gestione nei termini in cui successivamente è stato effettuato e sviluppato. È infatti dovuta all'iniziativa di questo segretario comunale se è stata costituita la gestione associata per la misurazione e la valutazione della performance nel Comune di Lavello dotandolo di un Nucleo di valutazione efficiente e competente.

L'intraprendenza del precedente segretario ha consentito attraverso una spesa sostenibile di mettere insieme professionalità di spessore, altrimenti non disponibili. La gestione associata ha, dunque, dotato i soci di un collegio di valutazione efficace rispetto a situazioni organizzative molto modeste per le ridotte dimensioni dei comuni. La forma associata ha anche consentito una operatività in parallelo utile per il confronto della performance. Indubbiamente poi, il contributo fornito dalle alte professionalità che compongono il nucleo ha permesso di costruire sia un sistema di valutazione «scientifico» sia di contestualizzarlo alle realtà alle quali doveva essere applicato. È essenziale, infatti, progettare un sistema di controllo calato sulla singola realtà, sulle sue potenzialità e caratteristiche, considerando la circostanza che sistemi studiati per situazioni come quelle aziendali non sono automaticamente applicabili, non fosse altro che per la diversa mentalità con-

tabile che differenzia e complica l'adattamento alla pubblica amministrazione di strumenti di chiara matrice e origine privatistica.

Non mancano coni d'ombra nel sistema rappresentati soprattutto dallo scollamento parziale tra obiettivi e risultati. L'ostacolo riscontrato è stato quello temporale perché i settori, carichi dell'ordinario, non hanno sempre rispettato la tempistica e quindi non hanno raggiunto completamente l'obiettivo, che si è dovuto riproporre nell'anno finanziario successivo. Ciò è dovuto soprattutto alla carenza di risorse umane e finanziarie che rappresenta il *vulnus* della pubblica amministrazione locale. La carenza di risorse, unita alla farraginosità delle procedure amministrative, rende alcune volte difficile il raggiungimento dell'obiettivo, con una ricaduta negativa in termini di efficienza ed economicità dell'azione amministrativa.

Altra difficoltà riscontrata nell'esperienza di Lavello può essere individuata nella frammentazione della classe politica che, in alcuni casi, si trova impegnata a improvvisare l'attività di governo senza aver maturato la capacità necessaria per formulare strategie e monitorare il raggiungimento degli obiettivi. Le difficoltà della classe politica hanno contribuito a incardinare il sistema dei controlli esclusivamente sulla valutazione delle posizioni organizzative. In prospettiva è auspicabile una maggiore messa a punto dei controlli interni in una realtà come quella di Lavello affinché questi ultimi non siano limitati alla valutazione della dirigenza, ma si estendano al controllo della gestione in generale per verificarne gli aspetti dell'efficacia, dell'efficienza e dell'economicità e per assicurare la realizzazione degli obiettivi.

Grazie all'impegno del segretario comunale, comunque, anche a Lavello i controlli interni hanno mosso i primi passi per adeguarsi alla nuova immagine che le riforme amministrative intendono conferire alla pubblica amministrazione italiana, ispirata alla separazione tra poteri, alla scissione del rapporto tra politica e amministrazione, alla personalizzazione e responsabilizzazione degli organi amministrativi e alla conseguente modifica dei sistemi dei controlli che si adeguano a un lavoro pubblico privatizzato e supera i vecchi prototipi della burocrazia polverosa e complessa, priva di elasticità ed efficientismo.

La recentissima soppressione dell'Agenzia autonoma per la gestione dei segretari comunali e provinciali – avvenuta con d.l. n. 78/2010, convertito nella legge n. 122/2010 – comporterà necessariamente, ad avviso di chi scrive, una rivisitazione del ruolo del segretario comunale. L'auspicio è che tale rivisitazione possa rendere ancora più trasparente la gestione dei controlli mantenendo il ruolo cruciale svolto dal

segretario comunale nel processo di controllo della performance. Tale controllo, infatti, può essere posto in essere soprattutto con l'ausilio del segretario comunale quale attore che maggiormente conosce la realtà sulla quale va a realizzarsi il percorso dei controlli interni.

Tali suggerimenti sono stati finora recepiti dal legislatore nel disegno di legge della Carta delle autonomie locali, il quale ha inserito la figura del segretario comunale all'interno dei controlli dell'ente locale sia attraverso una partecipazione diretta, ulteriormente potenziata nei comuni al di sotto dei 5000 abitanti, sia attraverso una partecipazione indiretta, nella parte in cui si è prevista una sorta di regia del segretario comunale (art. 147 bis, comma 2, d.d.l. n. 2259) nel complesso mondo dei controlli interni.

VII. Il Comune di Monte Porzio Catone (Rm)

di Rosa Iovinella

1. *Il contesto e gli attori.*

L'esperienza che presento è quella maturata nel Comune di Monte Porzio Catone (Rm) dal 2004 al 2009, periodo durante il quale ho svolto le funzioni di segretario e direttore generale. Il comune ha una popolazione di circa 9000 abitanti, con un livello di vita tendenzialmente benestante, un buon profilo culturale; si tratta, peraltro, di un paese gradevole dal punto di vista architettonico e naturalistico: un buon laboratorio per esperimenti di innovazione. Rivestendo entrambe le funzioni, di segretario e direttore, non ho sofferto della dicotomia fra i due ruoli; pertanto il percorso di innovazione che ho promosso è stato seguito con riconoscimento di entrambi i ruoli in ogni sua fase. Ritengo, comunque, che anche le sole funzioni di segretario, nella veste di vertice amministrativo dell'ente, siano da configurarsi, benché in continuo mutamento, come funzioni di garanzia, coordinamento, organizzazione, controllo; un ruolo ideale per l'introduzione e l'implementazione dei sistemi di controllo di gestione.

Il Comune di Monte Porzio Catone nel 2004 era appena andato alla elezioni. Aveva quindi una amministrazione totalmente nuova e un segretario/direttore altrettanto nuovo. Un cambiamento importante sembrava essere già avvenuto. Era settembre e il primo momento importante di incontro con i responsabili delle aree e con gli amministratori per decisioni condivise era la redazione del bilancio. C'era da decidere come programmare i prossimi anni, ma nel comune, come spesso accade, non c'era alcuna forma di cultura sulla programmazione. Le promesse elettorali si fermavano al momento delle elezioni, non trovavano alcuna traduzione in programmi strategici o operativi. Non era uso dichiarare in modo formale e preventivo i propri intenti. Il bilancio era per tutti un rebus sconosciuto dominato esclusivamente dalla

ragioneria. Il sistema di programmazione e controllo, quindi, è stato un processo nato contestualmente alla stesura del bilancio al fine di iniziare a programmare con logiche diverse.

Gli obiettivi che ci eravamo posti con l'introduzione di un sistema di programmazione e controllo erano:

- rendere il bilancio comprensibile a tutti, cioè responsabili delle aree, politici, e anche direttore generale;
 - costruire il bilancio per progetti e programmi, e quindi dare ai numeri contenuti concreti;
 - rendere l'attività finanziaria e di gestione dell'ente, controllabile con riferimento a ciò che si era fatto nell'anno e ciò che si doveva fare.
- Analizzare, alla fine, i costi dell'ente.

Per l'introduzione di un sistema di programmazione e controllo bisognava, però, risolvere alcuni problemi contingenti che avevo avuto modo di rilevare:

- la scarsa definizione dei ruoli e delle responsabilità;
- la scarsa capacità di programmare (dalla politica alla dirigenza);
- l'inadempimento dei tempi di bilancio;
- la scarsa integrazione fra gli strumenti di programmazione;
- la scarsa integrazione organizzativa (non comunicabilità tra i settori);
- la logica di breve periodo e focalizzazione sull'urgenza.

La situazione dei comuni, in genere, è fortemente sclerotizzata intorno a caratteristiche tipiche della pubblica amministrazione, cioè la cultura dell'adempimento a prescrizioni normative. Questa considerazione vale soprattutto per i comuni con popolazione inferiore ai 10 000 abitanti, che naturalmente non hanno la struttura idonea a promuovere innovazione e cambiamento.

Questa tradizione culturale ha portato alla formazione di enti incapaci di essere autonomi nella gestione dell'organizzazione, della programmazione e del controllo. Era così anche nel Comune di Monte Porzio: molto lontano dalle dinamiche aziendalistiche e manageriali. In questo contesto, le recenti riforme che hanno investito la pubblica amministrazione (dalle leggi «Bassanini» fino alla recente legge «Brunetta») hanno sicuramente incentivato l'introduzione di sistemi di programmazione e controllo, ma non sono state seriamente determinanti in tal senso. L'introduzione di sistemi di programmazione e controllo risponde a un mutamento di forma mentis, non a norme di legge; la «cultura» non si prescrive, si apprende, si forma soprattutto attraverso altri canali.

A Monte Porzio Catone negli anni delle «riforme Bassanini» è stato così istituito il nucleo di valutazione, la cui attività però è stata per anni assolutamente scollata rispetto a quella di programmazione e controllo. Voglio segnalare che questi istituti, di cui alcuni obbligatori, si adottano in molti comuni e si sono adottati, prima del mio intervento, anche a Monte Porzio, ma attraverso strumenti privi di effettività: sono solo risposte a obblighi di legge, adempimenti di adempimenti.

Infatti, dall'analisi dei Peg (Piani esecutivi di gestione) del Comune di Monte Porzio, fino all'introduzione del sistema del controllo di gestione avvenuta nel 2006, è emerso che i documenti non rispondevano a una effettiva logica di programmazione, in quanto:

- essenzialmente finanziari (assegnando alle aree i capitoli in entrata e uscita);
- con obiettivi generici (spesso assenti);
- senza indicatori (questi sconosciuti);
- non informatizzati;
- non conosciuti dalla struttura;
- fatti a metà anno e con fini principalmente di autorizzazione alla spesa;
- non monitorati;
- non rendicontati;
- spesso non armonizzati con i criteri di valutazione.

Decidere di impiantare il controllo di gestione impone un mutamento profondo del comportamento amministrativo; di conseguenza, per avere una speranza concreta di successo, una simile decisione deve essere condivisa e ritenuta meritevole di implementazione tanto dagli organi politici che dalla dirigenza. Se imposto dall'alto o semplicemente da una legge il controllo di gestione ha poche possibilità di successo. L'osservazione della realtà dimostra che la previsione normativa, pur segnalando il recepimento di un'istanza sociale profonda, può, nella migliore delle ipotesi, svolgere una funzione di stimolo, ma certamente, da sola non costituisce una «motivazione» sufficiente. D'altro canto, a poco giova il rispetto puramente formale delle indicazioni normative in quanto non incide praticamente sulle logiche gestionali già in essere e, quindi, non orienta il comportamento.

Il sistema di programmazione e controllo è stato introdotto e implementato senza l'aiuto di consulenti esterni. Si è deciso di percorrere un'altra strada, quella della formazione dei responsabili delle aree e del *controller*, nonché la partecipazione all'esperienza da parte di sog-

getti che hanno già sperimentato, e con successo, casi di eccellenza nel campo. Si è voluto quindi intraprendere un percorso volto alla concretezza e all'economicità. Per la progettazione del sistema e dei software, infatti, ci si è avvalsi dell'esperienza di altri enti locali che avevano sviluppato *best practices*. Dopo aver analizzato alcuni casi di eccellenza, si è scelto di avvalersi della collaborazione del Comune di La Spezia, che aveva illustrato il proprio sistema di programmazione e controllo al Forum PA. In particolare, due funzionari del Comune di La Spezia ci hanno affiancato in tutte le fasi di introduzione e sviluppo del sistema; la collaborazione è durata tre anni. Sulla falsariga dell'esperienza di La Spezia, abbiamo disegnato il sistema di programmazione, individuato i servizi da monitorare, l'iter del controllo e gli indicatori. Il sistema informatico utilizzato è stato quello di questo comune, disegnato all'interno da un funzionario, e adattato alle ridotte dimensioni del Comune di Monte Porzio. È stato rilevante, inoltre, il ruolo delle università attraverso specifici corsi di formazione.

Il Comune di Monte Porzio Catone non è riuscito a costituire forme associate per la costruzione e gestione del sistema di controllo di gestione, benché ne è stato promotore. Nel 2006 ha promosso forme di collaborazione con Comuni limitrofi per la gestione associata di alcuni servizi, tra cui anche il controllo di gestione, ma il progetto non è riuscito a causa delle difficoltà gestionali e politiche dovute a fattori campanilistici. Il progetto si è bloccato per controversie sulla leadership, competizioni fra funzionari, interferenze politiche. Fondamentalmente è emersa la difficoltà del confronto e la paura di non controllare direttamente persone e rapporti.

L'impulso all'innovazione da parte dei vertici politici è stato «flebile» in quanto non abituati alla programmazione e al controllo. La cultura della programmazione e controllo è attecchita a poco a poco, come forma di lavoro politico e gestionale. Il sostegno politico effettivo al sistema si è avuto quando il ciclo della programmazione e del controllo era quasi andato correttamente a regime; in particolare, degna di segnalazione è la consultazione del sistema, durante lo svolgimento della Giunta, a opera dello stesso sindaco, al fine di sciogliere nodi decisionali importanti e urgenti. La consultazione, talmente semplice, ha favorito il sorgere di questi comportamenti «eccezionali» rispetto alla prassi. Nell'esperienza di Monte Porzio Catone la semplicità del sistema ha favorito notevolmente il sorgere della cultura della programmazione e rendicontazione anche nella politica. I risultati del controllo di gestione sono stati trasmessi ai politici almeno due volte l'anno, con ri-

ferimento soprattutto ai dati macroaggregati, misurati attraverso indicatori di output e di outcome.

Il ruolo del segretario comunale nella gestione dei flussi informativi che circolano fra il vertice politico e amministrativo è stato quello di coordinamento, incontro, promozione del dibattito sulle criticità emerse e sui meccanismi di correzione del sistema. La dirigenza, invece, ha svolto un ruolo attivo nella costruzione del sistema, soprattutto nella fase iniziale di programmazione. Chiaramente questa è un'affermazione di massima, in quanto non sono mancate situazioni di poca collaborazione o addirittura di ostruzionismo di vario tipo. Le maggiori resistenze sono venute dagli uffici tecnici, forse abituati più degli altri a lavorare in modo emergenziale, senza una reale programmazione. Qualche difficoltà in più è emersa, per tutti, nella fase di reportistica; inizialmente i report sono stati consegnati sempre in ritardo e soprattutto con indicatori calcolati non correttamente. Non si sono formati dirigenti con un'elevata capacità nei sistemi di programmazione e controllo di gestione, tranne, ovviamente, il funzionario addetto al controllo che ha coinciso con il responsabile del servizio finanziario.

Il nucleo di valutazione era costituito da professionalità adeguate alla funzione: il segretario comunale, un esperto in materia di sistemi di valutazione, e un funzionario appartenente ai ruoli degli enti locali. Il nucleo non ha contribuito alla fase di progettazione e installazione del sistema; solo successivamente, a seguito della valutazione dei primi risultati della performance, ha condiviso e incentivato il percorso intrapreso. In particolare, la partecipazione all'implementazione del sistema è avvenuta anche attraverso il cambiamento dei criteri di valutazione delle prestazioni: questi ultimi sono stati costruiti utilizzando il medesimo ragionamento alla base del controllo di gestione. Infatti, le performance sono state agganciate ai servizi, monitorati anche dal sistema di controllo di gestione, sia attraverso indicatori di efficienza ed efficacia, sia attraverso indicatori di costo. L'aggancio al servizio anche del sistema di valutazione delle prestazioni ha reso coerente tutta la metodologia di programmazione, gestione e valutazione dell'intero ente.

2. Logica e strumenti del controllo di gestione.

Nel Comune di Monte Porzio Catone, in considerazione delle piccole dimensioni, l'ufficio del controllo di gestione è stato collocato presso l'area economico-finanziaria. Un *controller* puro in un comune

piccolo avrebbe comportato un costo troppo elevato. La collocazione organizzativa non è un fatto neutrale rispetto al grado di sviluppo e all'efficacia del controllo di gestione all'interno di un ente. Infatti, il controllo di gestione non può essere considerato come una mera tecnica contabile di imputazione di costi e proventi, ma deve piuttosto rappresentare un costante ausilio per chi – direttore generale, segretario e dirigenza – deve guidare l'ente verso il raggiungimento degli obiettivi prefissati. Soprattutto se si mira alla costruzione di un vero e proprio «sistema» di programmazione e controllo, la funzione «controllo di gestione» non può essere considerata una mera appendice dei servizi finanziari, quasi a ridurre tale funzione ai soli strumenti contabili. Pertanto, si è optato per una soluzione che ha conciliato conoscenza specialistica e diffusione della cultura della rendicontazione: il servizio di controllo è stato situato presso l'ufficio di ragioneria mentre il coordinamento è stato affidato al segretario/direttore generale.

Il controllo di gestione è stato inteso nell'ente come un sistema direzionale volto a fornire strumenti idonei per programmare, comprendere e misurare, in tempo reale, la «vita» del comune, sia in termini di efficienza della spesa, sia in termini di efficacia della gestione, sia sotto il profilo della razionalità e coerenza della scelte operate. Il sistema è stato costruito in modo talmente semplice da essere comprensibile da parte di tutti i dipendenti del comune.

Il modello di controllo di gestione che si presenta è definito «umanistico», perché non è diretto esclusivamente all'analisi dei costi come tradizionalmente è inteso, ma è volto a costituire uno strumento metodologico che costituisce il perno di un profondo cambiamento delle persone e dell'organizzazione. A tal fine, il sistema di controllo di gestione ha messo a disposizione della dirigenza le informazioni necessarie per guidare il proprio comportamento, vale a dire per aiutarla ad assumere decisioni che permettano il conseguimento di obiettivi precedentemente individuati, attraverso l'impiego efficiente delle risorse disponibili. Il controllo di gestione, quindi, non è mai stato concepito come uno strumento di contrasto alla dirigenza, bensì come un ausilio che ne supporta e facilita il lavoro fornendo informazioni utili anche a valutarla.

Il metodo utilizzato per costruire il sistema di controllo ha avuto inizio con una analisi dettagliata di tutte le attività che svolge il comune; queste attività sono state individuate come servizi erogati all'interno (es. stipendi) e all'esterno (es. assistenza domiciliare). Il comune è stato così rappresentato come ente erogatore di servizi. A ogni servi-

zio sono state attribuite le risorse (entrata) e gli interventi (spesa), gli obiettivi della gestione (Peg) e gli indicatori. Gli obiettivi inerenti ai servizi omogenei hanno costituito i progetti e questi ultimi hanno costituito parti della relazione previsionale e programmatica, approvata dal Consiglio comunale.

L'analisi dei servizi, ancorata al Peg e alla relazione previsionale e programmatica, ha creato un virtuoso collegamento fra i responsabili delle aree (che gestiscono i servizi), la Giunta (che definisce i Peg) e il Consiglio comunale (che approva la relazione previsionale e programmatica). Questo collegamento è iniziato dal basso, cioè dalla individuazione di ciò che fa l'ente, in termini, appunto, di servizi interni ed esterni. Ciò ha consentito all'organo politico di capire la situazione attuale e quindi, di progettare, assegnando gli obiettivi, nell'ambito del proprio indirizzo politico. Infine, l'ancorare le risorse, gli interventi e gli obiettivi ai servizi, ha consentito di rielaborare, alla luce di questi parametri, anche il passato, con l'analisi dei residui; ogni residuo non ha costituito più soltanto un capitolo, ma un qualcosa di fatto o non fatto riguardante un servizio. È alla luce di questo aspetto concreto che abbiamo avuto occasione di parlare e capire che cosa è avvenuto e come si può intervenire.

Il rapporto tra l'ufficio del controllo e i dirigenti è stato imperniato su una critica costruttiva, funzionale a evidenziare i tratti peculiari, i problemi, le difficoltà relative al controllo di efficienza ed efficacia per un certo ambito di attività, evitando, così, un errore frequente indotto dagli esperti esterni, cioè la decisione di applicare modelli magari conosciuti e apprezzati, ma non efficaci in quel contesto. Alla critica costruttiva si accompagnano necessariamente la proposta di soluzioni alternative, la disponibilità alla sperimentazione, comunque la volontà di assecondare il cambiamento e, non ultima, l'accettazione di una responsabilità gestionale.

La costruzione degli indicatori è stato un momento complesso perché ha comportato l'analisi dei processi, individuazione delle criticità e la definizione di un indicatore ad hoc capace di esprimere l'informazione attesa. Sono stati adottati principalmente indicatori quantitativi, di efficienza e di efficacia. Non si è ancora giunti alla costruzione di indicatori qualitativi perché il sistema non è ancora stato internalizzato adeguatamente in tal senso. A titolo esemplificativo, si riportano gli indicatori assegnati a un servizio (assistenza domiciliare) per anziani:

- 1) Indicatori economico-finanziari generali:
 - entrate tariffarie/totale costi.

2) Indicatori di efficacia:

- ore di assistenza effettive/monte ore programmato;
- costo medio per assistito/costo medio programmato.

3) Indicatori e parametri quantitativi:

- grado di preparazione assistenti;
- numero incidenti di assistenza;
- percentuale arrivi in ritardo, assenze assistenti;
- numero reclami.

4) Indicatori di *outcome*:

- domande espresse/numero degli aventi diritto;
- domande accolte/domande espresse;
- costi sostenuti per campagne informative/numero utenti contattati;
- numero addetti alle campagne informative/numero utenti contattati.

Nel linguaggio aziendale controllo sta per «guida» o, meglio, attività di guida mirata al raggiungimento degli obiettivi, che un dato organismo economico si è posto. Affinché tale attività di guida sia efficace o, in altri termini, per assicurare che ci si stia muovendo nella «giusta direzione», occorre soddisfare alcune condizioni che, peraltro, hanno costituito l'iter del controllo nel mio ente:

1) *Pianificazione e programmazione della futura attività gestionale*: in questa fase gli obiettivi, espressi in forma di risultati attesi, sono stati chiaramente identificati e assegnati, in congiunzione con le risorse umane, finanziarie e materiali necessarie al loro conseguimento, a dei soggetti ai quali viene attribuita la responsabilità di raggiungerli.

2) *Informatizzazione del sistema*: il comune è stato dotato di un adeguato sistema informativo contabile ed extracontabile, idoneo a fornire in modo tempestivo informazioni attendibili e utili ad alimentare il processo decisionale del management.

3) *Reportistica*: sono rilevati tempestivamente i risultati effettivi, scaturenti dal complesso delle operazioni poste in essere, per porli a confronto con i risultati attesi. Tale confronto avviene a intervalli di tempo ragionevolmente brevi (trimestre) in modo da:

- verificare l'insorgere di eventuali differenze fra risultato atteso e risultato conseguito;
- individuare le cause degli scostamenti;
- individuarne la «responsabilità» manageriale;
- consentire al management di porre in essere tutte le opportune azioni al fine di favorire il riallineamento fra il risultato effettivamente conseguito e quello programmato.

4) *Valutazione dei dirigenti e nuovo processo di programmazione*.

3. L'uso dell'informazione.

La produzione dell'informazione è la prima fase del controllo di gestione. È opportuno distinguere fra produzione, uso ed effetto dell'uso dell'informazione del controllo sui risultati. Il processo può dirsi completo quando l'ente ha attraversato tutti e tre gli stadi menzionati, soprattutto l'uso dell'informazione, sia per azioni correttive sia per la valutazione dei risultati e dei comportamenti.

Nel Comune di Monte Porzio Catone l'uso dell'informazione è avvenuto gradualmente, andando a regime dopo i primi due anni. I dati oggetto del controllo di gestione che hanno contribuito effettivamente a una ridefinizione delle strategie sono stati soprattutto quelli afferenti al costo dei servizi a domanda individuale e al relativo calcolo tariffario. In particolare, dalla lettura del semplice bilancio finanziario – a causa delle limitazioni imposte dal patto di stabilità – venivano impegnate somme decisamente inferiori rispetto al costo del servizio stesso. Secondo la logica di predisposizione del bilancio, basata su precedente, questi errori venivano reiterati negli anni. Il sistema di controllo di gestione ha consentito l'esatto calcolo dei costi dei servizi a domanda individuale e la correzione delle decisioni al riguardo, soprattutto con riferimento alla correttezza del calcolo della percentuale di copertura da parte del privato.

I soggetti che utilizzano i dati derivanti dal controllo di gestione sono il Consiglio, la Giunta, il sindaco, il segretario, i dirigenti, il Nucleo di valutazione.

Nei quattro anni di esperienza di controllo di gestione la produzione di report non è stata mai quantitativamente e qualitativamente uguale: si è partiti da un solo report il primo anno, uguale per tutti, indirizzato e poi, gradualmente, si è giunti a quattro report diversamente complessi. Tutti i report sono redatti dal *controller* e non sono ancora resi disponibili sul sito istituzionale.

I report tendenzialmente si compongono di diverse sezioni: la prima si riferisce agli indicatori contabili, previsti dal Dpr n. 194/1996 e che danno l'impostazione dei macro-valori utili per giudicare le dimensioni finanziarie dell'ente nel tempo; la seconda sezione si riferisce al programma di mandato (per ogni asse viene descritto il grado di raggiungimento dello stesso e calcolati gli indicatori di *outcome*); la terza sezione si riferisce ai servizi, intesi non come sezione del bilancio o articolazione interna dell'organizzazione, ma come insieme di attività omogenee che vengono effettivamente svolte da un'unità.

Il Consiglio comunale è il punto di inizio e di fine del sistema; è il luogo in cui si dichiarano i programmi e in cui si conclude l'iter di monitoraggio degli stessi. I report indirizzati al Consiglio comunale vertono sullo stato di attuazione dei programmi attraverso gli indicatori di *outcome*. Il report al Consiglio è consegnato almeno una volta l'anno, anche se spesso è fornito un report intermedio al 30 settembre, in sede di verifica della salvaguardia degli equilibri di bilancio e controllo sullo stato di attuazione dei programmi. L'istruttoria è operata per mezzo di apposita commissione consiliare; il report è approvato con delibera ad hoc. Il coinvolgimento del Consiglio contribuisce molto all'implementazione della trasparenza dei sistemi di programmazione e controllo. Il contributo apportato al sistema, però, non è stato alto, dal momento che l'organo consiliare, soprattutto nei piccoli comuni, non è ancora preparato a questi strumenti.

La società civile non ha partecipato ai processi di programmazione e controllo, né è stata coinvolta direttamente sui risultati del controllo di gestione. In verità, però, l'introduzione del controllo di gestione ha costituito la base per l'esperienza del bilancio partecipato. I controlli di gestione presuppongono, infatti, una struttura chiara nei ruoli e nelle responsabilità, una mappatura dei servizi analiticamente studiata, una costruzione e rendicontazione sui budget e sui risultati misurabile; pertanto costituiscono la struttura base per fornire informazioni e rendicontazioni di natura sociale alla società civile. Si tratta di una modalità per creare un circuito virtuoso capace di stimolare continuamente la trasparenza verso i cittadini e l'organizzazione e il buon funzionamento interno.

Il comune, inoltre, non dispone di contabilità analitica. Decidere di impiantare un sistema di contabilità analitica richiede un significativo impegno, non solo finanziario. Tale scelta impone un mutamento profondo del comportamento amministrativo; di conseguenza, per avere una speranza concreta di successo, una simile decisione deve essere condivisa e ritenuta meritevole di implementazione tanto dagli organi politici che dalla dirigenza. Ritengo che nei comuni di piccole dimensioni sia un costo notevole avere un doppio sistema di contabilità e pertanto il controllo di gestione può essere utilmente sviluppato con la contabilità finanziaria costruendo bene i budget. Nemmeno la cultura del benchmarking è entrata a far parte del contesto del Comune di Monte Porzio. Ritengo, tuttavia, che la corretta elaborazione dei sistemi di programmazione e controllo possa stimolare in futuro il ricorso alla valutazione comparativa della performance. Il Comune, in-

fine, non ha introdotto forme di controllo della qualità dei servizi, se non per alcuni servizi particolari come la mensa scolastica.

4. Risultati e prospettive.

L'introduzione del sistema di controlli ha sortito gli effetti attesi. Il sistema ha funzionato tecnicamente bene, il *controller* ha rispettato i tempi, i responsabili delle aree hanno fornito i dati necessari per il calcolo degli indicatori. I report sono stati utilizzati per la ridefinizione delle strategie e per la valutazione dei risultati. I risultati di maggiore rilievo sono quelli di natura comportamentale, la creazione cioè di una forma mentis basata sull'analisi dei processi e dei risultati che vada oltre la tradizionale, e necessaria, cultura amministrativa. In particolare, il sistema di programmazione controllo ha comportato:

- la creazione di una conoscenza condivisa dell'ente (politici, dirigenti, direttore);
- la possibilità, attraverso la conoscenza dettagliata dell'ente, di programmare da parte del politico;
- la programmazione si è espressa in obiettivi chiari, con indicatori adeguati;
- l'attivazione di un colloquio da parte di tutti gli attori del comune, che ha riguardato, il passato, l'esistente e il futuro.

L'implementazione, essendo stata graduale, non ha sortito effetti inattesi. Il sistema è andato a regime dopo tre anni, per cui ogni piccola discordanza rispetto ai programmi è stata oggetto di correzione. Ad esempio, il primo anno si era focalizzata molto l'attenzione sulla mappatura dei servizi; questo lavoro aveva portato a una mappatura troppo analitica, per cui l'anno successivo alcuni servizi, meno rilevanti rispetto alle esigenze del controllo, sono stati accorpati. Un altro elemento di debolezza sono stati gli indicatori, che a un primo giro di boa sono risultati troppi, inattendibili e difficilmente controllabili. Infatti, l'anno successivo ci si è concentrati molto sulla costruzione di indicatori utili, poco numerosi e facilmente riscontrabili. Lo studio degli indicatori è stato effettivamente un lavoro impegnativo che è avvenuto in un momento di maturazione del sistema.

Il segretario comunale ha promosso e governato l'implementazione del sistema e, pertanto, il suo ruolo ne è risultato rinforzato. Il segretario comunale ha accompagnato il cambiamento in ogni sua fase, compreso ogni aspetto di criticità e di implementazione. Ha avuto un

ruolo di raccordo, nonché di garanzia del rispetto delle tempistiche e delle finalità determinate. Per il segretario il sistema di programmazione ha costituito veramente il perno del governo dell'ente. Come già rilevato, le riforme emanate in questi anni hanno dato un forte impulso allo sviluppo della cultura manageriale, ma non sono affatto sufficienti: il rischio è che se non si crea una cultura che vada oltre quella amministrativa e l'introduzione di sistemi di programmazione e controllo sfoci nella produzione di report standard come semplice adempimento alla norma. Il segretario comunale ha un ruolo importante in tutto il processo di programmazione e controllo, come ha un ruolo importante nella gestione dell'intero ente. Sarebbe bene che il legislatore gli attribuisse compiti chiari, anche al fine di riconoscere formalmente un ruolo che nella realtà dei comuni è a tutto tondo. Poiché la logica del risultato e del lavoro per obiettivi ha sempre avuto delle difficoltà ad attecchire nella pubblica amministrazione, è necessario che l'introduzione dei sistemi di controllo di gestione, richiedendo di penetrare anche nella cultura organizzativa, sia pilotata e gestita direttamente da chi nell'ente riveste ruoli di massima autorevolezza.

VIII. Il Comune di Nizza Monferrato (At)

di Anna Sacco Botto

1. *Il contesto.*

Nizza Monferrato conta circa 10 340 abitanti su un territorio di 31 km² in cui è sviluppata un'economia di tipo prevalentemente commerciale e agricolo. Larga maggioranza delle pratiche degli operatori economici sono filtrate dallo sportello unico per le imprese operativo a partire dal 1999. La struttura comunale, con 64 dipendenti, è suddivisa in 9 settori; non esiste dirigenza ma posizioni organizzative (definite responsabili di settore) e sono inoltre assenti società partecipante dall'ente.

Il Comune di Nizza Monferrato non prevede il direttore generale, pertanto il segretario generale svolge un duplice ruolo: quello più diretto e pratico di soggetto attuatore degli indirizzi stabiliti dalla Giunta e dal sindaco, e quello di coordinatore in generale dell'attività gestionale dell'ente per perseguire sia livelli ottimali di efficacia ed efficienza sia la coerenza dell'attività gestionale rispetto agli obiettivi fissati dagli organi politici. Il segretario, nel Comune di Nizza, è dunque figura di riferimento e raccordo sia per i responsabili di settore e di servizi sia per gli organi istituzionali.

L'ente è interessato dall'ammodernamento delle tecnologie dell'informazione impiegate perché la digitalizzazione è vista come uno degli elementi cardine del rinnovamento organizzativo. In particolare si sta completando lo sviluppo del protocollo informatico, della Pec (Posta elettronica certificata), del rifacimento completo del sito, dell'albo pretorio online, del pagamento online del servizio mensa.

L'ente ricorre a forme di decisione partecipate (incontri) per la predisposizione di piani e programmi, e a tal fine promuove:

- incontri con la cittadinanza, per la divulgazione e illustrazione di nuovi servizi (recente l'esempio del passaggio al servizio porta a porta per la raccolta dei rifiuti, che ha drasticamente modificato il sistema previgente);

– incontri su tematiche particolari destinate a soggetti specifici, quali lo sviluppo del piano di qualificazione urbana.

2. Genesi e sviluppo del sistema dei controlli.

Il rinnovamento introdotto dalla legge 142/90 ha offerto l'opportunità per introdurre il sistema di controlli. Gli strumenti sono stati forniti con il d.lgs. n. 29/93 prima e poco dopo il d.lgs. n. 77/95 che hanno sviluppato il principio della distinzione dei poteri di indirizzo e di controllo politico-amministrativo, spettanti agli organi di governo, dai poteri di gestione amministrativa, finanziaria e tecnica attribuiti ai responsabili di settore.

In quegli anni il segretario di Nizza seppe cogliere lo stimolo offerto dalle riforme amministrative svolgendo un ruolo fondamentale nel processo di rinnovamento organizzativo il cui fulcro era costituito dal controllo di gestione. Il Comune di Nizza ha formalmente attivato il nuovo sistema approvando, nel marzo 1997, un «regolamento del servizio di controllo interno» quale strumento di lavoro per il raggiungimento della piena funzionalità del sistema. L'obiettivo era di disporre di uno strumento dinamico che, contribuendo a consolidare i nuovi ruoli di amministratori e funzionari, verificasse lo stato di attuazione degli obiettivi programmati, la funzionalità dell'organizzazione dell'ente, l'efficacia dell'attività gestionale svolta.

Il processo di cambiamento non è stato incentivato da alcun soggetto istituzionale esterno né è stato sostenuto da associazioni e imprese. Per impostare il sistema si è fatto ricorso in prima battuta alle competenze tipiche del management privato. Le caratteristiche che il nuovo assetto normativo riconosceva alla PA suggeriva l'opportunità di ricorrere a modelli ed esperienze privatistiche. Tuttavia è emerso rapidamente che le differenze tra pubblico e privato sono e restano profonde essendo completamente divergenti gli obiettivi delle due realtà (lucro e servizi). Pertanto il riferimento a tali competenze è stato presto abbandonato in quanto capace di fornire modelli astratti di per sé ottimi, ma difficilmente applicabili nella pubblica amministrazione.

È stato invece rilevante il riferimento alle conoscenze che circolano nel mondo degli enti locali. L'emulazione di enti ritenuti all'avanguardia nel processo di innovazione ha tracciato linee guida sulle quali è stato disegnato un sistema confacente al nostro contesto. Gli

esempi provenivano dalle esperienze di alcuni comuni emiliani e toscani, visti come pionieri delle riforme. L'arricchimento avveniva grazie alla lettura di riviste specializzate che diffondevano tali esperienze che durante incontri formativi tra segretari comunali venivano rielaborate in funzione ai propri enti. È stato rilevante anche il ruolo di formazione offerto dalla Sspal, meno incisivo quello delle università perché solitamente teorizzanti e lontane dalle esigenze immediate dell'ente locale. I canali principali sono stati i convegni anche come momento di scambio tra operatori, permettendo la diffusione e la condivisione di esperienze.

Nel periodo di avvio del sistema dei controlli la diffusione di internet era ai primordi. Inizialmente quindi le fonti informative e formative erano incontri, seminari, dibattiti. Solo successivamente è stato possibile accedere a forum tematici (esempio: Anci, Formez) e di raccolte di *best practices* quali importanti supporti per le iniziative di innovazione. Il contributo attinto da fonti e strumenti di conoscenza è stato differenziato in relazione alle diverse fasi di sviluppo del sistema dei controlli: più intenso nelle prime fasi, quando era indispensabile individuare modelli da adattare alla nostra realtà. Successivamente più sporadico, ma più approfondito, ricercando contenuti più complessi e strutturati per affinare il sistema posto in essere.

Il Nucleo di valutazione di Nizza Monferrato è composto dal segretario e da due membri esterni esperti in materia di valutazione del personale e/o in materie economico-gestionali degli enti locali, il cui contributo nello sviluppo e nella definizione del sistema dei controlli è stato rilevante per le indicazioni e gli spunti forniti anche dalla loro esperienza personale legata ai comuni, l'uno ex responsabile di servizi finanziari poi divenuto libero professionista, l'altro libero professionista e amministratore locale. I soggetti esterni oggi sono ancora gli stessi e il loro contributo continua a essere importante anche se il sistema è cristallizzato e necessita di adeguamenti per rinnovare stimoli e professionalità. Il consolidarsi del sistema, accompagnato da cambiamenti di vertice (sia politico, nel contesto usuale delle tornate amministrative, che dei segretari comunali succedutisi negli anni) ha trasformato il sistema in mero adempimento burocratico, asettico e privo di specifica utilità, poco sensibile anche ai nuovi stimoli della «riforma Brunetta».

Il contributo dei vertici politici al sistema di evoluzione dei controlli è stato sostanzialmente di indirizzo. La necessità di cambiamento ha contribuito a individuare spunti per sviluppare la programmazione

strategica. Nella gestione dei flussi informativi tra vertice politico e struttura amministrativa il ruolo del segretario comunale è stato importante in qualità di vettore e filtro, capace sia di coordinare che di stimolare gli altri soggetti interni all'ente. Il coinvolgimento della dirigenza, invece, non è stato omogeneo. Nel corso del tempo si sono formati alcuni funzionari con elevate capacità di gestione del sistema dei controlli, grazie a fattori soggettivi legati a un maggior interesse alla materia e all'innovazione. Per contro in altri è ancora diffuso un atteggiamento che tende semplicemente a svolgere il proprio lavoro senza offrire alcun valore aggiunto. Il sistema dei controlli è comunque riuscito a far maturare nei dirigenti l'orientamento ai risultati, promuovendo una maggiore responsabilizzazione all'interno della struttura dell'ente, offrendo ai collaboratori più coinvolti gli strumenti per migliorarsi e crescere professionalmente, e pungolando quelli meno ricettivi.

3. La fisionomia del sistema dei controlli.

Il sistema dei controlli è basato su report legati al Peg. Sono relazioni dei capi settore, ma recentemente contribuiscono in maniera attiva anche alcuni responsabili di servizio. È un sistema integrato nel quale ciascun responsabile svolge i controlli nell'ambito del proprio settore condividendo i risultati con gli altri settori mediante incontri sistematici e colloqui. Sono importanti momenti di scambio perché forniscono informazioni sulle performance e contribuiscono a individuare scostamenti da riequilibrare o modifiche necessarie per migliorare le modalità di perseguimento degli obiettivi. Il sistema dei controlli ruota principalmente sulla ragioneria comunale, ma vi è ampio coinvolgimento di tutti i settori, anche grazie (o in funzione) della realtà organizzativa comunque piccola, tale da permettere rapporti lavorativi interpersonali stretti e costanti.

Il controllo interno di gestione viene inteso come ricerca di efficacia e qualità dei servizi, ricercando comunque l'ottimizzazione del rapporto costo/risultato; è un misuratore per verificare il raggiungimento degli obiettivi. I soggetti coinvolti nel processo di Controllo di gestione del Comune di Nizza sono:

- Il sindaco e la Giunta che approvano il piano esecutivo di gestione nel quale sono assegnati gli obiettivi e le risorse ai responsabili;
- Il segretario generale che sovrintende, coordina e collega gli input degli amministratori con l'attività gestionale dei responsabili di settore;

– I responsabili di settore che articolano gli obiettivi loro assegnati in obiettivi operativi, ne verificano la realizzazione, relazionano sulle cause che possono aver determinato scostamenti nel raggiungimento dei risultati programmati; decidono, nei limiti delle proprie competenze, eventuali interventi correttivi nell'attuazione degli obiettivi; propongono le variazioni al Peg ritenute necessarie.

– Il responsabile del settore finanziario che provvede alla verifica, durante tutto il corso dell'esercizio, della sussistenza dei requisiti di equilibrio di bilancio.

La responsabilità gestionale e operativa è attribuita ai responsabili dei settori quali referenti del sistema costituito dalle attività di identificazione, rilevazione e raccolta dei dati, poi rielaborati e utilizzati come indicatori di performance per valutare l'efficienza e l'efficacia dell'azione, del risultato e del contributo sociale al territorio e al contesto. Le indicazioni vengono fornite dal Peg che individua la relazione tra responsabili, le risorse assegnate, gli obiettivi e i risultati attesi. La valutazione del raggiungimento degli obiettivi connessa alla retribuzione di risultato è basata anche sulla rilevazione di indicatori quantitativi, sebbene in misura marginale rispetto ad altri parametri. La valutazione dei responsabili avviene verificando differenti elementi principalmente qualitativi, ma anche quantitativi, contabili ed extracontabili. Per il controllo degli *output* e degli *outcome* vengono utilizzati gli indicatori obbligatori, cioè quelli finanziari, quelli di efficienza ed efficacia per i vari servizi indispensabili.

Il controllo di gestione ha per oggetto l'intera attività amministrativa e gestionale del comune. Viene svolto dal responsabile del settore finanziario che si rapporta con la struttura organizzativa verificando sia in maniera complessiva che analitica i mezzi finanziari acquisiti, i costi dei singoli fattori produttivi, i risultati qualitativi e quantitativi ottenuti. La verifica viene svolta rapportando le risorse acquisite e i costi dei servizi in riferimento ai contenuti del Peg, della relazione previsionale e programmatica oppure in base a parametri che scaturiscono in coerenza ai generali obiettivi del comune e alle indicazioni della Giunta comunale. Le evidenze prodotte dal controllo di gestione orientano lo sviluppo delle politiche in quanto con l'approvazione del bilancio di previsione, l'amministrazione individua le finalità che intende perseguire: il controllo è il naturale momento di verifica della capacità economica e finanziaria dell'amministrazione di tradurre gli obiettivi ipotizzati in altrettanti risultati tangibili. È un momento di verifica dei risultati raggiunti e delle cause di

eventuali insuccessi, un'occasione di valutazione per ridefinire obiettivi e politiche, le quali però sono influenzate anche da altre informazioni, legate al contesto, alle aspettative di differenti attori, interni ed esterni all'amministrazione.

Il comune utilizza sistemi informatici per la predisposizione di report a contenuto prettamente economico-finanziario. Si tratta di un software collegato con il programma di contabilità dal quale però scaturiscono documenti aridi e poco utili per un'immediata verifica del controllo di gestione. Sul sito istituzionale vengono pubblicati report che possono interessare i cittadini e che quindi vengono estesi in maniera colloquiale, comprensibile. Le informazioni che scaturiscono dal controllo di gestione sono principalmente rivolte all'interno della struttura e sono formulate in maniera più o meno analitica in funzione dei destinatari e del utilizzo delle stesse. Sul sito istituzionale vengono pubblicate anche le informazioni relative all'organizzazione degli uffici, all'erogazione dei principali servizi, viene inserita modulistica e documentazione, e trovano spazio le informazioni sulla trasparenza (curricula e retribuzioni degli incarichi di vertice). La scelta e la gestione dei contenuti da pubblicare è generalmente assunta in maniera collegiale dai responsabili di settore, coordinati dal segretario generale. Alcune materie vengono visionate ed elaborate con il supporto del sindaco o dell'assessore di riferimento. La trasparenza delle informazioni relative alla misurazione della performance viene garantita anche mediante comunicati stampa, news sul sito, incontri con la cittadinanza. In queste iniziative sono coinvolti gli organi di stampa locale, le associazioni di categoria e gli utenti.

I risultati del controllo di gestione supportano in particolare i processi decisionali di sindaco e Giunta, responsabili di settore e segretario generale, alimentando la programmazione e influenzandone i contenuti. Il Consiglio comunale, invece, concorre solo alla determinazione degli obiettivi gestionali nella stesura del bilancio. Le pesanti ristrettezze economico-finanziarie ne limitano pesantemente l'effettivo ruolo, demotivando il consesso. Anche la verifica sullo stato di attuazione dei programmi è materia consiliare, ma si riduce a mera attività di confronto politico. Nel complesso il coinvolgimento del Consiglio non è rilevante per l'efficacia del sistema dei controlli: l'attività consiliare è soprattutto concentrata su argomenti a valenza meramente politica/polemica, tralasciando verifiche costruttive e approfondimenti che dovrebbero consentire la vera realizzazione delle attività di controllo e indirizzo proprie del Consiglio comunale.

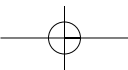
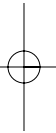
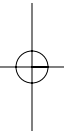
Un sistema di contabilità analitica sarebbe utile per supportare le decisioni dell'organo politico, in particolar modo per quei servizi a domanda individuale di maggior rilevanza economica per l'ente quali l'asilo nido e le mense scolastiche. L'ente, invece, adotta solo il sistema di contabilità finanziaria con costruzione del conto economico e stato patrimoniale attraverso il prospetto di conciliazione.

4. Conclusioni.

L'introduzione del sistema dei controlli a Nizza Monferrato ha sortito gli effetti auspicati, seppure perfettibili. Il sistema opera al meglio solo in presenza di uno stimolo costante, legato a un vertice trainante e innovativo. Resta ancora da ricostruire il sistema di programmazione affinché il controllo di gestione non si risolva in mero adempimento contabile e acquisti invece progressivamente la funzione di mezzo di riflessione e riorganizzazione della scelta politica e del sistema gestionale.

Il rinnovamento del sistema dei controlli costituisce anche una occasione per ridefinire il ruolo centrale del segretario all'interno della struttura quale riferimento e raccordo per i responsabili e per gli organi istituzionali, chiamato a svolgere funzioni di coordinamento della gestione. Le misure che il legislatore va definendo, inoltre, avranno senz'altro un forte impatto su gestione, misurazione e rendiconto di attività e servizi concretizzando lo sviluppo e l'implementazione del sistema attuale in coerenza con lo stimolo connesso all'insediamento di una nuova amministrazione e a un nuovo segretario.

Non ritengo, infine, che possa esistere un sistema di controllo predefinito. Per avere successo un metodo deve partire «da lontano» per modellarsi alla realtà dell'ente, coinvolgendo tutti gli attori, politici e gestionali. Inoltre non si può prescindere dalla caratteristica peculiare della pubblica amministrazione, quale puro erogatore di servizi. La valutazione deve scaturire dal contesto di riferimento: dal territorio e dall'utenza.



IX. Il Comune di Pistoia

di Raffaele Pancari*

1. *Il contesto.*

La struttura organizzativa del Comune di Pistoia si rapporta con poco più di 90 000 abitanti e conta oltre 800 dipendenti, un terzo dei quali è destinato ai servizi educativi per l'infanzia. Nel Comune di Pistoia esiste la figura del direttore generale e, pertanto, le funzioni del segretario sono limitate a quelle previste dal d.lgs. n. 267/00. Il segretario è membro del Comitato di direzione e dunque partecipa attivamente alle principali decisioni di carattere organizzativo che detto organo è chiamato ad adottare.

Il Comune di Pistoia fa parte da diversi anni del Comitato dei responsabili dei servizi finanziari costituito da Anci-Toscana. Tale partecipazione ha favorito lo scambio di esperienze con i comuni capoluogo di Provincia e altri comuni toscani. La partecipazione a iniziative di circolo dell'innovazione promosse dal Dipartimento della funzione pubblica, inoltre, ha favorito il confronto con enti ritenuti all'avanguardia nei processi di cambiamento. La propensione dell'ente ad allacciare relazioni con le reti delle autonomie locali e altri soggetti istituzionali ha guidato e sostenuto i processi di cambiamento che non hanno riguardato solo i controlli interni. A partire dal 1994, ad esempio, è avvenuta la sostituzione del protocollo cartaceo con un software per la registrazione e classificazione informatica dei documenti. Inoltre, la percentuale delle pratiche relative alle imprese gestite dallo sportello unico ha raggiunto il 100%. Infine, i processi di partecipazione ai processi decisionali della società civile sono strutturati da tempo e il ventaglio delle occasioni di confronto con i cittadini è stato notevolmente ampliato dai progressi delle tecnologie digitali.

* Ringrazio la dottoressa Cinzia Lotti del Servizio controllo di gestione del Comune di Pistoia per il prezioso aiuto offerto nella stesura del testo.

2. La costruzione del sistema dei controlli.

Le ragioni dell'implementazione di un sistema articolato di controllo finalizzato alla ricerca di una gestione efficiente dell'attività comunale risiedono nella consapevolezza della limitatezza delle risorse e nella spinta autonomistica con la riforma avviata con la l. 8/6/90 n. 142 e completata con la l. 81/93, il d.lgs. n. 29/93 e il d.lgs. n. 77/95. Un'architettura nuova, completamente digerita e assorbita da chi operava con funzioni e responsabilità direzionali nel Comune di Pistoia. La consapevolezza delle accresciute responsabilità conseguenti al riconoscimento dell'autonomia nonché l'eliminazione dei controlli di legittimità (il controllo del Comitato regionale di controllo venne dapprima circoscritto alle delibere consiliari e, successivamente, completamente eliminato) e il potenziamento di quelli sulla gestione (Corte dei conti) hanno sicuramente spinto la classe dirigente a costruire una rete di controlli volti a verificare in un contesto di rinnovamento dell'organizzazione, l'economicità della gestione di alcuni servizi, a partire da quelli tecnici e soprattutto l'attività degli addetti al cantiere comunale. In tale contesto venne formalmente costituita l'Unità deputata al controllo di gestione che fu collocata nel settore «Bilancio e gestioni finanziarie» e tra le cui attribuzioni vi era anche il controllo dell'andamento delle gestioni delle aziende municipalizzate, delle associazioni, dei consorzi e delle società a partecipazione comunale.

Nel corso degli anni novanta il controllo di gestione si è consolidato grazie al determinante impulso del responsabile dei Servizi finanziari che ha impostato l'analisi e la verifica della spesa corrente nonché la prima delineazione degli obiettivi di gestione. Si cominciava, in sostanza, a individuare gli strumenti e le azioni di supporto alla classe politica nelle funzioni di governo e alla compagine dirigenziale nelle funzioni manageriali. La strutturazione dei sistemi di controllo voluta inizialmente dal d.lgs. n. 286/99 e successivamente dal d.lgs. n. 267/00 ha poi impegnato il Comune di Pistoia nell'implementazione e perfezionamento delle metodologie e degli strumenti di verifica interna a fronte delle esigenze di:

- 1) assumere una dimensione direzionale di supporto al processo decisionale e favorire la direzione per obiettivi (controllo di gestione);
- 2) accrescere la capacità istituzionale di misurazione della performance delle politiche e di presidiare i processi di accountability (controllo strategico);
- 3) riordinare il sistema delle aziende di servizi pubblici locali (controllo aziende partecipate);

4) attuare un processo di valutazione in grado di orientare i comportamenti al raggiungimento degli obiettivi dell'ente (valutazione dei dirigenti e funzionari);

5) istituzionalizzare un sistema volto ad armonizzare le attività gestionali con l'esigenza di legalità mediante la creazione di un Collegio di auditing interno (controllo di regolarità amministrativa e contabile).

La consapevolezza dell'impatto che avrebbe potuto avere la composizione di un sistema così articolato su tutta l'attività comunale e soprattutto sul miglioramento delle politiche e dell'erogazione dei servizi ha indotto ovviamente l'amministrazione a effettuare una serie di investimenti che hanno riguardato:

- la struttura organizzativa (creazione di unità organizzative dedicate alle funzioni di controllo);

- le risorse umane (reclutamento di personale);

- le risorse conoscitive (investimenti nella formazione del personale, adesione a iniziative di sostegno al cambiamento, di scambio di esperienze e consulenza di esperti esterni);

- le tecnologie (consistenti investimenti in tecnologie a partire dai servizi interni, seguiti dallo sviluppo di nuovi servizi e modalità di comunicazione con i cittadini/imprese);

- la comunicazione (piani di comunicazione interna ed esterna).

Non sono mancate, peraltro, occasioni di affiancamento di professionalità esterne alla struttura. Nel periodo successivo al secondo ciclo di riforme, in particolare, l'ente sviluppò iniziative di partnership per svolgimento delle seguenti attività:

- Analisi organizzativa ai fini dell'individuazione di percorsi di innovazione amministrativa (Università Cattaneo Castellanza);

- Strutturazione Controllo Aziende Partecipate (Università di Firenze);

- Introduzione dell'Auditing amministrativo interno (Promo PA Fondazione);

- Bilancio consolidato (Università di Napoli Parthenope).

La vivacità della classe dirigente si è manifestata anche con la partecipazione a reti di collegamento regionali e nazionali nonché con l'adesione a iniziative poste in essere da agenzie nazionali (Programma cantieri, Campus cantieri, progetti finalizzati *best practices*, Rete degli innovatori, Forum PA).

Esito della complessiva attività posta in essere è stata, ed è tuttora, un sistema strutturato di reportistica agli organi politici. Gli strumenti sono stati affinati e ampliati nel corso dei cicli di riforme seguendo

l'evoluzione del sistema dei controlli fino ad arrivare alla produzione di una documentazione di pianificazione e conseguente reportistica che, oggi, può ben definirsi esauriente.

Ai primi report prodotti fino agli anni novanta, diretti prevalentemente alla verifica della spesa corrente e alla rilevazione elementare dello stato di avanzamento degli obiettivi, è seguita, infatti, una reportistica più evoluta, differenziata e articolata. Duplice è stato l'effetto di tale crescita: la sistematica e complessiva rilevazione induceva gli organi politici a sostenere un percorso che si intravedeva come strategicamente virtuoso; d'altro canto la struttura dirigenziale risultava essere sicuramente stimolata verso un diverso approccio gestionale più orientato verso gli obiettivi e l'efficienza dell'azione amministrativa.

3. *L'articolazione del sistema dei controlli.*

Il prodotto della complessa, articolata e impegnativa attività volta alla costruzione del sistema consiste nella creazione di una rete documentale che, in effetti, dà conto di quasi tutte le funzioni espletate dall'ente. Sono attive le tipologie di controllo previste dal d.lgs. n. 286/1999 e ogni funzione è presidiata da specifiche strutture tra loro interagenti. Ciascun controllo, autonomo e con compiti specifici, si avvale, in maniera più o meno diretta, degli *output* prodotti dalle altre funzioni di verifica. Per ciascuna tipologia di controllo sono indicate di seguito le unità coinvolte:

- *Controllo strategico*: segreteria del sindaco, Ufficio relazioni con il pubblico;
- *Controllo di gestione*: staff alla direzione generale, Unità operativa controllo di gestione;
- *Controllo aziende partecipate*: staff alla direzione generale, Unità operativa controllo aziende partecipate;
- *Valutazione dei dirigenti e funzionari PO/AP*: Nucleo di valutazione, sindaco, direzione generale, Controllo di gestione, Servizio risorse umane;
- *Controllo di regolarità amministrativa*: Collegio auditing (segretario generale, presidente Collegio dei revisori, direttore di area competente per materia).

Le attività poste in essere dal sistema dei controlli sono integrate con il bilancio e sono individuate nelle fasi sotto riportate:

1) *Programmazione/pianificazione* (fase previsionale). Strumenti impiegati: il Bilancio, il Piano esecutivo di gestione e il Piano dettagliato degli obiettivi, il Piano triennale di razionalizzazione delle spese correnti, il Piano degli investimenti, l'individuazione degli indicatori utili anche per la valutazione;

2) *Controllo e reporting* (monitoraggio/rendicontazione dei risultati e generazione di informazioni di ritorno). Strumenti impiegati: analisi di bilancio, rilevazioni sullo stato di realizzazione del Piano esecutivo di gestione, analisi degli scostamenti, benchmarking, indicatori di risultato;

3) *Valutazione* (processo di valutazione per la corresponsione della retribuzione di risultato in relazione al raggiungimento degli obiettivi gestionali). Strumenti impiegati: sistema di valutazione, documenti di programmazione, indicatori, reportistica.

In ciascuna di queste fasi il vertice amministrativo dell'ente è impegnato a vario titolo.

Il sindaco e la Giunta, sulla base delle indicazioni programmatiche espresse dal Consiglio e con il supporto del direttore generale, secondo le rispettive competenze:

- aggiornano annualmente, sulla base dei risultati della revisione periodica e consuntiva, gli indirizzi strategici pluriennali;

- definiscono gli obiettivi per ogni servizio e assegnano, attraverso il Piano esecutivo di gestione, le risorse necessarie per la loro realizzazione;

- valutano, periodicamente e alla fine di ogni esercizio, il grado di realizzazione degli obiettivi fissati in rapporto alle risorse impiegate per il loro conseguimento;

- riferiscono al Consiglio in ordine al conseguimento degli obiettivi fissati in sede di programmazione;

- vigilano periodicamente sui risultati ottenuti attraverso gestioni diverse da quella in economia al fine di garantire la corretta ed economica gestione delle risorse pubbliche, l'imparzialità e il buon andamento dell'azione amministrativa.

Il direttore generale, con il supporto del Comitato di direzione e dell'Unità operativa controllo di gestione:

- sovrintende al processo di elaborazione del Piano esecutivo di gestione e del Piano dettagliato degli obiettivi da presentare alla Giunta;

- verifica il grado di realizzazione dei programmi di attività e degli obiettivi e ne relaziona periodicamente alla Giunta, in particolare in merito alle cause di eventuali scostamenti;

– coordina l'attività dei dirigenti per la predisposizione della Relazione finale di gestione.

I dirigenti di area:

– coordinano le proposte di Piano esecutivo di gestione e di Piano dettagliato degli obiettivi delle strutture di competenza;

– valutano periodicamente il grado di realizzazione degli obiettivi fissati a livello di area e il conseguente utilizzo delle risorse;

– predispongono rapporti trimestrali volti a indicare lo stato di avanzamento degli obiettivi assegnati e a segnalare, se necessario, le esigenze di modifica.

I dirigenti responsabili di servizio in collaborazione con i funzionari titolari di posizione organizzativa o di alta professionalità, con il supporto tecnico dei referenti interni per il controllo di gestione:

– predispongono le proposte di Piano esecutivo di gestione e di Piano dettagliato degli obiettivi per il servizio di competenza;

– assegnano alle diverse unità operative i piani di lavoro;

– valutano periodicamente il grado di realizzazione degli obiettivi fissati a livello di servizio e il conseguente utilizzo delle risorse;

– si rapportano con l'Area risorse per tutti gli aspetti e le procedure di competenza di tale servizio.

Il Nucleo di valutazione, ai fini della valutazione delle prestazioni dirigenziali e dei funzionari dell'area delle posizioni organizzative e alte professionalità, insieme al Comitato di direzione, rende omogenee la classificazione degli obiettivi nelle fasce di difficoltà, e valuta la congruità degli indicatori.

L'Ufficio controllo di gestione predispone gli strumenti tecnici e supporta gli organi politici e i responsabili di Area e di servizio nelle funzioni di controllo di gestione.

In definitiva, le varie fasi del processo possono essere sintetizzate come segue:

1) *Programmazione*: definizione degli obiettivi di gestione e delle dotazioni finanziarie, umane e patrimoniali a essi correlate, in relazione allo sviluppo del programma di mandato del sindaco e della Relazione previsionale e programmatica. Il Piano esecutivo di gestione e il Piano dettagliato degli obiettivi sono predisposti dal direttore generale con il supporto dell'Ufficio controllo di gestione. Il processo è svolto secondo procedure definite e condivise. Sulla base delle priorità fissate dall'amministrazione si apre la negoziazione mediante incontri per centro di responsabilità alla presenza, oltre che del direttore generale, dell'assessore di riferimento, del direttore di area, del di-

rigente di servizio, del responsabile del servizio finanziario, dei funzionari responsabili, dei referenti del controllo di gestione. Gli obiettivi, così concordati, unitamente alle risorse necessarie, vengono formalizzati nel Piano esecutivo di gestione/Piano dettagliato degli obiettivi attraverso l'utilizzo del software per la programmazione e il controllo. Gli obiettivi sono deliberati dalla Giunta previo esame del Comitato di direzione.

2) *Attuazione e controllo*: verifica, misurazione e analisi, concomitante e consuntiva, degli andamenti gestionali per centro di responsabilità. Il processo di monitoraggio e rendicontazione sullo stato di avanzamento degli obiettivi in relazione alle risorse assegnate è guidato dal direttore generale e svolto secondo fasi condivise. Il confronto avviene attraverso incontri con i centri di responsabilità (stessi componenti della fase di programmazione). Sono esaminate le criticità e delineati eventuali interventi correttivi/integrativi al fine di riassorbire gli scostamenti registrati o rendere coerenti i programmi ai mutati contesti. La rilevazione sullo stato di realizzazione del Piano esecutivo di gestione e le eventuali modifiche, sono approvate dall'organo esecutivo e comunicate al Nucleo di valutazione.

3) *Reporting*: rielaborazione concomitante e consuntiva degli esiti del controllo in funzione delle diverse esigenze informative. Oggetto principale della reportistica sono gli obiettivi del Piano esecutivo di gestione. I progetti contenuti nel piano degli investimenti, la gestione delle risorse per centro di responsabilità e l'attività di benchmarking formano l'oggetto di ulteriore rendicontazione.

4. *Il sistema di reporting.*

La cospicua informazione prodotta dal sistema di controllo di gestione in uso è rivolta principalmente a destinatari interni ed è diversificata, con versioni sintetiche o più analitiche, in relazione agli ambiti di responsabilizzazione.

La documentazione di report sull'attività delle aziende partecipate risulta essere abbastanza articolata presentando:

- piano triennale dei servizi pubblici contenente anche la rendicontazione dei risultati economici e finanziari relativi all'anno precedente a quello in cui viene presentato;
- report sulle aziende partecipate destinati ad apposite commissioni consiliari;

– redazione di analisi dei bilanci preventivi e consuntivi diretti agli assessori competenti per materia.

È da tener presente il complesso e rilevante portafoglio di partecipazioni di cui dispone il Comune di Pistoia e sintetizzato nella tabella che segue.

Tabella 1. Portafoglio partecipazioni al 30.09.2011.

Società	% Partecipazione	Settore di attività	Forma giuridica
Banca popolare etica	0,02	Raccolta risparmio	Soc. coop. Arl
Centrale del latte di FI-LI-PT	18,42	Approvvigionamento e vendita latte e derivati	Spa
Centro impresa e innovazione in liquidazione	0,88	Sviluppo economico territoriale	Soc. cons. Arl
Copit	43,56	Trasporto pubblico locale	Spa
Far.com.	98,43	Gestione farmacie	Spa
Fidi Toscana	0,02	Concessione credito	Spa
Immobiliare XXVII Aprile*	100	Immobiliare	Srl
Publiacqua	3,95	Servizio idrico	Spa
Publicontrolli*	70	Controllo impianti termici	Srl
Publiservizi	26,15	Finanziario	Spa
Società Aeroporto Toscano Galileo Galilei	0,69	Attività aeroportuale	Spa
Società pistoiese per l'edilizia sociale	46,57	Edilizia residenziale pubblica	Spa
Uniser	22,12	Istruzione	Soc. cons. Arl

(* = attività svolta dall'azienda partecipata esclusivamente o prevalentemente a favore dell'ente)

Esiste la consapevolezza che il bilancio del comune rappresenta solo una porzione delle attività del «Gruppo ente locale» e non permette quindi di dare un giudizio corretto e globale sull'operato del sindaco e della direzione dell'ente. È, pertanto, in corso la redazione del bilancio consolidato secondo il Principio contabile per gli enti locali n. 4. Il perimetro di consolidamento per il primo anno coincide con tutte le società di capitale di cui il Comune di Pistoia vanta il controllo oppure il controllo congiunto. Il percorso che si propone il Comune di Pistoia ai fini della redazione del bilancio consolidato è il seguente:

- convenzione assistenza/consulenza con soggetto esterno;
- definizione dell'area di consolidamento: portafoglio delle partecipazioni; rapporti giuridici anche di natura contrattuale; qualificazio-

ne delle aziende all'interno dell'area di consolidamento in controllate, collegate e *joint venture*;

- uniformità formale delle strutture dei bilanci con eventuali operazioni di riclassificazione per eliminare le differenze esistenti;
- individuazione ed eliminazione delle operazioni infragruppo: le aziende del Gruppo dovranno fornire un prospetto riassuntivo delle operazioni infragruppo da confrontare con quelle ricavabili dal bilancio dell'ente;
- applicazione del metodo di consolidamento a tutte le società del Gruppo.

Per quanto riguarda il controllo di regolarità amministrativa l'esistenza del Collegio per l'auditing amministrativo consente di monitorare costantemente l'attività della struttura e di armonizzare le attività gestionali con l'esigenza di legalità (che comunque nell'organizzazione è considerata un valore). Sono prodotti specifici report sugli esiti del controllo svolto. I destinatari sono i dirigenti (i report sono oggetto di discussione in sede di riunioni appositamente indette e aventi lo scopo di eliminare le criticità rilevate), il sindaco, il direttore generale e il Collegio dei revisori.

Particolarmente rilevante è, inoltre, la reportistica ricollegabile al controllo strategico. Nell'espletamento di tale funzione, infatti, sono redatti referti di informazione rivolti a soggetti esterni sulla performance globale. La reportistica comprende il bilancio sociale (realizzato per i servizi alla persona), il bilancio di mandato, lo stato di avanzamento degli interventi contenuti nel programma di mandato, report sul bilancio, report sulle grandi opere pubbliche. I destinatari sono le forze politiche e la cittadinanza con il fine primario di rendere conto dell'attività svolta con una chiave di lettura consona ai differenti portatori di interessi. La documentazione è prodotta sia in forma cartacea, distribuita agli incontri, conferenze e presso gli sportelli decentrati, sia in versione informatica consultabile dal sito web.

Il controllo strategico (potenziato nel periodo che segue il d.lgs. n. 286/1999) è, peraltro, qualificato anche dal ricorso a forme di decisione partecipate. Rappresentano, infatti, occasioni importanti per il confronto con la collettività le varie e istituzionalizzate iniziative di incontri, aperti a tutta la cittadinanza e territorialmente articolate, per la divulgazione e illustrazione di programmi e grandi progetti, il confronto con *stakeholders* istituzionali (associazioni, sindacati, categorie economiche), i *focus group* effettuati su tematiche specifiche. È at-

tiva sul sito istituzionale del comune la «la Piazza tematica»; è una pagina dedicata a discutere, fare proposte, esprimere le proprie opinioni su temi rilevanti per la qualità della vita in città. Il forum è aperto a tutti, è interattivo e ha come interlocutori amministratori e tecnici comunali che aprono il dibattito e rispondono alle domande di chi scrive. Sul sito web è comunque attiva la funzione di newsletter; gli utenti possono registrarsi per ricevere il notiziario e partecipare a sondaggi di opinione.

Molto intensa è l'attività di reporting riservata al Consiglio comunale. Il coinvolgimento dell'organo elettivo, però, non risulta essere rilevante per l'efficacia del sistema dei controlli. Con tutta probabilità ciò dipende dall'inesistenza di una cultura diffusa del sistema dei controlli: l'attività del Consiglio comunale spesso è concentrata su discussioni che hanno per oggetto singole questioni o particolari aspetti (a volte anche gestionali) tralasciando analisi a 360 gradi che, invece, potrebbero consentire lo svolgimento di quelle attività (proprie del Consiglio comunale) di controllo globale sulla performance organizzativa.

Il Comune di Pistoia svolge anche una importante attività di confronto con altri comuni toscani di media e grande dimensione. L'attività è svolta con riferimento ai due momenti caratterizzanti l'esercizio finanziario:

- la programmazione (indicatori di bilancio di previsione);
- la dimostrazione dei risultati di gestione (indicatori di rendiconto della gestione).

Partecipano a tale confronto i comuni di Firenze, Prato, Livorno, Pisa, Arezzo, Pistoia, Lucca, Grosseto, Massa, Carrara, Viareggio, Siena, Empoli, Camaiore, Pontedera, Montevarchi. La composizione del campione permette il raffronto della performance tra enti strutturalmente e territorialmente simili. Inoltre, rispetto alle rilevazioni a carattere nazionale che forniscono una lettura tardiva dei fenomeni analizzati, il benchmarking posto in essere dall'Ufficio controllo di gestione si caratterizza anche per la tempestività di comunicazione dei risultati. Le rilevazioni sono generalmente disponibili a pochi mesi dall'approvazione dei bilanci. Oltre ai destinatari interni (sindaco, assessori, consiglieri, dirigenti, funzionari), i report prodotti sono resi disponibili nella rete civica e trasmessi a tutti i comuni coinvolti.

L'attività di benchmarking è svolta attraverso una batteria di indicatori organizzati in tre aggregati riguardanti le entrate, la spesa corrente e gli investimenti. La rilevazione consente una comparazione non soltanto geografica ma anche temporale. L'ultimo report di ben-

chmarking mette, infatti, a confronto i sedici comuni dal 2001 al 2010. L'analisi investe l'intero ente e si pone come finalità ultima il miglioramento della performance globale. L'attività sistematica di raccolta e confronto tra le amministrazioni pubbliche realizzata dall'ufficio controllo di gestione sviluppa processi di autovalutazione e favorisce azioni di miglioramento. È del tutto evidente che può, altresì, costituire una leva per innescare logiche di competizione tra le amministrazioni. Gli esercizi di benchmarking costituiscono un apprezzato ausilio informativo agli organi politici e di direzione ai fini della valutazione dei principali fenomeni economico-finanziari e delle scelte di bilancio (politica fiscale, tariffaria, patrimoniale e dei servizi).

5. *Contabilità e sistema informativo.*

Allo stato attuale la contabilità dell'ente è soltanto finanziaria con costruzione del conto economico e stato patrimoniale attraverso il prospetto di conciliazione. È in fase di avvio l'implementazione di un sistema di contabilità-economico patrimoniale integrata alla contabilità finanziaria, quale ulteriore strumento informativo sull'economicità dell'azione amministrativa.

L'ente è dotato anche di un sistema volto alla creazione della contabilità analitica per centri di costo, di spesa e di entrata. Introdotto a seguito dell'entrata in vigore del d.lgs. n. 77/95, è un sistema informativo fondamentale che permette agli organi di governo e di direzione di: verificare in modo preventivo e consuntivo le condizioni di efficienza ed economicità degli ambiti gestionali; verificare il grado di copertura dei costi dei servizi; fissare i piani tariffari; decidere l'allocazione e l'impiego delle risorse; valutare i responsabili nella gestione del bilancio rispetto agli obiettivi di costo o di ricavo. È in uso un software dedicato che è in grado di elaborare tutte le informazioni utili alle decisioni appena elencate.

La sperimentazione in atto della trasmissione telematica della posta agli uffici, invece, costituisce l'ultimo step nel percorso di innovazione tecnologica avviato nell'anno 2004, all'interno di un più ampio piano di modernizzazione dell'ente con l'obiettivo di migliorare i processi di lavoro e la qualità nell'erogazione dei servizi. L'investimento dell'ente nella innovazione tecnologica ha prodotto: da un lato, la riorganizzazione con potenziamento dell'unità operativa destinata alla manutenzione/evoluzione del sistema e, dall'altro lato, importanti piani di infor-

matizzazione con rinnovo del parco mezzi informatici – hardware e software – e percorsi mirati di formazione. Sono stati progressivamente sostituiti i software esistenti con sistemi informativi integrati con possibilità di gestire i processi su web, con data base condivisi e conseguente digitalizzazione dei flussi informativi e documentali. È stato introdotto il procedimento informatico per la gestione e produzione di documenti amministrativi con apposizione di firma digitale. È stato ripensato e potenziato il sito web e la intranet con attivazione progressiva di servizi online, incentivato l'utilizzo della posta elettronica e poste in essere iniziative volte alla dematerializzazione dei documenti. Il livello di informatizzazione è, pertanto, abbastanza elevato.

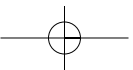
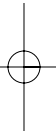
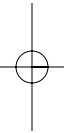
6. *Gli effetti dell'innovazione.*

La funzione del controllo di gestione è nata all'interno del servizio finanziario, per poi affiancare il direttore generale. L'evoluzione della collocazione organizzativa è rappresentativa del percorso svolto e degli effetti attesi. La finalità era quella della costruzione di un vero sistema di programmazione e controllo, rendendo il controllo di gestione una funzione direzionale. Se l'idea alla base della realizzazione di un sistema complesso e articolato era quella di creare un supporto informativo a tutto campo, contenente cioè corrette e oggettive informazioni su tutta l'attività comunale, si può ritenere che l'obiettivo è stato completamente realizzato. Il fattore principale che ha permesso l'implementazione del sistema dei controlli in assenza di significativi ostacoli è riconducibile alla regia del soggetto promotore del cambiamento, il quale è stato capace di «fare squadra» acquisendo condivisione e supporto degli altri attori. Infatti, il rilevante sostegno dato dai vertici politici al soggetto promotore del cambiamento ha rappresentato un elemento di successo del sistema. Inoltre, il sistema non ha mai assunto tratti ispettivi e ciò ha contribuito a coinvolgere la dirigenza nell'implementazione. Insieme alla «sponsorizzazione» politica, anche la condivisione e il sostegno della dirigenza hanno rappresentato i punti di forza del processo.

È però da rilevare che l'assenza di una cultura gestionale diffusa ha impedito la piena utilizzazione della mole di informazioni generata. La verifica dei risultati di gestione raggiunti alimenta il nuovo ciclo di programmazione e rappresenta una importante fonte di informazione a supporto dei processi decisionali operativi. Le decisioni dell'ente lo-

cale, tuttavia, sono il risultato di complessi processi negoziali alimentati da un set eterogeneo di informazioni e in cui sono coinvolti attori vari, interni ed esterni all'amministrazione stessa. Per la corretta individuazione delle cause di tale disfunzione occorre fare attenzione a un particolare aspetto delle organizzazioni degli enti locali: le professionalità esistenti negli uffici che si occupano di finanza e contabilità sono quelle normalmente (forse perché più naturalmente predisposte) più sensibili alle problematiche dell'efficienza ed economicità. Non è infatti un caso che, così come avvenuto in altri enti, la funzione sia nata all'interno del servizio finanziario.

Un'incisiva attività di promozione mediante un costante atteggiamento volto a valorizzare i risultati dell'attività di controllo è innegabilmente fondamentale affinché tutta l'organizzazione comunale sia permeata di cultura gestionale e, nello stesso tempo, gli organi di direzione politica producano le scelte di competenza sulla base di dati scientifici messi a disposizione dal sistema. In tale contesto appare particolarmente importante e delicato il ruolo di chi può e deve avere una visione complessiva dell'attività dell'ente locale (segretario generale o direttore generale). Una tale attività probabilmente non è stata posta in essere in modo adeguato. Un maggiore coinvolgimento del segretario generale, non soltanto per la valenza istituzionale della figura ma soprattutto per il bagaglio di esperienze di cui normalmente è portatore nonché per la costante attività di relazione con gli organi politici, sicuramente avrebbe contribuito a colmare le lacune evidenziate.



X. Il Comune di Portalbera (Pv)

di Giuseppe De Luca

1. *Il contesto.*

Il Comune di Portalbera si trova in pianura dell'Oltrepò pavese sul conoide del torrente Versa in sponda destra del fiume Po (fascia fluviale). Il territorio comunale è caratterizzato dalla presenza di numerose frazioni e cascine e di un centro abitato con una conformazione urbanistica irregolare. La popolazione totale è di circa 1500 abitanti e i dipendenti in servizio nel comune sono quattro. Insieme con altri ventidue comuni Portalbera ha sottoscritto un accordo di programma per la gestione dei servizi sociali, ai sensi della legge 328/2000. Da un anno è stata approvata una convenzione per la gestione associata dello sportello unico per le imprese tra comuni confinanti. La percentuale di pratiche gestite dallo stesso è residuale e in definitiva correlata agli insediamenti commerciali di medie-grandi dimensioni. È tuttavia notevole il supporto consultivo e operativo fornito alle pratiche gestite in ogni singolo comune. All'interno dell'ente il segretario sovrintende allo svolgimento delle funzioni dei responsabili dei servizi e ne coordina l'attività.

2. *L'introduzione del sistema dei controlli.*

Prima dell'introduzione sperimentale del controllo di gestione, l'unica modalità di controllo esistente era quella concernente la valutazione del personale apicale per il riconoscimento e la corresponsione dell'indennità di risultato. Tale lacuna è ascrivibile a diversi fattori: la spinta all'introduzione dei controlli da parte delle riforme promosse dal centro non è stata sufficiente, anche perché esse non prevedevano una sanzione per la mancata implementazione del sistema dei controlli.

La programmazione strategica da parte degli organi politici si è rivelata inoltre carente, fatta eccezione per le linee strategiche di mandato adottate in sede di Consiglio comunale all'inizio del mandato, e che corrispondono alla parcellizzazione del programma elettorale. Tuttavia, in un comune con popolazione inferiore ai 5000 abitanti questo documento, se ben fatto, può risultare sufficiente, a patto che si proceda alla cronoprogrammazione degli obiettivi nell'arco del quinquennio. Il problema, semmai, è costituito dalla tendenza a dimenticare il programma di mandato, accontentandosi di «navigare a vista».

Per altra via, il ricorso alle consulenze esterne per favorire l'introduzione dei controlli è apparso sin dall'inizio ridondante rispetto alle circoscritte dimensioni del comune, oltre che eccedente le scarse risorse economiche a disposizione. Va altresì rilevato che le esperienze di consulenza, promosse dalla classe politica in realtà omologhe a quella del Comune di Portalbera avevano evidenziato un deficit di integrazione tra la struttura consulenziale e il personale dell'ente: tale difficoltà aveva impedito una reale condivisione degli apporti forniti dai consulenti.

In un piccolo paese, inoltre, il confronto diretto tra cittadino e amministrazione comunale lascia poco spazio a sacche di cronica inefficienza. La vigilanza degli elettori è costante, la conoscenza personale tra amministratori e amministrati consente un rapporto non mediato dalla sovrastruttura burocratica, le contestazioni, ancorché non vibranti, sortiscono l'effetto voluto. In un piccolo paese l'utente insoddisfatto si rivolge direttamente al comune e, quasi sempre per le vie brevi, vede risolto il problema. Del resto, gli stessi amministratori si adoperano per evitare il malcontento dei concittadini e per mantenere le promesse fatte in campagna elettorale. In un simile contesto il raggiungimento degli obiettivi è di per sé tangibile, non necessita di un sistema ad hoc di misurazione e valutazione.

La circolazione della conoscenza per l'eventuale implementazione delle buone pratiche è risultata in definitiva affidata alla autonoma iniziativa del segretario, attraverso la navigazione sui siti web di altri comuni. Si è trattato di un'attività rudimentale e informale, cui il segretario ricorreva durante l'aggiornamento professionale o sulla spinta di esigenze operative. Tale attività si è incentrata su enti omologhi, per dimensioni e struttura, al Comune di Portalbera, in particolare sui comuni della Regione Lombardia con popolazione inferiore a 5000 abitanti, anch'essi, come Portalbera, sottratti al rispetto del patto di stabilità. I risultati acquisiti hanno comunque costituito un importante cor-

redo di nozioni successivamente discusse e condivise coi colleghi per un confronto delle diverse esperienze lavorative. Le conoscenze acquisite hanno spesso rappresentato anche lo spunto per l'introduzione di modifiche regolamentari o nuove prassi operative. Ulteriori vantaggi della raccolta online di buone pratiche sono il miglioramento dell'attività direzionale per accrescere la qualità complessiva delle prestazioni lavorative rese dalla struttura interna: esso costituisce altresì un riferimento indispensabile per la ristrutturazione dei processi.

Peraltro non vi sono stati soggetti istituzionali esterni (enti locali, agenzie nazionali, regioni, società pubbliche ecc.) che hanno incentivato lo svolgimento del controllo di gestione fatta eccezione per gli organismi istituzionalmente deputati alla formazione dei segretari (come la Sspal) che hanno promosso il cambiamento attraverso corsi che evidenziassero le potenzialità di un corretto sistema di controlli. Occorre altresì segnalare il contributo formativo offerto da Legautonomie che organizza corsi per la gran parte gratuiti per i dipendenti dei comuni soci. La predetta formazione è stata decisiva per l'introduzione del controllo di gestione nell'ente. È inoltre assai probabile che proprio l'attività di formazione svolta successivamente all'introduzione del controllo di gestione, unitamente all'esperienza operativa maturata nello svolgimento di tale modalità di controllo, costituiranno il *va-demecum* per gli indispensabili processi di aggiustamento e raffinamento del sistema.

3. Struttura e svolgimento del controllo di gestione.

L'iniziativa volta a introdurre una forma, sia pure elementare, di controllo di gestione nasceva dall'esigenza del segretario, condivisa dagli amministratori, di cronoprogrammare al meglio il funzionamento della macchina amministrativa, migliorandone l'efficienza. Nel settembre 2007, in vista dell'approssimarsi della scadenza per l'approvazione del bilancio di previsione, l'Ufficio ragioneria e il segretario hanno raccolto tutte le necessarie informazioni sui programmi e sulle risorse finanziarie a essi collegate relative a ciascuno dei servizi per l'anno 2008, per poter elaborare una prima proposta di bilancio.

Nell'ottica di favorire una sempre migliore organizzazione dell'ente e una correlativa maggiore efficacia dell'azione amministrativa, il segretario chiedeva agli assessori, ciascuno per il proprio settore di competenza, di voler far pervenire all'ufficio di segreteria il dettaglio degli

obiettivi di mandato cui fosse necessario dare massima urgenza e priorità; si rammentava altresì che nell'indicazione degli obiettivi di mandato occorresse fare massimamente riferimento al programma elettorale stilato nel 2006, sulla cui puntuale realizzazione l'amministrazione sarebbe stata giudicata dagli elettori.

Gli obiettivi di mandato rappresentano certamente degli obiettivi generali di fondo cui devono di volta in volta ispirarsi gli obiettivi gestionali individuati dal sottoscritto responsabile gestione risorse umane di concerto coi responsabili di struttura, compatibilmente, è ovvio, con le disponibilità di bilancio accertate e sulla base della politica tariffaria definita dall'esecutivo. È stato così possibile definire una prima bozza di proposta del Piano operativo che, nell'assegnare le risorse ai responsabili di struttura, prevedesse altresì una puntuale definizione degli obiettivi da raggiungere, e una opportuna cronoprogrammazione degli stessi per meglio controllarne le tempistiche d'esecuzione da parte del personale. Con successiva circolare il segretario presentava la proposta del Piano operativo per favorirne una prima conoscenza da parte di amministratori, responsabili di struttura e dipendenti interessati, ai fini di una successiva discussione della stessa, aperta al contributo di ciascuno.

A seguito della dialettica intercorsa coi soggetti dinanzi citati si è provveduto a emendare la proposta in parola al fine della massima condivisione possibile degli obiettivi di piano. Si riteneva pertanto opportuno, in fase di prima implementazione del Piano, dilatarne le tempistiche di attuazione a tutto il 2009. Si ribadiva altresì che, in fase di prima attuazione del citato Piano, e in considerazione dell'elevato tasso di sperimentalità dello stesso, l'attuazione dei progetti e il correlativo raggiungimento degli obiettivi non avrebbero avuto incidenza alcuna sulle valutazioni inerenti alle retribuzioni di risultato e ai compensi incentivanti, fatta eccezione per gli obiettivi collegati ad adempimenti di legge.

Tutti i dipendenti sono stati coinvolti dal controllo di gestione: innanzitutto il segretario/direttore generale per il quale era prevista una valutazione finale da parte del sindaco. Di seguito i responsabili di servizio ai quali venivano assegnati gli obiettivi da raggiungere e una scheda a loro disposizione per evidenziare le eventuali criticità che avessero impedito il completo raggiungimento dell'obiettivo. I responsabili di servizio a loro volta potevano riferirsi, per il raggiungimento degli obiettivi, alle risorse umane assegnate alle loro rispettive strutture: anche i semplici addetti alle unità organizzative, privi di po-

sizione organizzativa, venivano pertanto valutati dai responsabili di servizio attraverso apposito report nel quale evidenziare il ruolo delle singole sotto-unità nel favorire il raggiungimento dell'obiettivo. Nel corso dell'arco temporale preso in considerazione dal Piano operativo sono tuttavia mutati alcuni degli attori coinvolti dall'iniziativa: al riguardo si è ritenuto di valutare esclusivamente coloro che avessero condiviso sin dall'inizio gli obiettivi di Piano. Ai nuovi arrivati è stato tuttavia richiesto di svolgere le attività precedentemente curate dai loro predecessori e utili al raggiungimento degli obiettivi di Piano.

Nel Piano sono stati adottati macro-indicatori di tipo quantitativo a carattere temporale come ad esempio nel caso della cronoprogrammazione delle diverse fasi inerenti all'approvazione del nuovo Piano regolatore generale. Partendo dal cronoprogramma contenuto nel disciplinare concordato con l'architetto incaricato della redazione del Pgt, sono state definite le varie fasi del procedimento in itinere fissando un calendario degli adempimenti, il rispetto dei quali costituiva obiettivo primario dell'amministrazione.

L'approvazione definitiva dello strumento urbanistico entro il mese di maggio 2009 veniva considerato motivo di eccellenza. L'attività svolta (evidenziata attraverso la pubblicazione dei provvedimenti sul sito del comune nella sezione Pgt piano di governo del territorio) doveva poi essere descritta in un'apposita scheda per la sottolineatura di eventuali criticità che avessero impedito o ritardato il raggiungimento dell'obiettivo.

La struttura complessiva del controllo di gestione non ha subito cambiamenti, fatta eccezione per l'iniziale rimodulazione degli obiettivi di Piano a seguito dei colloqui coi dipendenti, affinché gli stessi risultassero massimamente condivisi dal personale. A tutt'oggi si è proceduto alla valutazione della produttività relativa agli anni 2008 e 2009 e alla valutazione degli obiettivi di piano. I risultati di gestione sono stati poi comunicati alla Giunta comunale per la successiva presa d'atto.

4. Trasparenza, partecipazione e comunicazione esterna.

Sono stati pubblicati online tutti i documenti afferenti il controllo di gestione, ovverossia le circolari di accompagnamento al Piano degli obiettivi, il Piano stesso e la valutazione conclusiva del personale coinvolto. A tale ultimo riguardo si osserva che i report pubblicati sono co-

stituiti dalla scheda di valutazione del segretario/direttore redatta dal sindaco, e dalla scheda di valutazione dei responsabili di servizio redatta dal segretario/direttore. Tali due schede, infatti, contenenti giudizi espressi in forma sintetica, soddisfano bisogni informativi di possibile interesse collettivo perché concernenti l'avvenuto o mancato raggiungimento degli obiettivi e la valutazione del personale apicale coinvolto. Non viene invece pubblicata la scheda con cui i responsabili di servizio valutano i dipendenti dello loro struttura al fine di evidenziare il contributo degli stessi al raggiungimento degli obiettivi: tale scheda infatti permette di indicare le criticità verificatesi nel corso dei processi amministrativi (ivi compreso uno scarso contributo offerto dalle unità di personale gestite) e suscettibili di ritardare o impedire il raggiungimento degli obiettivi.

La sezione ospitante i dati è denominata «Trasparenza, valutazione e merito». Tale denominazione, prevista dalle circolari del ministro della Funzione pubblica, ha sostituito quella precedente di Operazione trasparenza (introdotta nel settembre 2009), proprio in ragione della messe sempre maggiore e più variegata di dati oggetto di pubblicazione (in tale sezione vengono ora pubblicati altresì i curricula e il trattamento economico dei responsabili di servizio, il codice disciplinare, e i dati concernenti la contrattazione decentrata integrativa per la corresponsione del salario accessorio di produttività).

Il segretario/direttore, nel rispetto dei vincoli normativi e degli obblighi di legge, svolge un'attività propositiva e propulsiva in tema di trasparenza amministrativa.

L'attività propositiva concerne tutto quanto, pur non costituendo un obbligo di legge, può contribuire a rendere più trasparente l'attività istituzionale (si pensi all'introduzione dell'albo pretorio online e alla relativa pubblicazione dei provvedimenti comunali ancor prima che divenisse un obbligo normativo). L'attività propulsiva riguarda invece il puntuale adempimento da parte dei diversi responsabili di servizio degli obblighi di pubblicazione previsti dalla legge (si pensi ai tassi di presenza/assenza del personale).

Nel corso del tempo c'è stata inoltre una evoluzione di tale ruolo: a seguito dell'attribuzione al segretario delle funzioni di direttore generale, e in tale veste, questi ha svolto un ruolo consulenziale e di supporto nella decisione delle informazioni da rendere alla stampa e nella scelta dei canali informativi di volta in volta più opportuni. Sono state ad esempio adottate diverse iniziative di comunicazione e controllo dell'opinione pubblica: iniziative ulteriori a quelle rese obbligatorie

dalla legge, o quelle che diverranno obbligatorie a breve, ma che si è deciso di attivare ugualmente come ad esempio l'albo pretorio online dove sono pubblicati tutti gli atti pubblicati nell'albo pretorio comunale; ancora risultano segnalate in maniera particolare attività o atti di particolare rilevanza come ad esempio tutti quelli relativi all'iter per l'approvazione del Piano regolatore generale, con l'intera documentazione urbanistico/geologica a corredo: questo ha favorito una migliore partecipazione alle diverse conferenze di servizi svoltesi e la possibilità di conoscere gli atti online per agevolare la proposizione delle osservazioni al Prg.

A volte talune attività sono state segnalate agli organi di stampa, in altri casi sono stati coinvolti i soggetti e le associazioni di categoria prescritte dalla legge per lo svolgimento di un determinato processo (ad esempio le associazioni ambientaliste e quelle produttive di categoria sono state invitate alle conferenze di servizi svoltesi per l'approvazione della Vas in sede di Prg).

La frequenza di tali attività non è fissa: essa è in definitiva affidata a situazioni politiche contingenti e alle esigenze di volta in volta emergenti nello svolgimento delle diverse attività comunali. Il canale privilegiato è quello dell'intervista.

Per conoscere il livello di soddisfazione dei servizi forniti dal Comune di Portalbera vengono altresì distribuiti questionari nei quali si chiede di esprimere, in forma anonima, il grado di soddisfazione sulle prestazioni ricevute. Negli stessi occorre esprimere un giudizio sul servizio ricevuto in termini di tempestività (in relazione al tempo impiegato nel concludere la pratica), accessibilità (in relazione all'orario di ricevimento), chiarezza (nella comunicazione da parte del personale), cortesia (del personale), e professionalità (in relazione alla competenza sulla materia dimostrata dal personale). Non esiste tuttavia un ufficio appositamente preposto a tali indagini. I questionari sono distribuiti agli sportelli del comune aperti al pubblico e sono altresì scaricabili dal sito web dell'ente.

Non sono presenti attività di reporting dei risultati di gestione riservate all'assemblea consiliare. Tuttavia la delibera con cui la Giunta comunale prende atto delle risultanze del controllo di gestione viene comunicata, come prescritto dalla legge, ai capigruppo consiliari. Tale flusso informativo potrebbe favorire una più consapevole partecipazione politica del gruppo di minoranza e una migliore dialettica consiliare. Il solo rispetto degli obblighi di legge non garantisce però un pieno coinvolgimento delle minoranze nell'attività gestionale.

5. Conclusioni.

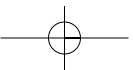
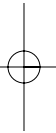
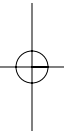
Trattandosi di una iniziativa sperimentale, è difficile prevedere quali potranno essere le ricadute dei controlli interni in termini di fissazione di nuovi obiettivi da parte dell'organo politico o rimodulazione di quelli già esistenti. L'introduzione del sistema dei controlli ha sortito altresì degli effetti inattesi, ovverosia la tendenza a focalizzare la prestazione lavorativa sulle componenti oggetto di valutazione. In fondo è quello che si intende ottenere con qualsiasi Piano degli obiettivi, ma il rischio è quello di trascurare altri aspetti non meno importanti anche se non valutati. Occorre pertanto, per il futuro, trovare il giusto punto di equilibrio tra gli obiettivi di Piano e l'attento monitoraggio di tutto quanto (ed è sempre la gran parte dell'attività lavorativa della struttura interna) esula da questi. I controlli hanno sortito tali effetti inattesi nonostante a essi non fosse stato affiancato un sistema correlato di premialità economica che avrebbe potuto dar luogo a più nette storture e sperequazioni in un caso di introduzione solo sperimentale delle nuove metodologie di misurazione.

Negli ultimi mesi management della performance e sistema dei controlli sono stati al centro del dibattito istituzionale (riforma Brunetta, Carta delle autonomie, Ddl anticorruzione ecc.). Considerate l'ampia articolazione e la complessità contenutistica della riforma Brunetta, non è certamente agevole procedere ai necessari adeguamenti imposti, soprattutto agendo nel contesto di un piccolo comune. La maggior parte delle previsioni normative si attaglia a realtà istituzionali di medie - grandi dimensioni, presso cui, ad esempio, è ragionevole ipotizzare una differenziazione delle prestazioni dei singoli e, conseguentemente, un livello diversificato di valutazione, che evidenzii le posizioni di eccellenza e quelle decisamente improduttive.

Tuttavia, uniformarsi alle nuove disposizioni non è meramente un adempimento di legge, ma può rappresentare un trampolino per l'ottimizzazione dei servizi e il miglioramento del rendimento complessivo dell'ente. La presenza di una convenzione per la gestione associata del servizio di segreteria comunale potrebbe ad esempio costituire un'opportunità per l'ideazione di un unico sistema valutativo per il controllo di gestione. Anche con riferimento alla nomina dell'Organismo indipendente di valutazione (Oiv), la costituzione dello stesso in forma associata con altri comuni di uguali dimensioni permetterebbe di realizzare il contenimento dei costi senza abdicare alla qualificazione professionale dei membri.

Risulta di certo più complessa e difficoltosa la definizione di obiettivi commisurati a valori di riferimento derivanti da comparazioni con amministrazioni omologhe o confrontabili con le tendenze della produttività delle diverse amministrazione nel triennio precedente. Tuttavia uno dei traguardi che si prefigge la riforma Brunetta è proprio quello di procedere con rilevazioni annuali delle prestazioni rese, consentendo così un raffronto con altri enti che svolgono attività simili, al fine di fornire all'utente un quadro comparativo del posizionamento della struttura oggetto di valutazione, sia rispetto al proprio trend storico, sia rispetto ad altri soggetti, evidenziando eventuali punti di forza e di debolezza delle misure adottate.

Il successo della riforma pare essere legato al grado di cogenza della stessa in termini di sanzione dei comportamenti difformi, nonché all'effettiva incisione da parte della stessa sui trattamenti economici dei soggetti coinvolti. Sembra potersi osservare tuttavia che la vera riforma da promuovere sia di tipo culturale: comprendere cioè che qualsiasi riforma debba essere «corredata» della condivisione della stessa da parte dei soggetti coinvolti cui deve essere concesso il tempo di consolidare gradualmente le pratiche innovative. È difficile, invece, che la premialità di tipo economico possa risultare utile al consolidamento dell'innovazione. Tali premialità sono d'altronde già esistenti e non sembra abbiano favorito un cambiamento della cultura amministrativa. La pedissequa applicazione delle nuove previsioni relative alla premialità economica, prescindendo dal recepimento dello spirito innovativo che le anima, rischia di generare solo squilibri e tensioni interne che possono paralizzare le amministrazioni.



XI. Il Comune di Porto San Giorgio (Fm)

di Deborah Giraldi

1. *Il contesto.*

Il contesto culturale, economico e sociale entro cui è inserito Porto San Giorgio è quello tipico di un paese costiero di dimensioni medio-piccole (17 000 abitanti) la cui prevalente risorsa economica è individuata nel settore del turismo e delle altre attività a esso collaterali e funzionali, quali quelle ricettive-ricreative proprie della ristorazione alberghiera, degli stabilimenti balneari e del commercio al dettaglio.

L'attuale assetto organizzativo degli uffici e dei servizi del comune di Porto San Giorgio si articola in otto settori, corrispondenti alle aree di massima dimensione, a cui fanno capo altrettante posizioni dirigenziali, tra cui il servizio autonomo della civica avvocatura e quello della polizia municipale, posti, questi ultimi, entrambi alle dirette dipendenze (funzionali) del sindaco. Al segretario generale sono state attribuite le funzioni di direttore generale e di dirigente pro tempore del settore comprendente il servizio risorse umane, organi istituzionali, controllo di gestione, società partecipate, nucleo di valutazione e messi notificatori.

L'ordinamento degli uffici e dei servizi, disciplinato dal regolamento approvato in Giunta comunale nel mese di novembre 2008, non prevede specifiche disposizioni volte a disciplinare in modo puntuale e distinto le funzioni e/o competenze rispettivamente del segretario generale e del direttore generale (in caso di compresenza di tale figura). Si è preferito infatti lasciare alla completa autonomia del sindaco la regolazione dei rispettivi rapporti, in relazione al contesto specifico in cui si sarebbe posta la necessità. In fase di adozione del regolamento in questione ho comunque suggerito all'organo di governo di inserire una disposizione volta a operare un momento di raccordo e di sintesi dell'attività delle due professionalità, al fine di operare in maniera congiunta in alcune fasi della programmazione strategica dell'ente.

È stata quindi espressamente prevista e disciplinata la cosiddetta «Direzione operativa», quale organismo collegiale composto dal direttore generale, che la presiede, dal segretario generale e da tutti i dirigenti dell'ente. La funzione di tale organismo è quella di effettuare una verifica contestuale e congiunta, da parte di tutti i componenti, ciascuno in relazione al proprio ruolo e alla propria professionalità, del lavoro per la pianificazione e il coordinamento della gestione.

Il contesto politico locale vede una forte partecipazione della società civile ai processi decisionali, anche se in maniera abbastanza informale ed estemporanea. Tale effetto è dovuto soprattutto alle caratteristiche personali e di amministratore del sindaco, eletto nell'ambito di una lista civica, e, come tale, estremamente sensibile a un modo di amministrare più rispondente alle istanze dei cittadini che non a logiche partitiche e/o coalizionali. Per tale motivo, la campagna d'ascolto delle categorie portatrici d'interessi nonché dei cittadini in genere rappresenta una peculiarità dell'attuale amministrazione di Porto San Giorgio.

2. L'introduzione del sistema dei controlli.

A pochi mesi dall'insediamento della nuova amministrazione e del segretario comunale, è stata effettuata una prima analisi dello stato di implementazione del servizio del controllo di gestione. Da tale indagine è emerso con chiarezza che in realtà questo servizio non fosse mai stato avviato, sebbene l'ente si fosse dotato, sin dall'anno Duemila di apposito strumento normativo quale il regolamento di contabilità, disciplinante in maniera puntuale tale forma di controllo interno. Al di là di ogni considerazione in ordine all'inadempimento formale, e alla conseguente violazione di legge, si registrava altresì che la mancanza di tale forma di controllo privava l'ente del possesso di strumenti indispensabili in ordine ad alcune scelte gestorie in materia di esternalizzazione dei principali servizi pubblici, tra cui in particolare quello di igiene ambientale. In particolare, ci si rendeva conto che l'ente non riusciva a realizzare una governance matura e consapevole di alcune decisioni in ordine a funzioni fondamentali e, soprattutto, in ordine alle scelte sottese ad alcuni servizi.

Il contesto organizzativo attuale vede l'affidamento in house della gestione dei principali servizi pubblici alle numerose società pubbliche costituite all'uopo qualche anno addietro (dal 2001 al 2005). In particolare, il quadro delle partecipazioni del Comune è il seguente:

Tabella 1. Società partecipate del Comune di Porto San Giorgio.

Denominazione organismo	Patrimonio netto all'ultimo esercizio chiuso	Quota di partecipazione (%)	Perdita	Incidenza della perdita sul patrimonio netto
San Giorgio distribuzione e servizi Srl	-120.446,00	100,00	-130.848,00	==
Steat Spa	823.274,00	1,72	-376.446,00	-45,73
Cosif	242.000,00	5,00	-32.908,00	-13,60
Tuttambiente Srl in liquidazione	-43.034,00	51,00	-847	1,97
CIIP Spa	90.554.814,00	5,29	-966.662,00	-1,07
Eventi culturali Srl	118.440,00	0,5	-1.130,00	-0,95

Come può infatti evincersi dalla tabella sopra riportata, le perdite di bilancio sono decisamente consistenti e altrettanto consistente è l'impatto negativo sul bilancio dell'ente. Sin dal primo anno successivo alla costituzione della società San Giorgio distribuzione e servizi Srl nel 2005, in particolare, il comune come socio unico si è trovato ogni volta a deliberarne la ricapitalizzazione, con conseguente ripianamento economico. In occasione della relazione al rendiconto 2007, anno precedente all'insediamento dell'amministrazione, la Corte dei conti aveva già rilevato che

la partecipazione a società in perdita o che rappresentano un patrimonio netto negativo può rappresentare un rischio per la stabilità dell'equilibrio di un bilancio dell'ente socio e, comunque, un appesantimento per la gestione del bilancio degli esercizi futuri, specie nei casi in cui la perdita risulti di rilevante ammontare in rapporto al patrimonio netto della società.

La sottolineatura fatta dall'organo di controllo in ordine alla precaria stabilità del bilancio dell'ente e le evidenti ripercussioni negative hanno spinto l'amministrazione a dotarsi di strumenti effettivi che le consentissero di realizzare concretamente il cosiddetto «controllo analogo». In particolare, l'ente ha avvertito la forte necessità di individuare forme di controllo (ulteriori ovviamente rispetto a quelle assegnate dalla disciplina codicistica al socio unico) che gli consentissero nella sua qualità di socio unico proprietario, di svolgere una forma di controllo analogo a quello che avrebbe svolto sui propri servizi. Questo è il contesto in cui viene adottato nell'estate del 2009 un nuovo regolamento di gestione che prevede al suo interno un intero capo dedicato alle società partecipate dell'ente. Sebbene l'ente fosse dotato di uno strumento normativo regolamentare relativo al controllo di gestione, la spinta determinante all'avvio effettivo sia per gli organi di governo

che per l'apparato dirigenziale è stata quindi legata alla necessità di poter orientare l'azione di alcune società in house sin dalla fase della programmazione, al fine di prevenire eventuali perdite.

Il ruolo svolto dal segretario generale è stato determinante sia nella fase di predisposizione del relativo regolamento di disciplina che nell'adozione degli atti immediatamente successivi all'adozione dello strumento normativo. La criticità maggiore è stata riscontrata nell'assenza, pressoché totale di collaborazione da parte dei gruppi dirigenti della società partecipate. Analogamente, l'atteggiamento tenuto dai dirigenti comunali è stato di totale disattenzione, sebbene in capo a questi vi sia a tutt'oggi la responsabilità della corretta esecuzione dei contratti di servizio disciplinanti la gestione dei vari servizi affidati alle partecipate.

Il deficit di supporto dell'apparato dirigenziale è di natura cognitiva e motivazionale al contempo: una scarsa conoscenza delle opportunità e dei punti di forza offerti dal sistema, porta in maniera ineludibile, a una scarsa motivazione personale, in quanto tutto viene vissuto come mero adempimento formale a previsioni di legge, e, in quanto tale, motivo di aggravio della mole di lavoro già copiosa (o ritenuta tale) per i più. A livello di relazioni professionali, questa criticità ha spinto necessariamente il segretario generale a cambiare il proprio modello di comunicazione istituzionale con i dirigenti: si è passati da un modello formale e rigoroso, canonico, a un modello sì autorevole ma informale, legato più al lavoro di gruppo, al confronto quotidiano e alla consapevolezza che gli obiettivi dell'ente sono obiettivi comuni e non appannaggio esclusivo di pochi dirigenti. L'avvio del controllo di gestione, presupponendo ad avviso del segretario generale la collaborazione di tutto l'apparato dirigenziale, sia in fase di avviamento che a regime, è stato per tale motivo reso obiettivo specifico di ciascun dirigente nell'ambito del Piano degli obiettivi per l'anno 2010, unitamente, non a caso, all'avvio del percorso che dovrà portare l'ente all'adeguamento del rispettivo ordinamento ai principi riformatori del d.lgs. n. 150/2009.

In primo luogo è stato previsto, all'interno di tali specifici obiettivi, un adeguato piano di formazione professionale, anche sotto forma di laboratori d'esperienza all'interno dei quali produrre dei modelli organizzativi idonei per il comune di Porto San Giorgio, sia per l'apparato dirigenziale che per i titolari di posizione organizzativa. Ad avviso di chi scrive, infatti, il successo di ogni riforma è direttamente proporzionale ai cambiamenti culturali che le organizzazioni sono in gra-

do di sostenere. Si tratta di percorsi complessi, all'interno dei quali l'entrata in vigore della normativa rappresenta il punto di partenza e non di arrivo. Ciò tanto più è vero sol che si pensi allo spirito della riforma introdotta dal legislatore del d.lgs. n. 150/2009, ove al centro dell'attività delle pubbliche amministrazioni viene posto per la prima volta il cittadino-utente e il livello di soddisfacimento dei relativi interessi-bisogni. È fondamentale in tal senso che si maturi la consapevolezza che il modo di misurare e di valutare, tra gli altri, l'*outcome* – intendendosi con ciò le modalità di raggiungimento del risultato, e non il risultato in sé – è finalizzato in primo luogo al soddisfacimento dei bisogni dell'utente e non semplicemente all'erogazione di somme di denaro ai dipendenti pubblici.

Il sistema ancora oggi non è a regime, sebbene lo strumento normativo sia dell'agosto 2009, e ha subito un pesante colpo d'arresto con la nomina del segretario generale in altra sede di servizio. La dipartita del segretario ha privato il sistema dei controlli dell'attore il cui ruolo e contributo sono stati determinati e decisivi per l'introduzione. Gran parte del lavoro e della riuscita del sistema era infatti esclusivamente dovuto alla motivazione personale del segretario nonché alla sua convinzione della funzionalità di tale strumento di supporto delle politiche di management. In particolare, il ruolo del segretario generale è stato determinante nel far maturare agli organi di governo l'utilità di investire risorse, tecnologie e tempo in una simile funzione, pressoché sconosciuta all'ente, nonostante il sistema dei controlli fosse compiutamente previsto e disciplinato dal Tuel.

3. *La configurazione del sistema.*

Le unità coinvolte nel controllo di gestione sono individuate nella persona del dirigente dell'ufficio per il controllo di gestione (segretario generale) e del funzionario preposto all'ufficio. Il nucleo di valutazione attualmente è disciplinato come organo collegiale, composto da tre membri di cui due esterni esperti in materia nominati dal sindaco, e il terzo, con funzioni di presidente, individuato nella figura del direttore generale ovvero del segretario generale in sua mancanza. Il raccordo con la restante parte dell'apparato dirigenziale (dell'ente e delle società in house) è svolto proprio dal segretario generale. Le risorse che alimentano il sistema dei controlli sono a oggi costituite unicamente dalle persone che ne fanno parte. L'ente non si è dotato di stru-

mentazioni informatiche a supporto ma, per ora, solo normative a livello di previsione regolamentare di disciplina del sistema. In generale infatti, il grado di digitalizzazione dell'ente è migliorabile, non essendo ancora a regime, ad esempio, il protocollo informatico.

Il risultato del controllo viene espresso attraverso gli stessi valori economico-finanziari e gli indicatori utilizzati per formalizzare gli obiettivi poiché è stato ritenuto fondamentale alla funzionalizzazione del controllo avere un'omogeneità di misurazione. All'interno del piano dettagliato degli obiettivi per l'anno 2010 sono stati previsti degli step di verifica infra-annuale, con un proprio valore autonomo rispetto al raggiungimento totale del risultato. Prevalentemente dall'attuale sistema del controllo di gestione vengono prodotte informazioni sui servizi svolti dalle società in house del comune, e l'attenzione degli organi di governo come della società civile e degli organi di stampa è completamente rivolta al deficit, oramai strutturale, di una delle due società, attualmente erogatrice dei servizi di distribuzione del gas, igiene ambientale, trasporto scolastico e scodellamento mensa.

Il sistema di contabilità in dotazione dell'ente è basato solo ed esclusivamente sulla contabilità finanziaria. A tale proposito è bene sottolineare che ad avviso di chi scrive è assolutamente necessario e opportuno che gli enti locali evolvano verso un sistema di contabilità economico-patrimoniale (unitamente alla previsione legislativa dell'obbligatorietà di approvare un bilancio consolidato) in quanto quest'ultima consente di misurare i costi sostenuti dall'organizzazione con riferimento sia alle sue articolazioni organizzative (centri di costo) sia alle destinazioni dei costi stessi (attività, funzioni, progetti). La contabilità economica consente di misurare il valore delle risorse umane e strumentali (beni e servizi) utilizzate dall'ente (cioè i costi) e il valore dei beni e dei servizi prodotti (cioè i ricavi); il dato finanziario di per sé si rileva assolutamente inidoneo e insufficiente nell'offrire all'operatore informazioni di tale natura, poiché misura, invece, gli esborsi monetari sostenuti (spese) o gli introiti monetari (entrate).

I due sistemi di contabilità non sono in grado di leggere i medesimi dati con gli stessi significati. Tra contabilità economica e finanziaria esistono due tipi di differenze: temporali, in quanto l'esborso monetario può avvenire in un momento diverso da quello in cui le risorse vengono impiegate; strutturali, in quanto l'unità organizzativa che impiega le risorse può essere diversa da quella che sostiene il relativo esborso finanziario.

Esistono, inoltre, spese alle quali non corrispondono costi, come ad esempio i rimborsi delle somme prese a prestito, al netto degli interessi, che sono invece un costo. Integrare i sistemi è necessario tanto più se si pensa alla circostanza che oggi l'ente comune è chiamato a gestire anche realtà aziendalistiche, quali le società a totale partecipazione pubblica appunto, che presentano un sistema di contabilità economico-patrimoniale. Ogni singola decisione in merito (attivare o meno un servizio, decidere se esternalizzarlo, attraverso quali modalità), presuppone il possesso di un dettaglio di conoscenze che il dato finanziario di per sé non offre. La mancanza di un sistema di contabilità analitica all'interno dell'ente, infine, è dovuta principalmente all'indisponibilità del dirigente competente per materia, secondo cui sono totalmente insufficienti le risorse umane per poter implementare tale tipo di contabilità.

Le fasi centrali del controllo sono le seguenti:

- 1) programmazione e budgeting;
- 2) rilevazione dei risultati;
- 3) analisi della comparazione obiettivi-risultati.

La prima fase, programmazione e budgeting, si articola a propria volta nelle seguenti sottofasi: contrattazione obiettivi, predisposizione Pdo, definizione indirizzi e linee guida per individuare i titolari dei centri di responsabilità e, infine, con l'approvazione del bilancio di previsione.

La fase della rilevazione dei risultati vede una verifica trimestrale e, soprattutto, ogni qualvolta se ne ravvisi la necessità da parte della direzione generale, del grado di raggiungimento degli obiettivi; tale step è strettamente connesso alla fase successiva, in quanto dall'esito della verifica e quindi dal grado di scostamento rispetto all'obiettivo, vengono assunte le decisioni conseguenti.

Generalmente i report, destinati in primo luogo agli organi di governo e alla direzione operativa, vengono prodotti in occasione della rilevazione dei risultati, ma vengono prodotti ogni qualvolta la direzione generale ne ravvisi la necessità (in caso di eventi straordinari ad esempio). I report non hanno uno schema fisso per la loro redazione, in quanto sono funzionali agli eventi da descrivere e ai destinatari ai quali sono diretti. Essi sono finalizzati a descrivere determinate attività e non è prevista una loro pubblicazione online. Il competente servizio preposto alle attività di controllo di gestione definisce la struttura e le migliori combinazioni di informazioni che sono in essi contenute, differenziandoli in base al profilo informativo dei destinatari ove ritenu-

to utile e possibile. I report possono essere riferiti anche a singoli centri di responsabilità o centri di costo, entrata e attività oppure anche a un progetto, a un singolo programma, a un'attività o un insieme di attività svolte.

I dati derivanti dal controllo di gestione sono utilizzati in primo luogo dal sindaco. A essere influenzate sono le decisioni afferenti le modalità di espletamento dei servizi. La strategia politica seguita dagli organi di governo a oggi è il risultato delle informazioni prodotte dal controllo di gestione applicato alle società in house. Tra gli effetti prodotti dal controllo analogo sulle società partecipate del comune, si è registrato quello relativo alla revoca dell'assessore delegato nonché vice-sindaco, dell'intero consiglio d'amministrazione e l'istituzione, pressoché obbligata, di un collegio sindacale. Ne è seguito un vero e proprio terremoto politico, in quanto i report prodotti a tal fine dalla società partecipata hanno infatti consentito di evidenziare in maniera inconfutabile una condotta nella gestione societaria in totale «autonomia» e «antinomia» rispetto al piano industriale quinquennale approvato dal Consiglio comunale solo alcuni mesi prima. I report hanno altresì consentito di evidenziare le cause patologiche foriere delle passività di bilancio della società.

In base al regolamento sul controllo di gestione esiste un gruppo di controllo composto dal sindaco, assessore alle partecipate e direttore generale. Esiste anche un ufficio a cui è assegnata una risorsa che si occupa della raccolta dei bilanci e di ogni altra documentazione prevista al fine del controllo analogo; l'attività svolta vede anche un minimo di analisi (data la competenza squisitamente amministrativa) dei bilanci e dei report. Il dirigente di tale ufficio (segretario generale), si occupa anche della predisposizione della documentazione per le operazioni di aumento di capitale.

Viene svolto un controllo economico patrimoniale attraverso la redazione e l'invio della seguente documentazione:

- report economico suddiviso per centri di costo analitici (trimestrale);
- report sui flussi di liquidità (trimestrale);
- report sullo stato di attuazione degli obiettivi programmati, contenente anche la batteria di indicatori (trimestrale).

Viene svolto anche un controllo sulla qualità dei servizi attraverso un'analisi semestrale dei reclami, un'analisi di *customer satisfaction* con cadenza biennale e infine, attraverso un'analisi degli indicatori relativi ai servizi. Il programma in dotazione dell'ufficio finanziario consente

di produrre dei report, distribuiti a tutti i dirigenti, sul grado di raggiungimento degli obiettivi rispetto al bilancio e alla Rpp. Il controllo sulla qualità dei propri servizi si esplica anche attraverso specifici audit sui risultati prestazionali delle società. Vengono svolte verifiche sulla qualità dei servizi ed è previsto che il sindaco, qualora lo ritenga necessario, possa richiedere l'acquisizione di atti o documenti relativi all'attività della società e disporre ulteriori controlli. Ogni verifica si conclude con la redazione da parte dell'auditor di un verbale sottoscritto tra le parti che illustra i riscontri effettuati e con una relazione del dirigente dell'ufficio per le partecipate che evidenzia le azioni da intraprendere per il miglioramento continuo dell'attività. Non vengono invece effettuati riscontri tra la qualità dei servizi erogati agli utenti e quanto previsto dalla carta dei servizi che, a oggi, è stata istituita con riferimento esclusivo alla gestione del servizio idrico integrato da parte della società per azioni, pubblica, denominata «Ciip», e costituita dai comuni d'ambito.

4. I controlli interni tra isolamento istituzionale e partecipazione sociale.

A oggi il Comune di Porto San Giorgio non ha ancora svolto attività di benchmarking, credo in primo luogo per il fatto che il controllo di gestione è di recente istituzione e, come tale, non ancora maturo per tali forme avanzate di controllo, le quali presuppongono comunque un sistema consolidato e strutturato in capo all'organizzazione. L'ente non è nemmeno coinvolto in forme di gestione associata dei controlli, in considerazione del contesto economico e sociale tipico di tale realtà territoriale e molto diverso a quello di comuni limitrofi che, sebbene contigui dal punto di vista territoriale, conoscono contesti diversi sotto il profilo dello sviluppo economico (con prevalenza della dimensione industriale dell'azienda e dell'attività di vendita del commercio all'ingrosso). Gli interessi e i bisogni dell'utenza sono estremamente diversi in relazione alla connotazione profondamente turistica del comune, con problematiche quasi esclusive rispetto ad altri paesi limitrofi.

Per quanto riguarda invece l'apertura dei processi decisionali alla partecipazione della società civile, in fase di programmazione del bilancio annuale di previsione i cittadini sono appositamente coinvolti attraverso incontri specifici e mirati tenuti dal sindaco e dagli assessor-

ri di riferimento con i residenti dei quartieri (identificati in tre macrozone: Sud, Centro e Nord); altresì, durante l'anno, almeno con cadenza quadrimestrale, si tengono incontri con i delegati di quartiere finalizzati al monitoraggio delle attività e al suggerimento di eventuali azioni correttive in merito. Il coinvolgimento della società civile si realizza anche attraverso l'ascolto e la condivisione delle scelte fondamentali di bilancio delle varie associazioni di categoria quali gli albergatori, i commercianti, i pescatori. Questa fase di consultazione è estremamente rilevante e significativa solo se si considera che secondo Ancitel Spa, banca dati elaborazione 2009, Porto San Giorgio è la n. 88 tra i primi 100 comuni turistici italiani (n. 2 Fano, n. 11 San Benedetto del Tronto, n. 13 Senigallia, n. 17 Civitanova Marche, n. 24 Fermo, n. 45 Porto Sant'Elpidio, n. 88 Porto San Giorgio, n. 92 Urbino, n. 96 Grottammare) per elevata e prevalente presenza di redditi da attività turistiche, ricettive e di ristorazione.

Sul sito sono pubblicati i dati relativi all'organizzazione dell'ente (curricula e retribuzioni). Il contenuto delle pubblicazioni è stabilito dal responsabile del Ced, che ne gestisce anche i contenuti insieme al responsabile dell'ufficio stampa. Il Consiglio comunale viene coinvolto (al di là degli specifici adempimenti di legge relativi all'approvazione del bilancio di previsione e del conto del bilancio) ogni qual volta si rende necessario dettare un atto d'indirizzo su programmi, progetti e attività non espressamente previste nel bilancio di previsione o in altri atti fondamentali. È altresì previsto dal regolamento che l'amministratore delegato delle società a totale partecipazione pubblica presenti un report dei risultati dell'attività, con cadenza almeno trimestrale. Analoga previsione è prevista e osservata per l'attività di Giunta.

5. Conclusioni.

Allo stato attuale le informazioni prodotte dal sistema dei controlli nel comune di Porto San Giorgio possono ritenersi sufficienti in rapporto al grado di maturazione e consapevolezza maturato dalla struttura nei confronti del controllo di gestione. In primo luogo si ritiene prioritario che tale sistema si consolidi e si strutturi e che la compagine amministrativa ne percepisca la funzionalità e l'utilità prima di procedere ad aumentare la quantità e la qualità delle informazioni prodotte. Il maggior ostacolo alla realizzazione di un sistema compiuto ed

efficace dei controlli, infatti, risiede principalmente nella mancanza dell'utilità *percepita* da parte degli operatori stessi e degli organi di governo. Molto spesso il controllo viene impropriamente vissuto come un ulteriore adempimento, con finalità ispettive, che si aggiunge alla lunga serie di adempimenti formali imposti dal legislatore. Oggi l'utilità percepita in riferimento al servizio del controllo di gestione introdotto da poco nel Comune di Porto San Giorgio comincia a essere quello di un insieme *sistematico* di attività *concordemente* informate al perseguimento di fini specifici: la verifica dello stato di attuazione degli obiettivi, la valutazione dell'adeguatezza delle scelte compiute, la ricerca continua di maggiori livelli di coordinamento, la compiuta realizzazione del controllo sulla gestione delle società di capitali dove il comune detiene la maggioranza.

L'introduzione del controllo di gestione ha prodotto una maggiore responsabilizzazione dell'apparato dirigenziale, in quanto i dirigenti coincidono con i centri di responsabilità e sanno che risponderanno non solo della corretta allocazione delle risorse ma altresì del grado di raggiungimento degli obiettivi, condivisi, controllabili e misurabili, nonché del grado di efficacia ed efficienza della gestione. Quanto all'impatto che il sistema dei controlli ha avuto sulla figura del segretario comunale, personalmente ritengo che il ruolo e lo spazio che il segretario deve cercarsi all'interno dell'ente siano legati esclusivamente alla propria competenza e autorevolezza, indipendentemente dalle attribuzioni formali previste dalle norme in relazione a tale figura. Non esiste un unico modo di svolgere tale lavoro, in quanto si tratta di trovare la giusta misura in relazione alla complessità dell'ente e alla realtà circostante, nonché alla complessità delle risorse di cui è composta l'organizzazione amministrativa.

Mi auguro che il legislatore delle riforme non torni ad ancorare le competenze e la professionalità del segretario comunale a un ruolo di controllo ispettivo, concezione oramai obsoleta e superata all'interno dell'ente locale. Il sistema dei controlli deve tendere a valorizzare e incentrare la funzionalità del controllo come supporto all'attività di programmazione degli organi politici e come supporto all'attività di riorientamento dell'azione amministrativa ogni qual volta il controllo evidenzia uno scostamento rispetto agli obiettivi.

È all'interno di questo meccanismo che il segretario comunale può offrire un contributo importante in ragione della propria professionalità soprattutto se si pensa che attualmente, in base alla vigente normativa, nella maggior parte delle realtà dei comuni non è più prevista

la figura del direttore generale esterno. Il controllo di gestione, unitamente a un piano per la valutazione delle performance, è uno degli strumenti principali del management pubblico, e il segretario comunale può rappresentare il nuovo punto di raccordo all'interno del nuovo sistema.

XII. La Provincia di Vercelli

di Marzio Marini*

1. *Introduzione.*

La presente testimonianza ha lo scopo di ripercorrere alcuni tratti salienti dell'esperienza compiuta dalla Provincia di Vercelli in tema di controllo di gestione. Il mio incarico di segretario generale presso questo ente ha avuto inizio nei primi mesi del 2010. Normalmente, tale incarico non comporta rilevanti competenze nel determinare e fare funzionare i meccanismi gestionali dell'organizzazione in cui ci si trova a operare, ma in breve tempo mi è stato assegnato anche il ruolo di direttore generale, cosicché ho avuto modo di conoscere adeguatamente le modalità con cui si attuano la programmazione e i controlli.

Sotto il profilo generale, l'ente provinciale – come è noto – svolge compiti di programmazione locale e gestisce servizi che interessano aree vaste del territorio nei settori della viabilità, dell'istruzione, del lavoro, della difesa dell'ambiente e dello sviluppo economico. La Provincia di Vercelli è un ente di dimensioni relativamente contenute se rapportato all'insieme delle amministrazioni provinciali e agisce in un contesto territoriale abbastanza solido dal punto di vista economico, anche se non particolarmente dinamico, contrassegnato da elevati livelli di reddito e ridotta disoccupazione.

Queste note possono essere lette come una sorta di approssimativo bilancio dell'esperienza dei primi tredici anni di controllo di gestione nella Provincia di Vercelli, il cui tratto distintivo pare possa essere condensato nell'affermazione che si sia trattato di un caso di attuazione del controllo di gestione in condizioni difficili. La riflessione su questa esperienza può pertanto assumere un valore significativo, se si con-

* Mi sia consentito ringraziare vivamente Gianfranco Garzolino, responsabile dell'Ufficio controllo di gestione della Provincia, il cui apporto di idee e la cui disponibilità al confronto hanno costituito elemento imprescindibile di questo lavoro, e Mirosa Mezzano, per la collaborazione e la pazienza che ha dimostrato nei momenti in cui, preso da altri impegni impellenti nell'ente, mi ha comunque stimolato a preparare e concludere il presente contributo.

sidera che nel periodo storico in questione è da presumere che non siano certo state poche le amministrazioni pubbliche in cui, nonostante l'obbligo di legge, l'introduzione dei controlli ha incontrato serie difficoltà. Peraltro, le notazioni qui proposte hanno ormai un valore esclusivamente storico e vanno intese come riferite a una fase che è già alle nostre spalle. Mentre sto scrivendo, sono in atto corposi adeguamenti nel sistema dei controlli, necessari alla gestione della performance e del merito, come richiesto dal decreto legislativo n. 150/2009: ciò sta determinando modifiche sostanziali nelle impostazioni che qui mi appresto a descrivere.

2. L'introduzione dei controlli e il ruolo dei vari attori coinvolti.

Il motivo per cui è stato possibile attuare il controllo di gestione nella Provincia di Vercelli è stato il fatto che si trattava di un adempimento esplicitamente previsto dalla legge. All'inizio dell'esperienza – metà degli anni novanta – gli amministratori hanno avviato il controllo di gestione dando impulso all'iniziativa, ma con una certa cautela: questo atteggiamento era probabilmente dovuto al fatto che per metà ciò che si stava facendo rispondeva a una effettiva e consapevole intenzione di introdurre elementi innovativi di miglioramento, mentre per l'altra metà si trattava di adempiere a obblighi di legge e pertanto la scelta si presentava, almeno in parte, come indotta e necessitata.

L'esercizio del controllo, associato a un'altra leva potente, la valutazione dei dirigenti, ha evidenziato, nei primi anni, modi di agire legati più a uno stile burocratico che manageriale. Questo stato di cose, con il tempo, anche grazie alle nuove metodologie di verifica, si è attenuato: si è trattato di un moderato ma avvertibile processo di miglioramento che si è progressivamente snodato lungo tutto il periodo considerato, facendo registrare nei dirigenti comportamenti sempre più attenti all'effettivo servizio fornito. Il controllo di gestione ha mantenuto nel tempo questo carattere di effettività, fornendo riscontri reali sull'andamento della gestione per mezzo di report che davano la misura del raggiungimento dei risultati prefissati.

Molto di tale impostazione si deve al primo Nucleo di valutazione, che ha operato nel secondo quinquennio degli anni novanta, giusto in fase di avvio dell'esperienza. Il Nucleo ha avuto un ruolo forte nell'introdurre elementi di innovazione in senso manageriale e ha agito, oltre che da organismo valutatore, anche da soggetto consulente

per l'introduzione di logiche e sistemi di gestione di impronta manageriale, controllo di gestione compreso. Un valido aiuto è venuto dallo stage di un giovane laureato, che poi, per un certo tempo, ha anche lavorato presso la Provincia, fornendo un contributo molto apprezzabile. Lo stage si è concluso con una tesi di master che aveva come oggetto proprio la costruzione del sistema di controllo di gestione nella nostra amministrazione.

I vertici politici, quale che fosse il loro orientamento, non hanno mai minimamente messo in discussione la funzione dei controlli, anzi con intensità maggiore o minore si sono sempre avvalsi del reporting per gettare uno sguardo sul funzionamento dell'organizzazione e delle attività. Non hanno però neppure fornito un convinto supporto all'evoluzione o al miglioramento dei sistemi. In questa dinamica, si suppone che abbiano giocato, da un lato, una certa difficoltà culturale nel dare valore a una impostazione gestionale non burocratica e, dall'altro, una ritrosia nei confronti dei momenti di verifica delle attività programmate. Anche in riferimento alla definizione degli obiettivi di carattere generale, normalmente sono stati gli organi tecnici, nell'intento di garantire il rispetto di corretti metodi di impostazione, a chiedere a quelli politici di fornire indicazioni idonee alla predisposizione dei documenti strategici. Negli anni, è stata comunque sempre assicurata la comunicazione dei risultati di gestione agli organi politici, con appositi report emessi a cadenza quadrimestrale.

Tradizionalmente, altro attore importante per lo sviluppo del sistema di controlli è la dirigenza. È ancora in atto un lento processo di assimilazione dei metodi e di partecipazione alle logiche di verifica, con un diverso grado di adesione da parte dei vari dirigenti, il quale evidenzia comunque un certo progresso rispetto agli esordi quando la dirigenza ha dato l'impressione di subire l'introduzione dei controlli. I contributi alla progettazione del sistema, già molto scarsi in fase di introduzione, sono comunque ancora limitati. L'orientamento ai risultati, grazie al controllo di gestione, si è con il tempo decisamente rafforzato, ottenendo livelli di attenzione via via crescenti da parte dei dirigenti. Anche la responsabilizzazione verso i risultati è progressivamente cresciuta. Si è trattato di un miglioramento lento e costante, mosso da una sempre maggiore comprensione dei metodi «manageriali» e da una progressiva apertura verso la cultura del risultato. L'effetto di tale adesione dei dirigenti a logiche e strumenti di controllo manageriale, sebbene essa ancora non denoti livelli pienamente soddisfacenti, è stato una maggiore propensione a programmare e raggiungere risultati verificabili.

3. *Il funzionamento dei controlli.*

Il primo Nucleo di valutazione operante in Provincia di Vercelli fino al 1999 ha visto la presenza, oltre che del segretario generale, di due esperti in materie manageriali provenienti dall'industria. Negli anni seguenti, i componenti del Nucleo sono stati il direttore generale e il segretario generale, via via affiancati da una figura esterna rappresentata dal presidente del Collegio sindacale, dal difensore civico e da un dirigente di un ente locale. Successivamente alla fase iniziale, le metodologie del controllo di gestione, pur evolvendosi sensibilmente, si sono consolidate e hanno assunto forme stabili. Dall'inizio del 2010, la valutazione dei dirigenti è svolta dai tre componenti del Nucleo di valutazione: il direttore generale (che è anche segretario generale) e due esperti esterni, entrambi dirigenti di enti locali impegnati nel settore della gestione del personale.

L'attuazione del controllo di gestione ha sempre visto l'impiego di risorse decisamente limitate, sia dal punto di vista del personale che da quello dei dispositivi strumentali; basti pensare che non vi è mai stato l'utilizzo di software specifico dedicato al controllo e che le elaborazioni necessarie hanno dovuto effettuarsi con i normali programmi forniti per i lavori «da ufficio» – fogli di calcolo e poco più – con enormi difficoltà da superare. Il sistema dei controlli ha comunque sempre funzionato in modo formalizzato e con una procedura strutturata. Il controllo di gestione ha fornito riscontri anche in riferimento alla realizzazione degli indirizzi strategici dell'ente. Il controllo strategico è ora in una fase di piena implementazione, parallelamente all'introduzione del sistema della performance.

I tipi di controlli attivati negli anni scorsi sono stati due: il controllo di gestione e la valutazione dei dirigenti. Nell'effettuare il controllo di gestione, sono stati adottati quasi esclusivamente indicatori di grado di raggiungimento degli obiettivi programmati in termini di realizzazione di servizi, cioè eminentemente quantitativi, mentre le informazioni prodotte hanno riguardato tutti i servizi dell'ente. La valutazione del raggiungimento degli obiettivi assegnati ai dirigenti connessa alla retribuzione di risultato si è basata sulla rilevazione di indicatori quantitativi collegati a obiettivi presenti nel Peg e monitorati in sede di controllo di gestione.

Il sistema di controllo di gestione – progettato all'interno dell'ente secondo un'impostazione che ha preso avvio nel 1998 e che nel tempo ha conosciuto diversi adattamenti – ha fin qui funzionato all'interno di

un ciclo di programmazione e controllo illustrato nella tabella 1. Il ciclo di programmazione e controllo prendeva il via dalle linee programmatiche di mandato (Lpm), che stabiliscono gli orientamenti programmatici di fondo a valenza quinquennale. I contenuti di tale documento fondamentale venivano tradotti in chiave annuale, con proiezione triennale, nella relazione previsionale e programmatica (Rpp) al bilancio, che fissa gli orientamenti dei programmi settoriali e gli obiettivi annuali da raggiungere. Questi ultimi venivano tradotti in obiettivi operativi dal piano esecutivo di gestione (Peg), che assegna le risorse finanziarie, umane e strumentali ai responsabili del raggiungimento degli obiettivi posti.

La fase del controllo prevedeva due cicli di monitoraggio distinti:

1) un ciclo operativo, focalizzato sulla verifica del raggiungimento degli obiettivi operativi dell'ente, tipicamente quelli assegnati alle strutture dal Peg. Questo ciclo dava origine a report destinati esclusivamente ai dirigenti, allo scopo di fornire loro gli strumenti per valutare ed eventualmente adeguare la gestione in corso d'opera;

2) un ciclo strategico, dedicato alla verifica dell'andamento generale dell'attività dell'ente in rapporto agli indirizzi e agli obiettivi posti dagli organi politico-amministrativi, tipicamente quelli indicati dalle Lpm e dalla Rpp. Questo ciclo dava origine a report destinati al presidente e al Nucleo di valutazione.

Tabella 1. Il ciclo di programmazione e controllo:
gli strumenti cardine.

Linee programmatiche di mandato (Lpm)
(validità 5 anni) - Documento contenente gli orientamenti strategici fondamentali per l'intero periodo di mandato amministrativo
Relazione previsionale e programmatica (Rpp)
(validità 1-3 anni) - Documento contenente le opzioni programmatiche strategiche su base annuale con proiezione al triennio entrante
Piano esecutivo di gestione (Peg)
(validità 1 anno) - Documento contenente il programma operativo di lavoro dell'ente, con i relativi obiettivi operativi
Report di monitoraggio
(cadenza 4 mesi-1 anno)
> Report operativo (destinato ai dirigenti)
> Report strategico (destinato al presidente e al Nucleo di valutazione)

Le analisi e le valutazioni rese possibili dai risultati evidenziati dalla reportistica completavano il ciclo di programmazione e controllo,

permettendo una verifica di coerenza e di attuazione delle linee strategiche stabilite dalle Lpm e la reimpostazione della Rpp dell'anno e del triennio successivi a quelli cui si riferivano le valutazioni stesse. Il sistema di controllo di gestione comprendeva l'attività necessaria al supporto di entrambi gli ambiti di verifica, quello operativo e quello strategico, le cui caratteristiche – in termini di reportistica – sono sintetizzate nelle tabelle 2 e 3.

Tabella 2. Il sistema di monitoraggio della gestione: report operativo.

	<ul style="list-style-type: none"> > Classificazione dei centri di spesa <ul style="list-style-type: none"> – diretti (finali o ausiliari) – di appoggio > Riclassificazione dei capitoli di spesa per utilizzo (dirette, personale, generali) > Riclassificazione dei capitoli di spesa con criteri di competenza economica > Spese per il personale attribuite con driver ai centri di spesa > Spese generali attribuite con driver ai centri di spesa 	
Collegamento a indicatori di realizzazione (Peg) ←	<ul style="list-style-type: none"> > Quantificazione e parametrizzazione degli obiettivi del Peg > Rilevazione di dati e informazioni mediante schede > Elaborazione > Rilascio del report intermedio <ul style="list-style-type: none"> – Grado di realizzazione degli obiettivi – Risultati di efficienza (incrocio con dati finanziari) – Sintesi della spesa > Rilascio del report annuale finale → Valutazione del personale <ul style="list-style-type: none"> – Grado di realizzazione degli obiettivi – Risultati di efficienza (incrocio con dati finanziari) – Sintesi della spesa 	
Collegamento a indicatori di efficacia/impatto (Peg) ←	<ul style="list-style-type: none"> > Risultati di efficacia/impatto 	

Il monitoraggio gestionale si basava sull'articolazione in centri di spesa definita dal Peg, ed era svolto in stretto riferimento al quadro annuale degli obiettivi operativi, cui venivano rapportate le risorse acquisite e utilizzate. Gli elementi informativi prodotti erano specificamente riferiti al grado di realizzazione degli obiettivi programmati e, mediante opportuni indicatori, alla verifica dell'efficienza. Inoltre, ve-

nivano fornite informazioni di sintesi sull'acquisizione delle risorse e sull'articolazione delle spese secondo criteri di significatività economica. I soggetti coinvolti nel processo di controllo di gestione erano il Nucleo di valutazione, il direttore generale, i dirigenti, il presidente e l'ufficio controllo di gestione. Con riferimento all'output, la responsabilità era assegnata ai responsabili individuati dal Peg: in pratica, i dirigenti. Gli indicatori utilizzati erano di tipo quantitativo e si limitavano agli output. Essi erano espressamente indicati nel Peg, il quale a sua volta conteneva il piano dettagliato degli obiettivi.

Tabella 3. Il sistema di monitoraggio della gestione: report strategico.

	°° Rilascio del report strategico intermedio
	> per indirizzo strategico (Lpm)
	- organizzazione dei risultati di realizzazione degli obiettivi per soglia rispetto di tempi-standard
	- sintesi della spesa
	°° Rilascio del report strategico annuale
	> per indirizzo strategico (Lpm)
	- organizzazione dei risultati di realizzazione degli obiettivi per soglia di realizzazione
Collegamento a indicatori di efficacia/impatto	- risultati di efficacia/impatto collegati all'indirizzo

Le evidenze empiriche prodotte dal controllo di gestione non arrivavano a orientare le politiche, ma in diversi casi i risultati del controllo (quelli negativi, ma anche quelli positivi) hanno portato a modifiche nella gestione dell'attività operativa in un momento successivo. In prima battuta, i dati derivati dal controllo di gestione, in base al sistema in uso, supportavano le decisioni operative di dirigenti, direttore generale, Nucleo di valutazione, presidente. Ai report prodotti non veniva data una diffusione indifferenziata: una volta emessi, divenivano di «proprietà» dei destinatari, che potevano decidere cosa farne. Non si ha notizia che i destinatari dei report abbiano coinvolto il Consiglio provinciale nell'esame dei contenuti. Il Consiglio, infatti, si limita a intervenire sugli obiettivi generali e strategici nel momento in cui discute e approva la relazione al bilancio, nell'esercizio delle sue funzioni di indirizzo e controllo.

L'impianto metodologico del controllo di gestione, pur con sostanziali adeguamenti, risulta nei suoi tratti essenziali confermato dalla riprogettazione di massima fino a questo momento predisposta per consentire l'ottimale introduzione delle misurazioni e delle verifiche

previste dal d.lgs. n. 150/2009. Una variazione di rilievo riguarda la reportistica riconducibile al controllo strategico, che verrà collegata più strettamente ai riscontri sulla performance, modificando sensibilmente la precedente impostazione «a due cicli».

4. *Contabilità e controllo delle società partecipate.*

Nella Provincia di Vercelli viene tenuta la sola contabilità finanziaria, più le riclassificazioni economiche obbligatorie per legge, effettuata dal servizio finanziario con un programma informatico dedicato: questo tipo di contabilità genera i documenti programmatori e di bilancio previsti dalla legge, soddisfacendo i fabbisogni informativi delle strutture interne, della Giunta e del Consiglio. L'ente attualmente non utilizza sistemi di contabilità analitica, e in particolare di strumenti di contabilità economica analitica, per la mancata percezione dell'utilità di tale strumento. Una delle motivazioni adottate a sostegno della decisione di non sviluppare sistematicamente tali tipi di contabilità si rifà alle ridotte dimensioni dell'ente, che renderebbero agevole una ricognizione «a vista» degli elementi di costo collegati alle varie attività, pur facendo leva sulla sola contabilità finanziaria.

La tabella 4 mostra il gruppo pubblico locale di aziende partecipate dalla Provincia. Il contratto di servizio prevede standard qualitativi per la gestione del servizio di trasporto, ma non disciplina le attività di controllo. Le funzioni di indirizzo, coordinamento e controllo dell'attività svolta dalle aziende partecipate vengono svolte dal Consiglio provinciale, con limitazione a quelle previste dalle norme vigenti. L'ufficio dell'ente per le partecipate è stato attivato solo nel corso del 2010, con il compito specifico di svolgere compiti di monitoraggio. L'ufficio, sebbene ai primi passi, già ha iniziato a svolgere attività di tipo burocratico e amministrativo (approvazione degli statuti e delle modifiche a questi, tenuta degli atti, partecipazione dell'ente alle assemblee delle partecipate). Per quanto riguarda l'attività contabile-amministrativa, ci si sta attrezzando a svolgere compiti di monitoraggio contabile con analisi dei bilanci e cura degli aumenti di capitale e delle operazioni straordinarie, da approvarsi da parte del Consiglio. In via sperimentale, vengono effettuate le analisi dei bilanci in generale, degli indici di liquidità e di redditività, mentre per ora non vengono redatti bilanci consolidati.

Tabella 4. Le società partecipate della provincia di Vercelli.

Società	% Partecipazione	Settore di attività	Forma giuridica	Si
Alpe di Mera	32,8	Impianti sciistici	Spa	
Atap	26,45	Trasporto pubblico locale su gomma	Spa	
Terre del Sesia	20	Gal (promozione del territorio)	Scarl	
Ente servizi ed aree espositive di Caresanablot	18,15	Fiere ed esposizioni	Srl	
Nordind	14,1	Aree industriali, promozione di insediamenti produttivi	Spa	
Atl	9,62	Promozione turistica	Scarl	
Monterosa 2000	2,9	Impianti sciistici	Spa	
Sace	0,99	Gestione servizi aeroportuali	Spa	
Fidindustria	2,89	Garanzia fidi a piccole e medie imprese	Società cooperativa	
Apevv	61,19	Risparmio energetico	Consorzio	
Univer	16,67	Ricerca, collegamento tra università e imprese	Consorzio	
Csi Piemonte	0,9	Sistemi informativi	Consorzio	
Terre d'Acqua della Provincia aurea	62,5	Promozione turistica e culturale	Fondazione (Srl trasformata in fondazione)	

Nell'esperienza della Provincia di Vercelli, invece, è assente ogni iniziativa di benchmarking. Si ritiene che ciò sia dipeso prevalentemente da una difficoltà culturale di comprensione delle potenzialità insite in questa pratica manageriale. Ha inciso anche la scarsità di risorse umane, che obbliga quasi sempre a concentrare gli sforzi sugli aspetti essenziali delle varie attività. Ciò nonostante, alcuni confronti con altre situazioni sono stati fatti, anche se in modo non strutturato. Altra lacuna è rappresentata dal fatto che non sono mai state svolte attività di verifica della qualità dei servizi erogati. Anche in questo caso, esistono remore di carattere culturale e difficoltà di risorse umane che hanno impedito il ricorso alla gestione della qualità. In più, si è rilevato come l'organizzazione non sia ancora matura per un passo del genere, che non va compiuto in modo approssimativo, ma solo una volta che sia stata impostata correttamente la fase della verifica dell'efficacia e dell'impatto esterno dei servizi.

Il fatto di non aver compiuto significativi passi avanti per quanto riguarda aspetti come il benchmarking e il monitoraggio della qualità ha comportato conseguenze negative e positive. Tra gli elementi non favorevoli vi è un'impostazione chiusa e ripiegata all'interno dell'ente, accompagnata da una limitazione nell'accesso a tecniche di analisi più

evolute nel cogliere la valenza dei risultati dell'azione dell'ente nei confronti della realtà amministrata. Il dato positivo è che l'impostazione seguita, concentrata sul funzionamento interno dell'ente, ha conferito un robusto carattere di concretezza al lavoro svolto, permettendo di ottenere riscontri molto ravvicinati all'effettiva attività gestionale. Il ricorso a esercizi di benchmarking è sempre stato di per sé problematico e oneroso per la ridotta disponibilità di risorse, soprattutto umane e strumentali, che rendeva operativamente difficile intrattenere consistenti relazioni verso l'esterno e nello stesso tempo lavorare al monitoraggio e al reporting. A ciò si aggiunga che gli sguardi rivolti ad altre realtà hanno spesso evidenziato pratiche lasche di non grande valore effettivo (a dire il vero, più fumo che arrosto...). I confronti esterni sono perciò stati non molti e piuttosto selettivi, nell'intento di ricavare in tempi contenuti elementi realmente utili. Si è però dedicata particolare attenzione alla letteratura specialistica e ai suoi aggiornamenti. Anche in considerazione dell'oggettiva necessità di differenziare le verifiche gestionali in base alle esigenze di enti diversi, la Provincia di Vercelli non ha mai ritenuto di diventare partner di forme di gestione associata del sistema di controllo.

5. Conclusioni.

L'introduzione del controllo di gestione ha agito in questi anni in direzione di una maggiore responsabilizzazione delle strutture nella realizzazione degli obiettivi programmati. Ha anche abituato le strutture a lavorare con il metodo della programmazione e non solo in modo reattivo. Non si sono rilevati veri e propri ostacoli all'introduzione iniziale dei controlli: il fatto che questi fossero previsti come adempimenti di legge è stato determinante per la loro introduzione. Si sono invece manifestate alcune difficoltà, che peraltro erano state previste: persistenza della «vecchia» cultura burocratica in amministratori e dirigenti, problematicità nell'introduzione della contabilità dei costi, carenza di mezzi informatici.

Il sistema di controlli ha anche sortito effetti inattesi, rappresentati da una certa eccessiva complessità dell'iniziale configurazione del sistema di controllo. Dapprincipio, le griglie di individuazione e rilevazione di obiettivi e di valori di risultato si erano dimostrate eccessivamente dettagliate e pesanti, così da rivelarsi difficili da gestire e tali da non facilitare risposte sufficientemente efficaci. Si è gradatamente pro-

ceduto a ridurre questa complessità, concentrando l'attenzione su indicatori di obiettivo/risultato più ridotti ma più rappresentativi. Con gli anni, su iniziativa dell'ufficio incaricato del controllo di gestione, si è proceduto a introdurre semplificazioni che hanno funzionato abbastanza bene, rendendo il sistema più gestibile e più produttivo di risposte significative.

Le incrostazioni culturali di una consuetudine amministrativa ancorata all'adempimento formale, poco propensa ad accettare le sfide della realizzazione e della misurabilità, unite alla difficoltà, in una struttura dalle ridotte dimensioni organizzative, di mettere in campo risorse adeguate sia sotto il profilo delle dotazioni tecnologiche che dal punto di vista della consistenza numerica degli addetti, hanno rallentato nel tempo gli effetti positivi delle innovazioni introdotte con i controlli. Questi effetti positivi tuttavia ci sono stati, in termini di maggiore attenzione a una puntuale realizzazione degli obiettivi programmati, e questo è stato il fattore fondamentale che ha indotto gli amministratori ad avvalersi continuativamente dei risultati dei controlli. La struttura addetta al controllo si è costantemente assunta la responsabilità di fornire comunque, anche in presenza di difficoltà ambientali e scarse risorse, prestazioni professionali adeguate a garantire risultati utilizzabili allo scopo fondamentale: quello di disporre di riscontri sulla gestione operativa in grado di consentire le dovute valutazioni.

Il raggiungimento di questo obiettivo appare avvalorato da due fatti: da un lato, la formulazione dei referti ha sempre rispettato largamente le prescrizioni poste dalla legge, confermandosi nel tempo tecnicamente corretta; dall'altro lato, il controllo di gestione effettuato nella Provincia di Vercelli ha sempre avuto una caratterizzazione in senso effettivo, fornendo elementi informativi chiari per valutazioni di tipo manageriale. L'attuazione del disposto del d.lgs. n. 150/2009 è senza dubbio l'occasione più importante per l'implementazione e il rafforzamento dei sistemi di controllo: l'applicazione della nuova normativa avrà un impatto consistente su gestione, misurazione e rendiconto di attività e servizi e i fattori di difficoltà saranno come sempre costituiti dalle difficoltà di adattamento culturale e da una mai scontata disponibilità al cambiamento.

Le difficoltà di adattamento culturale hanno comportato anche la mancata attivazione di forme di coinvolgimento selettivo della popolazione o di specifici gruppi nella fase di definizione degli obiettivi. Per quanto riguarda le attività di comunicazione esterna, infine, sul sito

istituzionale vengono pubblicati, oltre ai dati relativi all'organizzazione dell'ente, informazioni relative ai servizi erogati e all'utilizzo delle risorse per il perseguimento delle funzioni istituzionali. È in corso, invece, l'inserimento delle informazioni relative alla misurazione della performance. L'attenzione dedicata dai media e dall'opinione pubblica locale all'andamento gestionale della Provincia è però quella tipica non di sostanza che interessa normalmente gli enti locali. Essa non è mai focalizzata sull'attività gestionale in sé, ma semmai sulle iniziative dei singoli assessori. Si noti, ad esempio, che l'attenzione della stampa è stata rivolta per mesi solo alle vicende di amministratori oggetto di provvedimento restrittivo della libertà emanato dall'autorità giudiziaria. Solo eventi di questo genere sembrano far notizia. Evidentemente, anche la stampa dovrà compiere un salto di qualità per essere utile all'implementazione nei territori delle norme in materia di trasparenza.

Note conclusive

di Walter Anello

La Sspal ha avviato questa ricerca con due obiettivi precisi. Il primo, ovviamente, di indagare una questione specifica e di particolare attualità per il sistema delle autonomie, il controllo di gestione. Non spendo molte parole sul motivo della scelta dell'argomento. La ricerca dà tutte le risposte necessarie. Solo un punto di partenza: nelle attività formative e di aggiornamento che la Scuola eroga, i variegati aspetti collegati al sistema dei controlli sono stati uno degli argomenti «stabili» dell'offerta formativa; gli stessi insegnamenti sulla materia negli anni di crescita della Sspal si sono evoluti seguendo lo sviluppo delle normative e delle prassi. L'idea della ricerca, desidero ricordarlo, è nata prima della «riforma Brunetta», in contemporanea e in parallelo con l'iniziativa formativa sul controllo di gestione ideata con la Prefettura di Roma e la Scuola dell'amministrazione dell'Interno, dedicata sperimentalmente ai comuni della provincia di Roma, utilizzando un format poi «esportato» in altre province e ulteriormente perfezionato per corrispondere alle esigenze dei comuni piccoli e medi, i veri dimenticati di tutte le innovazioni per l'ammodernamento della PA.

Pertanto, il primo obiettivo che ci interessa perseguire è la costruzione di una spirale virtuosa fra attività formativa e ricerca, che possa travasare (completando il medesimo disegno strategico avviato con la realizzazione dell'Archivio documentale <http://doc.sspal.it>) in modo comunicante e continuo le esperienze sul campo e i risultati delle attività di indagine nelle attività didattiche istituzionali e, ancora a scalare, nella cultura amministrativa locale per il tramite della sensibilizzazione e formazione dei segretari; ma non solo, considerata, ad esempio, la larga partecipazione di dirigenti, funzionari e amministratori ai sopra citati cicli seminariati tenuti da Ssai e Sspal nel Lazio e a Terni.

In questa visione la ricerca accresce e modifica i contenuti della formazione ma al tempo stesso è orientata dalla analisi dei fabbisogni, così come emergono dalla evoluzione della normativa e della cultura

amministrativa. Riteniamo che questo intreccio didattica-ricerca rappresenti – assieme alla formazione d'accesso – la «cifra» distintiva di ogni istituzione di alta formazione che possa definirsi «scuola superiore»; e da questo punto di vista rappresenta un obiettivo strategico della Sspal.

Il secondo obiettivo, *last but not least*, è stato quello di pensare, già nella progettazione di questa ricerca, la elaborazione di un «modello», di uno standard che avrebbe dovuto guidare tutte le successive attività di indagine, studio e ricerca della Sspal, anche tenendo conto che l'argomento, controllo di gestione, è abbastanza ampio da prestarsi a una sperimentazione. Su questo punto tornerò in conclusione.

Giova rammentare che la Sspal ha istituito solo recentemente, dal 2007, un Dipartimento per le attività di ricerca che ha realizzato progressivamente, dapprima in forma sperimentale, attività importanti: costruendo sinergie con università, pubbliche e private, centri di studio e ricerca, singoli studiosi; affinando anche le forme giuridiche della collaborazione; mettendo sempre i risultati a disposizione su un archivio «aperto» accessibile a tutti. Si è in particolare cercato di favorire, con risultati a volte impensati e degni di stupore, lo scambio fra giovani studiosi e giovani segretari. Un confronto alla pari, dove i giovani studiosi hanno potuto fare un bagno di «concretezza» rispetto alle situazioni reali dei temi trattati e alle ricadute pratiche della loro impostazione teorica; i giovani segretari hanno potuto alimentarsi delle metodologie sistematiche e dell'inquadramento di scenario e interdisciplinare in cui collocare decisioni e azioni della loro professione. È il caso del progetto di ricerca su «Le garanzie delle autonomie locali tra ordinamenti statale e regionale», realizzato utilizzando giovani ricercatori legati per vari motivi alla Sspal, e che ha prodotto due interessanti volumi.

Questa ricerca ha, a nostro avviso, perfettamente centrato l'obiettivo.

Essa infatti si è articolata, fin dalla sua progettazione, avendo cura di mettere in sequenza i vari strumenti metodologici utilizzati dalla Scuola secondo un ordine logico tale da configurare un archetipo, con la consapevolezza che ogni ricerca avrà poi una sua peculiarità, e che potrà attingere, a seconda delle necessità del proprio specifico sviluppo, a tutti o a parte degli «step» già sperimentati in questa ricerca.

Mettiamo in ordine il percorso, secondo una tempistica più logica che cronologica.

La prima attività è stata quella di costruire un questionario su una ipotesi di lavoro prospettata congiuntamente dal team di ricerca for-

mato dal Dipartimento della Sspal e dall'università convenzionata; per la definizione del questionario ci si è avvalsi di incontri, interviste, momenti di confronto con gli *stakeholders*. Il questionario, seguendo una prassi su questo aspetto già sperimentata, è stato proposto a un «panel» preciso di utenti, i segretari comunali che nell'anno di riferimento sostengono i corsi di specializzazione della Sspal. È un campione statisticamente non rappresentativo ma per distribuzione e numerosità risulta comunque altamente significativo. È inoltre assai interessante sul piano qualitativo. Vediamo perché.

Per i requisiti di ammissione i partecipanti sono dislocati in buona approssimazione su tutto il territorio nazionale, e soprattutto agiscono in quella massa di comuni piccoli e medio-piccoli che – pur rappresentando la stragrande parte, perlomeno per numero e ampiezza complessiva del territorio, del tessuto istituzionale diffuso – sono quasi invisibili a ogni indagine, in genere più interessata ai centri di maggiore dimensione. Inoltre, benché i numeri assoluti del «campione» siano modesti, il segretario in questi comuni rappresenta il vertice amministrativo, spesso l'unico «dirigente» e pertanto il soggetto meglio indicato (forse l'unico) a dare le informazioni richieste, non solo numeriche ma anche di contenuto qualitativo. Nel corso degli anni l'ampiezza del campione è variata da circa 150 a oltre 300 corsisti.

La Sspal ha fatto largo uso di questo metodo d'indagine, realizzando fin dal 2007 una «buona pratica» di collegamento fra attività didattica e attività di ricerca. È prevista, infatti, l'assegnazione di crediti formativi (che risultano essenziali per l'ammissione agli esami conclusivi di idoneità) ai segretari dei corsi di specializzazione per l'avanzamento in carriera (Spes e Sefa) che hanno partecipato alle indagini attraverso la somministrazione di questionari, predisposti in modo che potessero essere compilati attingendo all'esperienza da loro maturata sugli argomenti trattati nelle ricerche medesime. Pertanto, su alcuni temi particolarmente importanti del governo locale (welfare, sviluppo dell'e-government, gestione della formazione ecc.) la Sspal ha raccolto il punto di vista ragionato di un campione, quello dei propri corsisti che, ripetiamolo, seppure non rappresentativo a livello statistico, lo è invece a livello qualitativo. I segretari, infatti, rappresentando la dirigenza apicale dell'ente, sono portatori di una visione a tutto campo, assieme culturale e operativa, delle problematiche degli enti locali. Di conseguenza, dalle varie ricerche incardinate su questa metodologia emerge uno «spaccato» peculiare delle istituzioni locali. Su oltre venti attività di ricerca avviate (di cui la metà concluse, tutte consultabili sull'archi-

vio documentale della Scuola) a oggi sette sono pubblicate in volume per le edizioni Donzelli e nove hanno avuto alla base una indagine sul campo realizzata con l'apporto dei partecipanti ai corsi di specializzazione della Sspal.

Il coinvolgimento dei segretari è stato ed è inoltre un mezzo per riqualificare culturalmente la categoria e valorizzarne i saperi specifici. Ciò è particolarmente importante in un momento in cui essi versano in grave difficoltà, è messa in discussione la loro utilità e sopravvivenza e sono alla ricerca di una identità di ruolo e di profilo professionale. In altre epoche i segretari hanno avuto una intensa presenza nel dibattito e nella cultura dell'ordinamento, accompagnata da una forte capacità di proposta: basti ricordare l'autorevolezza di informazione e di commento ricoperta dal gruppo che ha girato attorno alla rivista «Prime Note» e ad altre attività editoriali, e le loro riconosciute competenze per una lettura innovativa dell'amministrazione nel territorio.

I segretari, nelle attività di ricerca, possono essere decisivi «a monte» dell'indagine, per la conoscenza dei dati, delle esperienze, delle criticità, e «a valle» per l'applicazione dei risultati. In sintesi, le ricadute che ci si prospetta dalla ricerca appaiono le seguenti:

- trasformare i dati e lo studio dei principali fenomeni relativi alle realtà locali in strumento di amministrazione e di governo, attraverso la formazione e la preparazione culturale della dirigenza che ne interpreta i risultati e li adatta alle diverse situazioni locali;

- favorire, conseguentemente, i processi di innovazione che stanno alla base delle buone pratiche; ma più che fare un ventaglio di *best practices*, assai di moda ma non sempre così utilizzabili, ci interessa soprattutto rendere più chiara alla dirigenza la panoramica delle possibili variabili con cui risolvere i problemi pratici;

- amministrare e governare trasformando le intuizioni dei singoli in sapere collettivo e organizzato e, conseguentemente, contribuire a una cultura della programmazione del futuro sulla base di dati attendibili.

Un secondo (e conseguente alla filosofia d'azione sopra descritta) step della ricerca, nella medesima logica, è la predisposizione di «studi di caso», con il diretto coinvolgimento di segretari nella scrittura degli elaborati di ricerca, in particolare per la testimonianza ragionata su di un «caso» caratterizzante la loro esperienza specifica e concreta. In numerose attività di ricerca infatti è presente il punto di vista esperienziale e dottrinario di uno o più rappresentanti della categoria. In questa ricerca, pertanto, all'interno dei 169 che hanno forn-

to elementi e dati ragionati, si è assegnato a 11 segretari – selezionati con bando pubblico e in modo da assicurare una variegata tipologia di esperienze, per dimensioni demografiche, collocazione geografica, caratteristiche socio-economiche – il compito di illustrare l'applicazione specifica del controllo di gestione e il percorso seguito, nel loro ente o comunque in uno dei comuni della loro vita professionale, esponendo buone pratiche ma anche cogliendone le criticità. In questo step della ricerca si sono potuti differenziare i casi, scegliendo comuni di varia dimensione e due amministrazioni provinciali, a nord e a sud. In verità si era deciso di non coinvolgere le grandi città, per la specificità che le aree metropolitane rivestono, con problemi e soluzioni non comparabili con il resto del tessuto istituzionale locale. Il caso di Bologna però ci è sembrato interessante, anche sul piano del percorso «storico», essendo stato uno dei primi comuni a sperimentare il controllo di gestione.

Il collegamento «segretari-controllo di gestione» interviene, tra l'altro, in uno degli snodi più attuali del dibattito su ruolo e profilo della categoria.

Certamente la questione dei controlli è non solo delicata, ma estremamente variopinta al suo interno, e non vanno confusi istituti e funzioni oggettivamente diversi. Ma alcuni legami trasversali ci sono. I segretari, specie quelli che più si sono spesi per una riforma che ne ampliasse e modernizzasse il ruolo, sono restii a essere confinati in una funzione definibile genericamente «di controllo», che rimanda a un tempo in cui rappresentavano la *longa manus* dei prefetti e una interferenza nell'attività del sindaco. Ricordiamo solo per memoria alcuni passaggi noti: in primo luogo il superamento – avviato dalle leggi 142 e 241 del 1990 e proseguito con il complesso delle successive norme sulla PA – del concetto di «atto» singolo su cui focalizzare il controllo per andare al concetto di «attività» dell'azione amministrativa come riferimento obbligato della legalità dell'intero processo; il conseguente passaggio dall'ottica della correttezza formale all'ottica del risultato, fino ad arrivare oggi ai meccanismi di valutazione della performance di impronta brunettiana. Va riconosciuto ai segretari di aver largamente condiviso questo processo, che ha recato come conseguenza la riforma della categoria disciplinata nella l. 127/97. Parte da qui la posizione, espressa nell'ultimo decennio dall'Unione dei segretari comunali e provinciali, che fosse più utile e opportuno non separare la gestione dal controllo di legalità; da cui discende la conseguente proposta di una figura unica di vertice amministrativo nelle istituzioni locali, che

affidasse a un medesimo soggetto le funzioni di direzione generale e di controllo di legalità.

Nella pratica, questa posizione è stata predominante; il numero dei direttori generali «puri» è sempre rimasto marginale, ed elevato il numero dei segretari che hanno ricevuto dal sindaco il doppio incarico. La stessa Sspal ha sempre tarato la propria offerta formativa per i segretari verso un profilo di direzione generale.

Questa situazione oggettiva, per la verità, non è riuscita a chiarirne il ruolo una volta per tutte, anzi. La perdurante incertezza sulla funzione apicale negli enti ha finito per indebolire tutte le componenti del governo locale, né i recenti Ddl sull'ordinamento locale, o le norme comunque emanate (per esempio la l. 122/2010) hanno sciolto i problemi, in attesa del previsto nuovo Testo unico degli enti locali.

Le varie esperienze europee peraltro tendono a separare nettamente in sede territoriale le attività direzionali di gestione e di controllo. Ciò non determina automaticamente la medesima opzione in un ordinamento locale con peculiari caratteristiche come quello italiano; personalmente ritengo che proprio i segretari possano (debbano) essere negli enti il perno su cui incardinare il controllo di gestione, esercitando per questa via un ruolo oggettivo di direzione generale. Specie nei comuni piccoli e medi, nei quali (la stragrande maggioranza dei comuni italiani) essi restano figura essenziale di apice amministrativo e di supporto alla politica. Inoltre, poiché altri tipi di controllo, e in particolare quello di legalità, sono intrinsecamente collegati alla figura del segretario, l'unicità del ruolo apicale negli enti locali sembra essere una opzione indubbiamente forte.

I saggi dei segretari che hanno prodotto il loro «caso» danno ampio conto del dibattito in corso.

Tornando così alla ragione, sostanzialmente metodologica, di questo intervento, e alla scelta del coinvolgimento diretto dei segretari nelle attività di studio e ricerca, ricordo che anche questa è una metodologia usata in altre ricerche. Sempre più infatti i «casi di studio» elaborati in collaborazione fra università (metodologia, sistematica, scenari) e segretari e/o operatori esperti (contenuti, applicazioni, compatibilità normativa) rappresentano un approccio nuovo all'alta formazione. In una cultura della didattica che per la pubblica amministrazione è largamente appiattita sulla «spiegazione delle norme», è a nostro avviso vincente poter invece utilizzare un sistema che si basi sull'approccio integrato dei casi concreti e della simulazione per «analogia» e per «differenza» in grado di prospettare il minimo comune multiplo rin-

tracciabile nelle varie esperienze. La sola analisi di scenario è astratta, la sola testimonianza è parziale. Un ulteriore passo avanti delle metodologie formative sarà la possibilità di incrociare casi, simulazioni e apprendimento sui nuovi supporti elettronici interattivi, ma questo è un altro discorso!

Il terzo momento del «modello» proposto è la comparazione con una esperienza estera. Ciò non tanto con il convincimento di poter «copiare» da situazioni diverse, quanto perché coltivare la curiosità di altri modelli istituzionali aiuta ad andare oltre le proprie esperienze in modo più obiettivo, libero, dinamico e a rendere possibile la ricerca di soluzioni originali ai propri problemi, anche potendo valutare dal di fuori pregi, limiti e sostenibilità delle soluzioni altrui. L'essenziale è abituarsi a guardare oltre l'*hortus conclusus* dell'ordinamento del proprio paese. Non a caso la Sspal ha realizzato tre ricerche sul versante della comparazione fra ordinamenti locali: *Municipi d'Occidente*, *Municipi d'Oriente* (unica ricerca esistente, perlomeno in Europa, sul tema), *Il federalismo fiscale*, tutte edite in volume di cui si consiglia la lettura.

In questo caso si è studiato, con visite, incontri, interviste, il caso inglese, certamente quello più interessante sul tema, per la antica consuetudine con quella cultura (e la pratica) della valutazione, della performance, dell'*accountability* che la riforma Brunetta intenderebbe portare in Italia. Non si può evitare la considerazione che la situazione del nostro paese è lontana anni luce dall'esperienza inglese, la quale si può permettere, come si evidenzia dai sorprendenti risultati della ricerca, di modificare e superare (e persino abolire) metodologie e procedure che a noi sembrano un traguardo cui mirare. Sarà forse perché l'*accountability* è ormai nel Dna di quella tradizione, quasi a prescindere dalle norme, mentre nel Dna del nostro paese sembra avanzare una progressiva perdita di valore delle istituzioni?

Rimando, senza avere una risposta, alla personale riflessione dei lettori.

Per tornare alle metodologie di indagine, in altre occasioni, per esempio nella ricerca sulla formazione della dirigenza locale in Europa, la Sspal ha scelto come modelli significativi di comparazione i casi della Francia e della Germania, cui è possibile ricondurre tutti gli altri sistemi europei. Analogamente, nelle ricerche sul federalismo, sono sembrati interessanti i casi canadese e australiano.

Più tradizionali, ma non meno preziose come strumento di conoscenza e riflessione, le parti relative alla ricerca «desk», vale a dire la

raccolta (scouting) e l'analisi dei (numerossissimi) materiali e documenti prodotti dalla dottrina sull'argomento, e all'analisi e al commento dei dati emersi dalla «ricerca sul campo» tramite i questionari.

Infine, si è chiesto a un giovane segretario e a un giovane professore di commentare da «esterni» la ricerca.

Questo dei giovani è un ultimo valore aggiunto di cui siamo, come Dipartimento per la ricerca della Sspal, particolarmente soddisfatti. Gli stessi segretari coinvolti negli studi di caso, la cui selezione non poteva prevedere il requisito dell'età, hanno una media di età bassa, così come tutto il team diretto da Alessandro Natalini.

Anche la collaborazione fra Sspal e università ha rappresentato occasione di crescita e di impegno reciproci; ognuno ha messo del suo e ha investito sul lavoro comune. Lo stesso meccanismo, anche convenzionale, di accordo è stato riproposto con la Bocconi, Roma Tor Vergata, l'Università di Firenze, la Luiss.

Per concludere, è lo stesso indice del volume a costruire il meccanismo di indagine che la Sspal vorrebbe perseguire come «modello», con tutti gli adeguamenti necessari a ogni specifico oggetto di indagine.

Possiamo ricapitolare il metodo: scelta del tema di indagine sulla base degli argomenti di particolare interesse emersi dall'esperienza dei corsi; definizione del problema attraverso interviste mirate e studio «desk» dei contributi già emersi e conseguente realizzazione del questionario da somministrare ai corsisti, cui vengono assegnati crediti formativi; in genere la distribuzione dello strumento di rilevazione è accompagnato da workshop in aula di presentazione e spiegazione dell'indagine (non in questa ricerca: ma solo perché i corsi sono cominciati in ritardo rispetto alla erogazione del questionario); parallela selezione dei segretari cui assegnare gli studi di caso; workshop e altri strumenti asincroni di condivisione della metodologia di realizzazione dello studio fra segretari ed équipe di ricerca; team di ricerca incaricato dell'analisi del caso estero (in questo caso con visita e interviste a istituzioni inglesi); analisi e commento dei dati del questionario; omogeneizzazione metodologica dei casi di studio predisposti dai segretari; raccolta e diffusione online dei materiali; pubblicazione ragionata dei contributi in volume; ritaratura, ove opportuno, dell'offerta didattica e proposte di modifica normativa e/o di razionalizzazione delle procedure amministrative.

Alcune ricerche (non questa) partono dall'analisi scientifica dei fabbisogni formativi.

Come si evince da tale elencazione, i materiali editi nel volume sono solo una modesta parte, quella sistematica, dello studio. Moltissimi

altri materiali sono stati raccolti e potranno essere utilizzati nelle attività formative. Tutti possono essere consultati sull'archivio documentale «sspal.doc», un archivio istituzionale aperto che rappresenta un servizio per le istituzioni locali e in genere per quanti sono interessati alle politiche pubbliche e all'amministrazione.

Pensiamo che questo sia l'uso «giusto» delle attività di ricerca; fondamentali peraltro (senza scomodare il documento di Lisbona dell'Unione europea) in quest'epoca in cui si evidenzia la contraddizione fra le grandi esigenze di trasformazione e ammodernamento delle istituzioni e le difficoltà politiche e finanziarie che non consentono, nel nostro paese, non solo di progettare il futuro ma addirittura di pianificare per un lasso di tempo che sia più lungo di una consiliatura amministrativa o una legislatura regionale o nazionale.

Insomma, senza ricerca la formazione resta statica (una contraddizione assoluta); con la ricerca applicata si può rendere più innovativa e dinamica la didattica e sostenere con metodo scientifico sia l'accompagnamento di ogni riforma, sia, in mancanza, l'autoriforma e l'ammodernamento delle attività amministrative.

Non aiuta certamente, infine, il taglio previsto nelle recenti manovre finanziarie del cinquanta per cento delle spese per formazione degli enti pubblici. Un suicidio del sistema pubblico, nel momento in cui, proprio l'oggettiva riduzione delle risorse finanziarie richiederebbe (come hanno fatto altri paesi, Francia e Germania in testa) di investire nel capitale umano e nella sua qualificazione; taglio che non coinvolge solo la domanda formativa (cosa già grave) ma anche le scuole superiori chiamate a realizzare la formazione, creando un incomprensibile squilibrio fra costi fissi e potenziale attività.

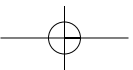
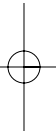
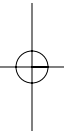
La formazione e la ricerca, infatti, sono pilastri contro il declino del paese. Contro il declino è anche il titolo di un libro scritto da due giovani ricercatori, Pietro Greco e Settimo Termini, i quali sistematizzano in modo molto preciso e documentato con dati, statistiche e grafici, quello che si legge quotidianamente nei giornali: il declino dell'Italia¹. Un declino causato, in gran parte, in base alle analisi dei due ricercatori, dalla mancanza di questi due cardini: ricerca e formazione. Rita Levi Montalcini, in un articolo scrive: «un paese che non investe sulla ricerca e sui suoi giovani non ha futuro» facendo espresso riferimento alle conclusioni della presidenza del Consiglio europeo a Lisbona nell'ormai lontano Duemila. Il presidente della Repubblica in

¹ P. Greco - S. Termini, *Contro il declino*, Codice, Torino 2007.

più occasioni recenti (Università di Perugia, Scuola Normale di Pisa) ha ribadito gli stessi concetti.

In questo contesto, dispiace constatare che anche la Sspal, proprio quando l'esperienza fatta, di cui questo volume è il coronamento «sistematico», ci avrebbe consentito di lavorare secondo un metodo scientifico elaborato a supporto delle amministrazioni, abbia dovuto azzerare in pratica i soldi per la ricerca, peraltro non molti, e tutti puntualmente spesi nel corso degli anni di vita del dipartimento, con un elevato quoziente costi-benefici. Ma così va l'Italia.

Bibliografia



- Abramson, M. A. - Lawrence, P. R. 2001
The Challenge of Transforming Organizations: Lessons Learned about Revitalizing Organizations, in *Transforming Organizations*, a cura di M. A. Abramson e P. R. Lawrence, Rowman & Littlefield, Lanham.
- Andrews, R. e altri 2005
External Constraints on Local Service Standards: The Case of Comprehensive Performance Assessment in English Local Government, in «Public Administration», 83, 3, pp. 639-56.
- Anessi Pessina, E. 2000
La contabilità delle aziende pubbliche, Egea, Milano.
- Anselmi, L. 1995
L'azienda «Comune», Maggioli, Rimini.
- Armenakis, A. A., Harris, S. G., Field, H. S. 1999
Paradigms in Organizational Change: Change Agent and Change Target Perspectives, in *Handbook of Organizational Behavior*, a cura di R. T. Golembiewski, Second Edition, Revised and Expanded, Marcel Dekker, New York, pp. 631-58.
- Arrow, K. J. 1985
The Economics of Agency, in *Principals and Agents: The Structure of American Business*, a cura di J. W. Pratt e R. J. Zeckhauser, Harvard Business School Press, Boston.
- Ashworth, R. - Snape, S. 2004
Overview and Scrutiny: A Triumph of Context over Structure, in «Local Government Studies», 30, 4, pp. 538-56.
- Askim, J. 2008
Determinants of Performance Information Utilization in Political Decision Making, in *Performance Information in the Public Sector: How It is Used*, a cura di W. Van Dooren e S. Van de Walle, Palgrave, Houndmills.
- Askim, J., Johnsen, A., Christophersen, K. 2008
Factors Behind Organization Learning from Benchmarking: Experiences from Norwegian Municipal Benchmarking Networks, in «Journal of Public Administration Research and Theory», 18, 2, pp. 297-320.

- Audit Commission 2001
Changing Gear: Best Value Annual Statement 2001, London.
- Audit Commission 2003
Strategic Regulation: Minimising the Burden, Maximising the Impact, London.
- Audit Commission 2008a
Tougher at the Top? Changes in the Labour Market for Single Tier and County Council Chief Executive. A Discussion Paper, London.
- Audit Commission 2008b
Final Score: The Impact of the Comprehensive Performance Assessment of Local Government 2002-2008, London.
- Audit Commission 2009
Comprehensive Area Assessment: An Evaluation of Year 1, London.
- Audit Commission 2010
The Truth Is Out There: Transparency in Information Age, London.
- Azzone, G. - Dente, B. (a cura di) 1999
Valutare per governare. Il nuovo sistema dei controlli nelle pubbliche amministrazioni, Rcs libri, Milano.
- Baez, B. - Abolafia, M. Y. 2002
Bureaucratic Entrepreneurship and Institutional Change: A Sense-Making Approach, in «Journal of Public Administration Research and Theory», 12, 4, pp. 525-52.
- Bardach, E. 1994
The Problem of «Best Practice» Research, in «Journal of Policy Analysis and Management», 13, 2, pp. 260-8.
- Bardach, E. 2004
The Extrapolation Problem: How Can we Learn from the Experience of Others?, in «Journal of Policy Analysis and Management», 23, 2, pp. 205-20.
- Barney, J. B. - Ouchi, W. G. 1986
Organizational Economics: Toward a New Paradigm for Understanding and Studying Organizations, Jossey-Bass, San Francisco.
- Barrera, P. 2010
Responsabilità disciplinare dei dipendenti pubblici, in *La corruzione amministrativa. Cause, prevenzione e rimedi*, a cura di F. Merloni e L. Vandelli, Passigli, Firenze.
- Barzelay, M. 2001
The New Public Management: Improving Research and Policy Dialogue, University of California Press, Berkeley.
- Barzelay, M. 2007
Learning from Second-Hand Experience: Methodology for Extrapolation-Oriented Case Research, in «Governance», 20, 3, pp. 521-43.
- Barzelay, M. - Gallego, R. 2006
From Historical Institutionalism to Institutional Processualism: Advancing the Study of Public Management Policy Change, in «Governance», 19, 4, pp. 531-57.
- Bastia, P. 1997
Rilevanza decisionale e funzione sociale dell'informazione nella pubblica amministrazione, in *I controlli nelle pubbliche amministrazioni*, a cura di G. Farneti e E. Vagnoni, Maggioli, Rimini.

- Bastia, P. 1999
Sistemi di controllo della gestione aziendale, Clueb, Bologna.
- Berg, R. 2000
The «Ideal» Politician: A Study of Values Concerning Political Leadership in Danish Municipalities, Phd dissertation, Odense University Press, Odense.
- Bergamin Barbato, M. 1997
Realmente cambia il controllo nelle pubbliche amministrazioni? Rischi e prospettive, in *I controlli nelle pubbliche amministrazioni*, a cura di E. Farneti e E. Vagnoni, Maggioli, Rimini.
- Bergamin Barbato, M. 2004
Programmazione e controllo in un'ottica strategica, Utet, Torino, II ed.
- Berman, E. - Wang, X. 2000
Performance Measurement in US Countries: Capacity for Reform, in «Public Administration Review», 60, 5, pp. 409-20.
- Berry, F. S., Chackerian, R., Wechsler, B. 1999
Reinventing Government: Lessons from a State Capital, in *Public Management Reform and Innovation: Research and Theory, and Application*, a cura di H. G. Frederickson e J. M. Johnston, University of Alabama Press, Tuscaloosa, pp. 329-55.
- Besta, F. 1922
La Ragioneria, Vallardi, Milano, vol. I, II ed. ristampata.
- Bianchi, M. 1997
Organizzazione e procedure di controllo negli enti pubblici, in *I controlli nelle pubbliche amministrazioni*, a cura di E. Farneti ed E. Vagnoni, Maggioli, Rimini.
- Bingham, L. B. - Wise, C. R. 1996
The Administrative Dispute Resolution Act of 1990: How Do We Evaluate Its Success?, in «Journal of Public Administration Research and Theory», 6, 3, pp. 383-411.
- Bocci, S. 2007
I controlli dell'ente locale sulle partecipate: problematiche e prospettive di sviluppo, in *Revisione e controlli negli enti locali. Temi, problemi, applicazioni*, a cura di M. Mulazzani e S. Pozzoli, Franco Angeli, Milano, pp. 165-74.
- Borgonovi, E. 1996
Principi e sistemi aziendali per le amministrazioni pubbliche, Egea, Milano.
- Borgonovi, E. 2005
Principi e sistemi aziendali per le amministrazioni pubbliche, Egea, Milano.
- Borrello, I. - Zanela, P. 2002
Gli enti locali, in *L'esperienza dei controlli interni nelle amministrazioni pubbliche*, a cura di A. Natalini, in «Quaderni Mipa», 5.
- Boyne, G. A. 1997
Comparing the Performance of Local Authorities: An Evaluation of the Audit Commission Indicators, in «Local Government Studies», 23, 4, pp. 17-43.
- Boyne, G. A. 2003
Sources of Public Service Improvement: A Critical Review and Research Agenda, in «Journal of Public Administration Research and Theory», 13, 3, pp. 367-94.

- Bruijn, H. 2003
Performance Measurement in the Public Sector: Strategies to Cope with the Risks of Performance Measurement, in «International Journal of Public Sector Management», 15, 7, pp. 578-94.
- Brunetti, G. 1979
Il controllo di gestione in condizioni ambientali perturbate, Franco Angeli, Milano.
- Brunsson, N. - Olsen, J. 1993
The Reforming Organization, Routledge, London-New York.
- Brusa, L. 2001
L'amministrazione e il controllo. Logiche e strumenti, Etas, Milano.
- Buccellato, A. 1997
I controlli nelle pubbliche amministrazioni. L'accountability ed il sistema informativo, in *I controlli nelle pubbliche amministrazioni*, a cura di G. Farneti ed E. Vagnoni, Maggioli, Rimini.
- Bunker, B. B. - Alban, B. T. 1997
Large Group Interventions: Engaging the Whole System for Rapid Change, Jossey-Bass, San Francisco.
- Burke, W. 2002
Organization Change: Theory and Practice, Sage, Thousand Oaks.
- Buscema, S. 1979
Trattato di contabilità pubblica. Principi generali, Giuffrè, Milano, vol. I.
- Campbell-Smith, D. 2008
Follow the Money: The Audit Commission, Public Money and the Management of Public Services, 1983-2008, Allen Lane, London.
- Carloni, E. 2009
La «casa di vetro» e le riforme. Modelli e paradossi della trasparenza amministrativa, in «Rivista di diritto pubblico», 3.
- Carnall, C. 1995
Managing Change in Organizations, Prentice Hall, London.
- Cassandro, P. E. 1970
Le gestioni erogatrici pubbliche, Utet, Torino.
- Centre for Public Scrutiny 2009
The 2009 Annual Survey of Overview and Scrutiny in Local Government, London.
- Chackerian, R. - Mavima, P. 2000
Comprehensive Administrative Reform Implementation: Moving beyond Single Issue Implementation Research, in «Journal of Public Administration Research and Theory», 11, 3, pp. 353-77.
- Collini, P. 2001
Controllo di gestione e processi aziendali, Cedam, Milano.
- Communities and Local Government 2006a
Learning from the Experience of Recovery. From Turnaround to Improvement: Third Annual Report, London.

- Communities and Local Government 2006b
Strong and Prosperous Communities: The Local Government White Paper, London.
- Communities and Local Government 2007
The New Council Constitution: The Outcomes and Impact of Local Government Act 2000, London.
- Communities and Local Government 2009
Reforming Local Government: Impacts and Interactions of Central Government Policies from 2000 to 2006, London.
- Communities and Local Government - Local Government Association 2008
National Improvement and Efficiency Strategy, London.
- Condor, P. E. - Thompson, F. 2006
Commentary to Fernandez and Rainey: Managing Successful Organizational Change in the Public Sector: An Agenda for Research and Practice, in «Public Administration Review», 66, 2, pp. 26-30.
- Consiglio, S. 2000
Il cambiamento organizzativo, in *Organizzazione, assetto e relazioni nel sistema di business*, a cura di R. Mercurio e F. Testa, Giappichelli, Torino.
- Cornforth, C. 2003
The Governance of Public and Non-Profit Organizations: What Do Boards Do?, Routledge, London.
- Cornforth, C. - Edwards, C. 1999
Board Roles in the Strategic Management of Non-Profit Organizations: Theory and Practice, in «Corporate Governance: An International Review», 7, 4, pp. 346-62.
- Crozier, M. 1963
Le phénomène bureaucratique, Seuil, Paris.
- Crozier, M. - Friedberg, E. 1977
L'acteur et le système: les contraintes de l'action collective, Seuil, Paris.
- Cyert, R. M. - March, J. G. 1963
A Behavioral Theory of the Firm, Prentice Hall, Englewood Cliffs.
- De Carli, M. L. 2007
Gli enti locali tra controlli «vecchi» e «nuovi», in «Azienditalia», 9.
- Decastri, M. 1992
Le ipotesi di lavoro, in *Innovazione, apprendimento e formazione: un'indagine empirica*, a cura di M. Tomassini, Isfol Strumenti e ricerche, Franco Angeli, Milano.
- de Lancer Julnes, P. 2006
Performance Measurement: An Effective Tool for Government Accountability? The Debate Goes On, in «Evaluation», 12, 2, pp. 219-35.
- de Lancer Julnes, P. - Holzer, M. 2001
Promoting the Utilization of Performance Measures in Public Organizations: An Empirical Survey of Factors Affecting Adoption and Implementation, in «Public Administration Review», 61, 6, pp. 693-708.

- Denhardt, R. B. - Denhardt, J. V. 1999
Leadership for Change: Case Studies in American Local Government, Ibm Center for the Business of Government, Washington.
- Dente, B. - Piraino, N. 2009
La parabola dei controlli interni nelle amministrazioni dello Stato, in *Change Management nelle pubbliche amministrazioni: Una proposta*, a cura di F. Butera e B. Dente, Franco Angeli, Milano.
- Dolowitz, D. - Marsh, D. 2000
Learning from Abroad: The Role of Policy Transfer in Contemporary Policy-Making, in «Governance», 13, 1, pp. 5-24.
- Downe, J. - Martin, S. 2006
Joined up Policy in Practice? The Coherence and Impacts of Local Government Modernization Agenda, in «Local Government Studies», 32, 4, pp. 465-488.
- Downe, J. e altri 2010
Theories of Public Service Improvement: A Comparative Analysis of Local Performance Assessment Frameworks, in «Public Management Review», 12, 5, pp. 663-78.
- Driscoll, A. - Morris, J. 2001
Stepping out: Rhetorical Devices and Culture Change Management in the UK Civil Service, in «Public Administration», 79, 4, pp. 804-24.
- Dunleavy P. e altri 2005
New Public Management Is Dead-Long Live Digital-Era Governance, in «Journal of Public Administration Research and Theory», vol. XVI, pp. 467-94.
- Dunn, D. D. - Legge, J. S. 2002
Politics and Administration in US Local Governments, in «Journal of Public Administration Research and Theory», 12, 3, pp. 401-22.
- Evans, M. - Davies, J. 1999
Understanding Policy Transfer: a Multi-Level, Multi-Disciplinary Perspective, in «Public Administration», 77, 2, pp. 361-85.
- Falletti, T. G. - Lynch, J. F. 2009
Context and Causal Mechanisms in Political Analysis, in «Comparative Political Studies», 42, 9, pp. 1143-66.
- Fama, E. 1980
Agency Problem and the Theory of the Firm, in «Journal of Political Economy», 88, 2, pp. 288-307.
- Farneti, F. 2004
Il principio di accountability, in *Ragioneria pubblica. Il «nuovo» sistema informativo delle aziende pubbliche*, a cura di F. Farneti, Franco Angeli, Milano.
- Farneti, G. 1995
Introduzione all'economia dell'azienda pubblica, Giappichelli, Torino.
- Farneti, G. 2001
Gestione e contabilità dell'ente locale, Maggioli, Rimini.
- Farneti, G. 2004
Il progressivo affermarsi del principio di accountability negli enti locali. Le implicazioni di tipo manageriale, Franco Angeli, Milano.

- Farneti, G. 2005
Il sistema informativo dell'azienda ente locale impone specifici sistemi contabili, in *Principi e sistemi contabili negli enti locali. Il panorama internazionale, le prospettive in Italia*, a cura di G. Farneti e S. Pozzoli, Franco Angeli, Milano.
- Farneti, G. 2006
Gestione e contabilità dell'ente locale, Maggioli, Rimini.
- Farneti, G. (a cura di) 2004
Ragioneria pubblica. Il «nuovo» sistema informativo delle aziende pubbliche, Franco Angeli, Milano.
- Farneti, G. - Siboni, B. 2006
La rendicontazione sociale alla luce della direttiva della funzione pubblica, in «Azienditalia», 8.
- Fernandez, S. - Rainey, H. G. 2006
Managing Successful Organizational Change, in «Public Sector Public Administration Review», 66, 2, pp. 168-76.
- Ferrara, G. 1994
Autonomia imprenditoriale e rapporti con le istituzioni pubbliche, in *La gestione delle aziende pubbliche. Principi e tecniche innovative*, a cura di R. Mele e P. Popoli, Maggioli, Rimini.
- Ferrara, G. 1996
Le aziende degli enti locali verso nuove forme imprenditoriali, in *Le aziende degli enti locali*, a cura di M. Bianchi, Maggioli, Rimini.
- Flinders, M. 2009
The Politics of Patronage in the United Kingdom, in «Governance», 22, 4, pp. 547-70.
- Foster, P., Gomm, R., Hammersley, M. 2000
Case Study Method, Key Issue, Key Texts, Sage, London.
- Giannini, M. S. 1979
Rapporto sui principali problemi dell'amministrazione dello Stato, a cura del ministero per la Funzione pubblica, in «Forum amministrativo», LX, 2667, e in «Rivista trimestrale di diritto pubblico», XXXII, pp. 722-71.
- Gerring, G. 2007
Case Study Research: Principles and Practices, Cambridge University Press, Cambridge.
- Gouldner, A. W. 1954
Patterns of Industrial Bureaucracy, Free Press, Glencoe (Il).
- Grace, C. 2005
Change and Improvement in Audit and Inspection: A Strategic Approach for the Twenty-First Century, in «Local Government Studies», 31, 5, pp. 575-96.
- Greiner, L. E. 1967
Patterns of Organizational Change, in «Harvard Business Review», 45, 3, pp. 119-28.
- Guthrie, J. E. - Parker, L. 1990
Public Sector Accounting and the Challenge of Managerialism, in *The public sector: contemporary readings in accounting and auditing*, a cura di J. E. Guthrie, L. Parker, D. Shand, Harcourt Brace Jovanovich, Sydney, pp. 454-69.

- Halachmi, A. 2005
Performance Measurement: Test the Water Before You Dive In, in «International Review of Administrative Sciences», 71, 2, pp. 255-66.
- Hannan, M. T., Polos, L., Carroll, G. R. 2003
The Fog of Change: Opacity and Asperity in Organizations, in «Administrative Science Quarterly», 48, 3, pp. 399-432.
- Harokopus, K. A. 2001
Transforming the Department of Defense: Creating the New Defense Procurement System, in *Transforming Organizations*, a cura di M. A. Abramson e P. R. Lawrence, Rowman & Littlefield, Lanham.
- Hartley, J. - Benington, J. 2006
Copy and Paste, or Graft and Transplant? Knowledge Sharing Through Inter-Organizational Networks, in «Public Money & Management», 26, 2, pp. 101-8.
- Hatch, M. J. 1999
Teoria dell'organizzazione, il Mulino, Bologna.
- Hedstrom, P. - Swedberg, R. (a cura di) 1998
Social Mechanisms: An Analytical Approach to Social Theory, Cambridge University Press, Cambridge.
- Hennessey, J. T. 1998
«Reinventing» Government: Does Leadership Make a Difference?, in «Public Administration Review», 58, 6, pp. 322-32.
- Ho, A.-T. K. 2008
Reporting Public Performance Information: The Promise and Challenges of Citizen Involvement, in *Performance Information in the Public Sector: How It is Used*, a cura di W. Van Dooren e S. Van de Walle, Palgrave, Houndmills.
- Hood, C. 1995
The New Public Management in the 1980s: Variations on the Theme, in «Accounting, Organization and Society», 20, 2-3, pp. 93-109.
- Hood, C. 2007
What Happens When Transparency Meets Blame-Avoidance?, in «Public Management Review», 9, 2, pp. 191-210.
- Hood, C. 2010
Reflections on Public Services Reform in a Cold Fiscal Climate, Esrc, London.
- Hood, C. - Dixon, R. 2010
The Political Payoff from Performance Target Systems: No-Brainer or No-Gainer?, in «Journal of Public Administration Research & Theory», 20, pp. 281-98.
- Hood, C., James, O., Scott, C. 2000
Regulation of Government: Has it Increased, Is it Increasing, Should it Be Diminished?, in «Public Administration», 78, 2, pp. 283-304.
- Huse, M. 2007
Boards, Governance and Value Creation, Cambridge University Press, Cambridge.
- Ipsos-Mori 2007
The Reputation of Local Government, Lga, London.

- Jacobs, R. - Goddard, M. 2007
How Do Performance Indicators Add Up? An Examination of Composite Indicators in Public Services, in «Public Money & Management», 27, 2, pp. 103-10.
- James, O. 2000
Regulation Inside Government: Public Interest Justification and Regulatory Failures, in «Public Administration», 78, 2, pp. 327-43.
- James, O. - John, P. 2007
Public Management at the Ballot Box: Performance Information and Electoral Support for Incumbent English local Governments, in «Journal of Public Administration Research & Theory», 17, 4, pp. 567-80.
- James, O. - Lodge, M. 2003
The Limitations of «Policy Transfer» and «Lesson Drawing» for Public Policy Research, in «Political Studies Review», 1, pp. 179-93.
- Jensen, M. C. - Meckling, W. H. 1976
Theory of the Firm: Managerial Behaviour, Agency Costs and Ownership Structure, in «Journal of Financial Economics», vol. III, pp. 305-60.
- Johnson, G. e Leavitt, W. 2001
Building on Success: Transforming Organizations through an Appreciative Inquiry, in «Public Personnel Management», 30, 1, pp. 129-36.
- Judson, A. S. 1991
Changing Behavior in Organizations: Minimizing Resistance to Change, Blackwell, Cambridge (Ma).
- Kelly, J. 2003
The Audit Commission: Guiding, Steering and Regulating Local Government, in «Public Administration», 81, 3, pp. 459-76.
- Kelly, J. 2006
Central Regulation of English Local Authorities: An Example of Meta-Governance?, in «Public Administration», 84, 3, pp. 603-21.
- Kemp, E. J., Funk, E. J., Eadie, D. C. 1993
Change in Chewable Bites: Applying Strategic Management at EEOC, in «Public Administration Review», 53, pp. 129-34.
- Kets De Vries, M. F. R. - Balazs, K. 1999
Transforming the Mind-Set of the Organization, in «Administration & Society», 30, 6, pp. 640-75.
- Kuhlmann, S. 2010
Performance Measurement in European Local Governments: A Comparative Analysis of Reform Experiences in Great Britain, France, Sweden and Germany, in «International Review of Administrative Sciences», 76, 2, pp. 331-45.
- Kuhlmann, S. (in corso di stampa)
New Public Management for the «Classical Continental European Administration»: Modernization at the Local Level in Germany, France and Italy, in «Public Administration».
- La Cava, C. 2008
I controlli, in Aa.Vv., *Le amministrazioni pubbliche tra conservazione e riforme*, Giuffrè, Milano.

- Lambright, W. H. 2001
Transforming the National Aeronautics and Space Administration: Dan Goldin and the Remaking of Nasa, in *Transforming Organizations*, a cura di M. A. Abramson e P. R. Lawrence, Rowman & Littlefield, Lanham.
- Laurent A. 2003
Entrepreneurial Government: Bureaucrats as Business People, in *New Ways of Doing Business*, a cura di M. A. Abramson e A. M. Kieffaber, Rowman & Littlefield, Lanham.
- Lbtf 2008
The State of the Burden: Lifting the Burden Task Force Final Report, Clg-Lga, London.
- Leach, S. 2009
Reorganisation, Reorganisation, Reorganisation: A Critical Analysis of the Sequence of Local Government Initiatives, 1979-2008, in «Local Government Studies», 35, 1, pp. 61-74.
- Leach, S. - Copus, C. 2004
Scrutiny and the Political Party Group in UK Local Government: New Models of Behaviour, in «Public Administration», 82, 2, pp. 331-54.
- Leardini, C. 2007
Il bilancio consolidato dell'ente locale quale strumento di controllo e rendicontazione, in *Revisione e controlli negli Enti Locali. Temi, Problemi, Applicazioni*, a cura di M. Mulazzani e S. Pozzoli, Franco Angeli, Milano, pp.175-86.
- Lippi, A. 2001
Valutazione e controlli di gestione nei governi locali italiani. Una teoria, molte pratiche, Giappichelli, Torino.
- Lippi, A. 2003
As a Voluntary Choice or as a Legal Obligation: Assessing New Public Management Policy in Italy, in *Evaluation in Public Sector Reform. Concepts and Practices in International Perspective*, a cura di H. Wollman, Elgar, Cheltenham pp. 140-68.
- Maione, M. 2010
Il bilancio consolidato come strumento di governance e accountability del Gruppo pubblico locale. Quali difficoltà ne frenano l'utilizzo?, 1st Workshop of Management delle Utilities.
- Marchi, L. 1993
I sistemi informativi aziendali, Giuffrè, Milano.
- Martin, S. 2000
Implementing «Best Value»: Local Public Services in Transition, in «Public Administration», 78, 1, pp. 209-27.
- Martin, S. 2005
Evaluation, Inspection and the Improvement Agenda: Contrasting Fortunes in an Era of Evidence-Based Policy-Making, in «Evaluation», 11, 4, pp. 496-504.
- Masini, C. 1970
Lavoro e risparmio, Utet, Torino.

- McLean, I., Haubrich, D., Gutierrez-Romero, R. 2007
The Perils and Pitfalls of Performance Measurement: The Cpa Regime for Local Authorities in England, in «Public Money & Management», 27, 2, pp. 111-8.
- McNulty, T. - Pettigrew, A. 1999
Strategists on the Board, in «Organization Studies», 20, 1, pp. 47-54.
- Merton, R. K. 1949
Social Theory and Social Structure, The Free Press, New York.
- Meyers, M. K. - Dillon, N. 1999
Institutional Paradoxes: Why Welfare Workers Cannot Reform Welfare, in *Public Management Reform and Innovation: Research, Theory, and Application*, a cura di H. G. Frederickson e J. M. Johnston, University of Alabama Press, Tuscaloosa.
- Mink, O. G. e altri 1993
Change at Work: A Comprehensive Management Process for Transforming Organizations, Jossey-Bass, San Francisco.
- Mintzberg, H. 1979
The Structuring of Organizations: A Synthesis of the Research, Prentice Hall, Englewood Cliffs (Nj) (trad. it. *La progettazione dell'organizzazione aziendale*, il Mulino, Bologna 1985).
- Monteduro, F. 2010
Il ciclo di gestione delle performance, in Aa.Vv., *Gestire e valutare le performance nella PA. Guida per una lettura manageriale del d.lgs. 150/2009*, Maggioli, Bologna.
- Moon, M. J. 2000
Organizational Commitment Revisited in New Public Management: Motivation, Organizational Culture, and Managerial Level, in «Public Performance and Management Review», 24, 2, pp. 177-94.
- Morlino, L. - Magen, A. 2008
Methods of Influence, Layers of Impact, Cycles of Change: A Framework for Analysis, in *International Actors, Democratization and Rule of Law*, a cura di L. Morlino e A. Magen, Routledge, London-New York.
- Mossberger, K. - Wolman, H. 2003
Policy Transfer as a Form of Prospective Policy Evaluation: Challenges and Recommendations, in «Public Administration Review», 63, 4, pp. 428-440.
- Mulazzani, M. 2001
Economia delle aziende e delle amministrazioni pubbliche, Cedam, Padova.
- Mussari, R. 1994
Il management delle aziende pubbliche, Cedam, Padova.
- Mussari, R. 1996
L'azienda del Comune tra autonomia e responsabilità, Cedam, Padova.
- Mussari, R. 1997
Il «controllo esterno» nel nuovo modello di ente locale, in *I controlli nelle pubbliche amministrazioni*, a cura di G. Farneti e E. Vagnoni, Maggioli, Rimini.
- Nadler, D. A. - Nadler, M. B. 1998
Champions of Change: How CEOs and Their Companies Are Mastering the Skills of Radical Change, Jossey-Bass, San Francisco.

- Natalini, A. 2008
Lo Stato costi-rendimenti, in Aa.Vv., *Le amministrazioni pubbliche tra conservazione e riforme. Omaggio degli allievi a Sabino Cassese*, Giuffrè, Milano.
- Natalini, A. 2010
Capacity Building. Come far passare le riforme degli altri, Carocci, Roma.
- Nicholson, G. J. - Kiel, G. C. 2004
A Framework for Diagnosing Board Effectiveness, in «Corporate Governance: An International Review», 12, 4, pp. 442-60.
- Nunn, A. 2007
The Capacity Building Programme for English Local Government: Evaluating Mechanisms for Delivering Improvement Support to Local Authorities, in «Local Government Studies», 33, 3, pp. 465-84.
- Opsr Office of Public Service Reform 2003
Inspecting for Improvement: Developing a Customer Focused Approach, London.
- Paoloni, M. - Grandis, F. G. 2007
La dimensione aziendale delle amministrazioni pubbliche, Giappichelli, Torino.
- Pasmore, W. A. 1994
Creating Strategic Change: Designing the Flexible, High-Performing Organization, Wiley, New York.
- Pizzetti, F. - Rughetti, A. (a cura di) 2010
La riforma del lavoro pubblico, Studi Cis Anci, Edk editore, Roma.
- Pollitt, C. - Bouckaert, G. 2000
Public Management Reform: A Comparative Analysis, Oxford University Press, Oxford.
- Pollitt, C. 2006
Performance Information for Democracy: The Missing Link?, in «Evaluation», 12, 1, pp. 38-55.
- Pollitt, C. 2010
Cuts and Reforms: Public Services as We Move into a New Era, in «Society and Economy», 32, 1, pp. 17-31.
- Pozzoli, S. 2001
Il controllo direzionale negli enti locali, Franco Angeli, Milano.
- Pozzoli, S. 2002
Il grande equivoco delle «contabilità», negli enti locali, in «Azienditalia», 8.
- Pozzoli, S. 2004a
Quale contabilità per gli enti locali, in «Azienditalia», 4.
- Pozzoli, S. 2004b
Gli enti pubblici non economici, in *Ragioneria pubblica*, a cura di G. Farneti, Franco Angeli, Milano.
- Pozzoli, S. 2004c
Un rendiconto della gestione in versione «europea», in «Inserito di Azienditalia», 8.
- Pozzoli, S. 2005a
Riforma dei servizi pubblici locali: nuovi assetti per l'ente locale, in «Azienditalia», 5.

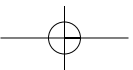
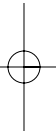
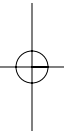
- Pozzoli, S. 2005b
Società di servizi pubblici locali. A chi spetta la governance, in «Azienditalia», 6.
- Pozzoli, S. 2005c
Società in-house e «controllo analogo», in «Azienditalia», 7.
- Preite, D. 2006
Bilancio consolidato e informazione per il gruppo pubblico locale, Egea, Milano.
- Puddu, L. 1984
Il bilancio degli enti locali. Bilanci del comune e della provincia, Giuffrè, Milano.
- Rainey, G. W. - Rainey, H. G. 1986
Breaching the Hierarchical Imperative: The Modularization of the Social Security Claims Process, in Bureaucratic and Governmental Reform, a cura di D. J. Calista, Jai Press, Greenwich (Ct).
- Rebora, G. 1998
Organizzazione aziendale. Teorie e strumenti per l'analisi e la progettazione, Carocci, Roma.
- Ricci, P. 2005
Metodologie e strumenti per la riduzione della spesa nelle amministrazioni pubbliche. Teoria e prassi, Franco Angeli, Milano.
- Rose, R. 2005
Learning from Comparative Public Policy: A Practical Guide, Routledge, London-New York.
- Schein, E. H. 1990
Cultura d'azienda e leadership. Una prospettiva dinamica, a cura di M. Decastri, Guerini e Associati, Milano.
- Schein E. H. 2000
Culture d'impresa: come affrontare con successo le transizioni e i cambiamenti organizzativi, Raffaello Cortina, Milano.
- Shareef, R. 1994
Subsystem Congruence: A Strategic Change Model for Public Organizations, in «Administration & Society», 25, 4, pp. 489-517.
- Simon, H. A. 1947
Administrative Behaviour, Macmillan, New York (trad. it. *Il comportamento amministrativo*, il Mulino, Bologna 1967).
- Smith, P. 1995
On the Unintended Consequences of Publishing Performance Data in the Public Sector, in «International Journal of Public Administration», 18, pp. 277-310.
- Stiles, P. - Taylor, B. 2001
Board at Work: How Directors View Their Roles and Responsibilities, Oxford University Press, Oxford.
- Stoker, G. - Wilson, D. (a cura di) 2004
British Local Government into the 21st Century, Palgrave Macmillan, Basingstoke.

- Svara, J. H. 1990
Official Leadership in the City, Oxford University Press, New York.
- Talbot, C. 2005
Performance Management, in *The Oxford Handbook of Public Management*, a cura di E. Ferlie, L. Jr. Lynn, C. Pollit, Oxford University Press, Oxford, pp. 491-517.
- Terzani, S. 1992
Il bilancio consolidato, Cedam, Padova.
- Terzani, S. 2002
Il sistema dei bilanci, Franco Angeli, Milano.
- Thiel, S. van - Leeuw, F. 2002
The Performance Paradox in the Public Sector, in «Public Performance & Management Review», 25, 3, pp. 267-81.
- Thompson, J. R. - Fulla, S. L. 2001
Effecting Change in a Reform Context: The National Performance Review and the Contingencies of «Microlevel» Reform Implementation, in «Public Performance and Management Review», 25, pp. 155-75.
- Tilly, C. 2001
Mechanisms in Political Processes, in «Annual Review of Political Science», 4, pp. 21-41.
- Turner, D. - Whiteman, P. 2005
Learning from the Experience of Recovery: The Turnaround of Poorly Performing Local Authorities, in «Local Government Studies», 31, 5, pp. 627-54.
- Van de Ven, A. H. 1993
Managing the Process of Organizational Innovation, in *Organizational Change and Redesign: Ideas and Insights for Improving Performance*, a cura di G. P. Huber e W. H. Glicks, Oxford University Press, New York.
- Van de Walle, S. - Roberts, A. 2008
Publishing Performance Information: An Illusion of Control?, in *Performance Information in the Public Sector: How It is Used*, a cura di W. Van Dooren e S. Van de Walle, Palgrave, Houndmills.
- Van Dooren, W. - Van de Walle, S. (a cura di) 2008
Performance Information in the Public Sector: How It is Used, Palgrave, Houndmills.
- Villa, F. 1867
Nozioni e pensieri sulla pubblica amministrazione. Studi di economia e di contabilità applicati ai bisogni, ai mezzi ed alla gestione delle amministrazioni pubbliche e dello Stato, Tipografia in ditta Eredi Bizzoni, Pavia.
- Weber, M. 1922
Wirtschaft und Gesellschaft, Mohr, Tübingen (trad. it. *Economia e società*, Edizioni di Comunità, Milano 1999, IV vol.).
- Wolman, A. - Page, E. 2002
Policy Transfer among Local Governments: An Information-Theory Approach, in «Governance», 15, 4, pp. 477-501.

BIBLIOGRAFIA

377

- Yang, K. - Holzer, M. 2006
The Performance-Trust Link: Implications for Performance Measurement, in «Public Administration Review», 63, 1, pp. 114-26.
- Yin, R. K. 2003
Case Study Research, Design and Methods, Sage Publications, Newbury Park, III ed.
- Young, G. J. 2001
Transforming the Veterans Health Administration: The Revitalization of Vha, in *Transforming Organizations*, a cura di M. A. Abramson e P. R. Lawrence, Rowman & Littlefield, Lanham.
- Yukl, G. A. 2002
Leadership in Organizations, Prentice Hall, Upper Saddle River.
- Zangrandi, A. 1988
Finalità e criteri per gli studi di casi, in «Azienda Pubblica», 1, pp. 335-40.
- Zappa, G. - Marcantonio, A. 1954
Ragioneria applicata alle aziende pubbliche. Primi principi, Giuffrè, Milano.
- Zappa, G., Azzini, L., Cudini, G. 1955
Ragioneria generale. Ad uso degli istituti tecnici, Giuffrè, Milano.



Gli autori

Paola Adami, esperta di analisi di impatto della regolazione nelle amministrazioni pubbliche; lavora presso la Sspal nel Dipartimento ricerca dove cura le relazioni internazionali e coordina e partecipa a progetti in materia di enti locali.

Walter Anello, responsabile del Dipartimento ricerca, programmazione e convenzioni istituzionali, Scuola superiore della pubblica amministrazione locale, Roma.

Federico Alvino, professore ordinario di Economia aziendale e preside della facoltà di Giurisprudenza presso l'Università degli studi di Napoli «Parthenope».

Ciro Amato, segretario comunale, dottorando di ricerca in diritto pubblico presso la Luiss «Guido Carli» di Roma.

Matteo Bottari, segretario generale del Comune di Saronno.

Maria Angela Caponetti, segretario-direttore generale del Comune di Enna.

Gabriella D'Amore, dottore di ricerca in dottrine economico-aziendali e governo d'impresa; assegnista di ricerca presso l'Università degli studi di Napoli «Parthenope».

Giuseppe De Luca, avvocato e dottore in Scienze politiche; è direttore generale e segretario generale di Unioni di comuni e comuni dell'Oltrepo pavese. È cultore della materia e collaboratore presso la cattedra di Diritto pubblico dell'Università commerciale Bocconi di Milano.

Fabrizio Di Mascio, dottore di ricerca in Scienza politica presso l'Università di Firenze. Docente a contratto di Scienza dell'amministrazione presso l'Università della Tuscia di Viterbo.

Assunta di Vaio, ricercatore di Economia aziendale presso il Dipartimento di studi aziendali, facoltà di Economia, dell'Università degli studi di Napoli «Parthenope»; dal 2009 visiting researcher presso la Ucl Qaser Lab University College

London e dal 2011 è visiting researcher presso l'Universidad de Las Palmas de Gran Canaria.

Deborah Giraldi, segretario generale del Comune di Pesaro.

Caterina Grechi, segretario generale del Comune di Bologna.

Alessandro Hinna, professore associato di Organizzazione aziendale, docente di Organizzazione e cambiamento delle pubbliche amministrazioni presso la facoltà di Economia dell'Università di Roma «Tor Vergata».

Rosa Iovinella, segretario generale del Comune di Albano Laziale; direttore della scuola di formazione in management degli enti locali e società partecipate in Albano Laziale.

Luigi Lepore, ricercatore di economia aziendale presso il dipartimento di Studi aziendali dell'Università degli studi di Napoli «Parthenope».

Marzio Marini, segretario-direttore generale della Provincia di Vercelli.

Alessandro Natalini insegna Scienza dell'amministrazione e Scienza politica all'Università degli Studi di Napoli «Parthenope».

Raffaele Pancari, segretario generale del Comune di Pistoia.

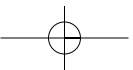
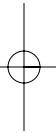
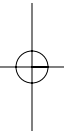
Sabrina Pisano, assegnista di ricerca in economia aziendale presso l'Università degli studi di Napoli «Parthenope»; dottore commercialista e revisore contabile.

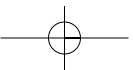
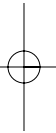
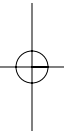
Carolina Raiola, membro della Task force per la misurazione degli oneri amministrativi presso il Dipartimento della funzione pubblica.

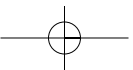
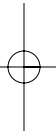
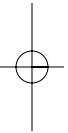
Anna Sacco Botto, segretario generale del Comune di Carmagnola.

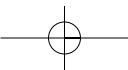
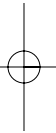
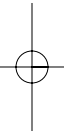
Angela Stolfi, segretario comunale dei Comuni di Balvano e Savoia di Lucania.

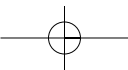
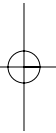
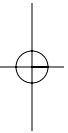
Giuseppe Vella, segretario-direttore generale della Provincia di Agrigento.













Finito di stampare il 21 novembre 2011
per conto di Donzelli editore s.r.l.
presso Str Press s.r.l.
Via Carpi, 19 - 00040 Pomezia (Roma)