



CITTA' DI ALESSANDRIA

Sistema di pianificazione, programmazione e controlli

Prime note metodologiche

14 aprile 2016

Centro Stampa Comunale

Il sistema di pianificazione, programmazione e controlli

Premessa

Con propria deliberazione n. 1 del 13/01/2016 e s.m.i., la Giunta comunale ha proceduto alla "Ridefinizione della struttura organizzativa e alle integrazioni al Regolamento sull'ordinamento degli Uffici e dei Servizi".

Nel contesto del medesimo atto si è provveduto, altresì, alla rivisitazione del Sistema dei Controlli Interni, con l'assegnazione della funzione attinente al "Coordinamento dei Controlli Interni, ai sensi del Tuel" alla Direzione Risorse Umane e Finanziarie, proponente l'atto de quo, a cui sono assegnate, altresì, le funzioni di controllo attinenti

- al "Controllo sugli equilibri finanziari di cui all'art.147 quinquies del Tuel",
- all' "Esercizio del controllo analogo, congiuntamente alla Direzione incaricata delle verifiche e controlli sui servizi affidati alla partecipata di riferimento"
- e allo "Sviluppo del sistema di controllo della Qualità, al fine di migliorare gli standard qualitativi dei servizi comunali".

Nel suddetto documento di Giunta sono inoltre previste le altre tipologie di controlli interni di cui all'art.147 del Tuel (controllo di regolarità amministrativa successivo, in capo al Segretario Generale, e controllo strategico, in capo al neo costituito Servizio Autonomo Gabinetto del Sindaco e Segreterie Particolari), fatta eccezione per la funzione del *controllo di gestione* che non risulta assegnata ad alcuna struttura organizzativa.

Per opportuna memoria, si ricorda che, nella previgente macrostruttura (del GC n.80 del 17/03/2015), la funzione attinente al "Coordinamento dei Controlli Interni, ai sensi del D.L. n.174/2012" faceva capo al Segretario Generale, così come quella inerente allo "Sviluppo del sistema di controllo della Qualità, al fine di migliorare gli standard qualitativi dei servizi comunali" nonché quelle riconducibili al Controllo di Gestione.

Alla Direzione Risorse Umane e Finanziarie, perciò, ora fanno capo,

oltre a tutte le funzioni attinenti agli ambiti delle risorse umane e finanziarie e dei rapporti economici/amministrativi con le società partecipate,

anche quelle riconducibili alle risorse strumentali inerenti al Sistema I.C.T.,

nonché, come sopra specificato,

il coordinamento di tutti i controlli interni previsti dal Tuel (compreso, quindi, anche quello di regolarità amministrativa - successivo, la cui direzione, come stabilito all'art. 147bis comma 2 del Tuel, compete al Segretario Generale),

il controllo sugli equilibri finanziari (art. 147 quinquies del Tuel),

i controlli sulle società partecipate (congiuntamente alle altre Direzioni competenti per materia - art. 147 quater del Tuel)

e il controllo della qualità dei servizi erogati (art. 147 comma 2 lett. e) del Tuel).

Nonostante poi, come sopra detto, la deliberazione in esame non contempli la funzione del controllo di gestione (tipologia di controllo prevista all'art. 147 comma 2 lett. a) del Tuel e agli artt.196 e seguenti), il Servizio Controllo di Gestione è stato successivamente assegnato alla succitata Direzione Risorse Umane e Finanziarie, nel contesto di quanto stabilito con determinazione della medesima Direzione n.219 del 29/01/2016 (pubblicata in data 01/02/2016).

Si richiama, inoltre, quanto disposto dall'art.153 comma 4 del Tuel, in ordine all'autonomia di cui gode il responsabile del Servizio economico-finanziario nell'esercizio delle funzioni di competenza.

Tuel - Articolo 153, comma 4

Il responsabile del servizio finanziario, di ragioneria o qualificazione corrispondente, e' preposto alla verifica di veridicità delle previsioni di entrata e di compatibilità delle previsioni di spesa, avanzate dai vari servizi, da iscriversi nel bilancio ((di previsione)) ed alla verifica periodica dello stato di accertamento delle entrate e di impegno delle spese, alla regolare tenuta della contabilità economico-patrimoniale e più in generale alla salvaguardia degli equilibri finanziari e complessivi della gestione e dei vincoli di finanza pubblica. Nell'esercizio di tali funzioni il responsabile del servizio finanziario agisce in autonomia nei limiti di quanto disposto dai principi finanziari e contabili, dalle norme ordinamentali e dai vincoli di finanza pubblica.

Alla luce di quanto sopra, risulta quindi interessante acquisire il parere della Sezione Regionale di Controllo della Corte dei Conti che, ai sensi di quanto disposto all'art.148 del Tuel al comma 1, è preposta alla verifica del funzionamento dei controlli interni nell'ambito del Comune.

Tuel - Art. 148, comma 1 (Controlli esterni)

Le sezioni regionali della Corte dei conti, con cadenza annuale, nell'ambito del controllo di legittimità e regolarità delle gestioni, verificano il funzionamento dei controlli interni ai fini del rispetto delle regole contabili e dell'equilibrio di bilancio di ciascun ente locale. A tale fine, il sindaco, relativamente ai comuni con popolazione superiore ai 15.000 abitanti, o il presidente della provincia, avvalendosi del direttore generale, quando presente, o del segretario negli enti in cui non è prevista la figura del direttore generale, trasmette annualmente alla sezione regionale di controllo della Corte dei conti un referto sul sistema dei controlli interni, adottato sulla base delle linee guida deliberate dalla sezione delle autonomie della Corte dei conti e sui controlli effettuati nell'anno, entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore della presente disposizione; il referto e', altresì, inviato al presidente del consiglio comunale o provinciale.

Prime Note Metodologiche

Art. 147-bis del Tuel

Controllo di regolarita' amministrativa e contabile

1. Il controllo di regolarita' amministrativa e contabile e' assicurato, nella fase preventiva della formazione dell'atto, da ogni responsabile di servizio ed e' esercitato attraverso il rilascio del parere di regolarita' tecnica attestante la regolarita' e la correttezza dell'azione amministrativa. Il controllo contabile e' effettuato dal responsabile del servizio finanziario ed e' esercitato attraverso il rilascio del parere di regolarita' contabile e del visto attestante la copertura finanziaria.

2. Il controllo di regolarita' amministrativa e' inoltre assicurato, nella fase successiva, secondo principi generali di revisione aziendale e modalita' definite nell'ambito dell'autonomia organizzativa dell'ente, sotto la direzione del segretario, in base alla normativa vigente. Sono soggette al controllo le determinazioni di impegno di spesa, i contratti e gli altri atti amministrativi, scelti secondo una selezione casuale effettuata con motivate tecniche di campionamento.

3. Le risultanze del controllo di cui al comma 2 sono trasmesse periodicamente, a cura del segretario, ai responsabili dei servizi, unitamente alle direttive cui conformarsi in caso di riscontrate irregolarita', nonche' ai revisori dei conti e agli organi di valutazione dei risultati dei dipendenti, come documenti utili per la valutazione, e al consiglio comunale.

Con determinazione n.644 del 09.04.2013 è stata istituita un'apposita unità di progetto (tuttora operativa), facente capo al Segretario Generale, con il compito di attuare il controllo di regolarità amministrativa nella fase successiva, nel rispetto di quanto stabilito all'articolo 6 del Regolamento dei Controlli Interni dell'Ente (approvato con deliberazione C.C. n.1 del 17.01.2013). Con successiva determinazione n.1992 del 28.11.2014, ne è stata rivista la composizione e si è provveduto, altresì, all'approvazione dello schema di scheda tecnica per la verifica degli atti amministrativi.

Con deliberazione della G.C. n.74 del 28.03.2013 è stata adottata la metodologia semplificata (preventiva all'acquisizione di un metodo innovativo), per la verifica degli atti amministrativi secondo i criteri della revisione aziendale; con determinazione n.862 del 24.05.2014 si è proceduto all'approvazione della metodologia ordinaria di verifica successiva degli atti amministrativi e del relativo documento tecnico, elaborato secondo i criteri della revisione aziendale.

(Tipologia dei controlli interni)
Controllo di Gestione

1. Gli enti locali, nell'ambito della loro autonomia normativa e organizzativa, individuano strumenti e metodologie per garantire, attraverso il controllo di regolarità amministrativa e contabile, la legittimità, la regolarità e la correttezza dell'azione amministrativa.

2. Il sistema di controllo interno è diretto a:

a) verificare, attraverso il controllo di gestione, l'efficacia, l'efficienza e l'economicità dell'azione amministrativa, al fine di ottimizzare, anche mediante tempestivi interventi correttivi, il rapporto tra obiettivi e azioni realizzate, nonché tra risorse impiegate e risultati;

... omissis ...

Così come chiaramente delineato nel contesto delle linee guida della Sezione delle Autonomie della Corte dei Conti, per il referto annuale del Sindaco per i Comuni con popolazione superiore ai 15.000 abitanti sul funzionamento dei controlli interni (ex art. 148 del Tuel), *"in vista dell'implementazione di un efficace sistema di **controllo di gestione, appare centrale la predisposizione di un sistema di contabilità economico-patrimoniale affidabile** ed in grado di fornire informazioni circa l'efficienza gestionale in termini di costi e di ricavi nonché circa l'adeguatezza delle risorse utilizzate, in relazione alle attività svolte e, soprattutto, ai risultati conseguiti"*.

Le linee guida proseguono poi nel chiarire che *"L'Ente è tenuto, altresì, ad adottare (nel contesto del PEG) un elenco di **obiettivi con i relativi indicatori, riportanti valori target da perseguire per ciascun obiettivo...** omissis ... Gli obiettivi devono rappresentare non una "mera" ricognizione delle funzioni intestate ai diversi settori in cui l'Ente risulta articolato, ma una sintesi dei livelli di efficacia e di efficienza che si intendono conseguire per ciascun servizio o attività. Tali obiettivi devono discendere dall'attività di programmazione dell'Ente ed essere in linea con gli strumenti a tal fine adottati"*.

Come sopra specificato, nel contesto della deliberazione G.C. n. 1 del 13/01/2016 e s.m.i., non è contemplata la funzione del controllo di gestione, attribuita però al Servizio la cui unica unità è stata successivamente assegnata alla Direzione Risorse Umane e Finanziarie (determinazione della medesima Direzione n.219 del 29/01/2016, pubblicata in data 01/02/2016).

Considerato che una delle tante funzioni assegnate alla sopra citata Direzione è anche quella attinente alla *"verifica della corretta tenuta della contabilità generale, economica, patrimoniale ed analitica"*, le cui attività correlate sono attribuite a specifico ufficio, si reputa necessario che si ottemperi al più presto alla *predisposizione di un sistema di contabilità economico-patrimoniale affidabile*, ritenuta *non più rinviabile* dallo stesso Organo di controllo esterno, *al fine dell'implementazione di un efficace sistema di controllo di gestione.*

Riguardo, poi, alla funzione attinente al *supporto all'Organo preposto al Coordinamento, alla Programmazione e ai Controlli dell'ente nella predisposizione dei documenti di programmazione direzionale e gestionale* (art.13, comma 1 del Regolamento dei Controlli Interni), risulta oltremodo evidente l'incongruenza derivante dall'attuale collocazione del Servizio cui sono assegnate le funzioni tecniche di controllo di gestione (art.11, comma

1, lettera d) del Regolamento dei Controlli Interni), in quanto, ai sensi dell'art.30 del Regolamento sull'ordinamento degli Uffici e dei Servizi, il suddetto *Organo preposto al Coordinamento, alla Programmazione e ai Controlli dell'ente* non può che intendersi quale *l'Ufficio di Direzione*, presieduto dal Segretario Generale, che - ovviamente - dovrebbe essere *super partes*.

Art. 147-ter del Tuel

Controllo strategico

1. Per verificare lo stato di attuazione dei programmi secondo le linee approvate dal Consiglio, l'ente locale con popolazione superiore a 100.000 abitanti in fase di prima applicazione, a 50.000 abitanti per il 2014 e a 15.000 abitanti a decorrere dal 2015 definisce, secondo la propria autonomia organizzativa, metodologie di controllo strategico finalizzate alla rilevazione dei risultati conseguiti rispetto agli obiettivi predefiniti, degli aspetti economico-finanziari connessi ai risultati ottenuti, dei tempi di realizzazione rispetto alle previsioni, delle procedure operative attuate confrontate con i progetti elaborati, della qualità dei servizi erogati e del grado di soddisfazione della domanda espressa, degli aspetti socio-economici. L'ente locale con popolazione superiore a 100.000 abitanti in fase di prima applicazione, a 50.000 abitanti per il 2014 e a 15.000 abitanti a decorrere dal 2015 può esercitare in forma associata la funzione di controllo strategico.

2. L'unità preposta al controllo strategico, che è posta sotto la direzione del direttore generale, laddove previsto, o del segretario comunale negli enti in cui non è prevista la figura del direttore generale, elabora rapporti periodici, da sottoporre all'organo esecutivo e al consiglio per la successiva predisposizione di deliberazioni consiliari di ricognizione dei programmi.

Come sopra specificato, con propria deliberazione n. 1 del 13/01/2016 e s.m.i., la Giunta comunale ha assegnato la funzione del "supporto tecnico al controllo strategico" al Servizio Autonomo Gabinetto del Sindaco e Segreterie particolari, nell'ambito della macrofunzione "Controllo Strategico"; con il medesimo atto al Servizio citato sono state altresì assegnate le funzioni inerenti alla "definizione degli obiettivi dell'amministrazione" e alla "elaborazione e presentazione di rapporti periodici sullo stato di attuazione delle strategie dell'amministrazione comunale, secondo gli indirizzi contenuti nel programma di mandato, al fine di perseguirne l'efficacia" (macroazione "Supporto alla definizione degli indirizzi di programmazione generale e strategica"), nonché quelle attinenti alla "definizione degli indirizzi di programmazione generale e di programmazione strategica" e alla "elaborazione delle politiche pubbliche e valutazione della loro attuazione" (macroazione "Sviluppo di studi e progetti direttamente correlati al programma di mandato e verifica della loro fattibilità"). Posto che sarebbe necessaria una "rivisitazione" quantomeno della declaratoria delle funzioni, si rammenta la necessità della corretta applicazione del comma 2 dell'art.147 ter del Tuel per quel che attiene alla direzione dell'unità preposta al controllo strategico.

Così come chiaramente delineato nel contesto delle linee guida della Sezione delle Autonomie della Corte dei Conti, con **il controllo strategico** "l'ente locale ha modo di **verificare lo stato di attuazione dei programmi**, attraverso il raffronto tra obiettivi predefiniti e risultati conseguiti,

verificandone al contempo la conformità sia riguardo alle scelte operate dalla struttura, sia riguardo all'adeguatezza delle risorse umane, finanziarie e materiali", anche avvalendosi di appositi indicatori di outcome.

"Il riesame della programmazione implica che si ponga in discussione l'eventuale scostamento dell'attività amministrativa dagli obiettivi strategici e operativi contenuti nel DUP e conformi agli indirizzi definiti nel contesto delle linee programmatiche di mandato".

"L'elemento che contraddistingue questo controllo è la **revisione della programmazione**, con la concomitante assunzione di una nuova strategia, meglio orientata alla realizzazione dei risultati non ottenuti".

Al fine dell'introduzione del controllo strategico (sinora non attivato nell'ambito dell'ente comunale) si elencano le seguenti fasi di attuazione.

Lo sviluppo delle fasi del Controllo Strategico

FASE	DOCUMENTO
Impostazione della programmazione strategica di mandato	Linee programmatiche di mandato (LP)
Articolazione delle LP nel contesto di obiettivi strategici e operativi	Documento Unico di Programmazione (DUP)
Ricognizione infrannuale e annuale dello sviluppo degli obiettivi strategici e operativi del DUP, anche attraverso il monitoraggio degli indicatori di outcome, con eventuali interventi correttivi strategici	Stato di attuazione dei programmi (punti 4.2 e 8.2 del Principio sulla programmazione)
Verifiche finali di mandato attinenti alla congruenza tra i risultati conseguiti (impatto dell'azione politica sulla collettività) e l'azione amministrativa	Relazione di fine mandato (Punto 8.1 del Principio sulla programmazione)

Il CAF (Common Assessment Framework): uno strumento operativo per il monitoraggio

L'impostazione complessiva del controllo strategico, finalizzato anche alla rivisitazione del sistema di pianificazione, va fatta – così come definito da autorevoli esperti – con sistematici processi di autovalutazione (CAF) in grado di produrre una profonda revisione delle politiche e dei servizi, affrontando con dispositivi appropriati i nodi delle attuali procedure di formazione dei bilanci.

Le criticità dei tradizionali processi di allocazione delle risorse in ambito pubblico, in effetti, possono essere ricondotte

- all'assenza di un legame stretto fra risorse, priorità ed obiettivi;
- all'allocazione delle risorse che si basa eccessivamente sull'acquisito storico e non premia merito e risultati;
- all'assenza di una riesamina sistematica della efficacia ed efficienza delle politiche in essere;
- alla scarsa cultura del render conto delle proprie azioni.

La pianificazione annuale delle performance, poi, raramente dipende dalla valutazione degli andamenti dell'anno precedente (e dei periodi antecedenti). Ne deriva che quasi mai viene affrontata la questione degli

sprechi, intesi come risorse destinate ad interventi non più utili o ad utilizzi inefficienti; i documenti di programmazione della performance contengono generalmente indicatori che tendono a misurare l'attuazione (rispetto dei tempi, livelli percentuali di attuazione, ecc.) e la valutazione conseguente si dirige quindi alla rilevazione del "fatto" o del "non fatto"; poca attenzione, invece, è lasciata all'analisi dei servizi che si sono rivelati inutili e/o troppo costosi (quindi, non sostenibili economicamente, soprattutto nel caso di Ente in dissesto) e, perciò, devono essere tagliati. Oppure, quasi mai viene discussa l'errata allocazione di risorse rappresentata dagli eccessi di quantità e qualità nei servizi non essenziali, che quindi va a scapito del finanziamento dei servizi indispensabili.

Un'autovalutazione CAF, quale premessa per un nuovo ciclo di programmazione, potrebbe invece rilevare queste inefficienze e porvi rimedio.

Un ulteriore paradosso è costituito dallo scollamento tra il ciclo di valutazione per la pianificazione e il ciclo di bilancio. Tipicamente, il ciclo di bilancio precede il processo di pianificazione e questo perché l'allocazione delle risorse (con, sullo sfondo, obiettivi generali) è considerata una prerogativa della politica, mentre la definizione degli obiettivi operativi una responsabilità del management. Questo può funzionare finché sia sostenibile l'elaborazione di bilanci su base storica, con limitate variazioni rispetto al passato. Con esigenze di risparmi superiori al 10%, non è possibile che la politica possa decidere senza l'ausilio di proposte provenienti dal management e senza il supporto delle valutazioni sugli andamenti degli ultimi periodi. Una riduzione di tale portata implica un ripensamento delle caratteristiche di servizi e interventi, cambiamenti a livello gestionale, cooperazione fra diversi soggetti, a volte la sostanziale riduzione dei servizi o, addirittura, la loro soppressione. Tutti elementi che implicano competenze tecniche e manageriali.

Sotto questo profilo uno strumento come il CAF costituisce una risorsa rilevante sia per il management sia per i vertici politici, in grado di supportare le decisioni con analisi razionali riguardanti le priorità da perseguire e le aree su cui, invece, poter effettuare risparmi incisivi.

Il CAF, infatti, non va considerato soltanto come modello per l'autovalutazione; si tratta, invece, di un modello organizzativo finalizzato al miglioramento. Esso serve per pianificare, eseguire, valutare, agire: le quattro fasi del "Ciclo PDCA".

L'autovalutazione è un processo diagnostico, il cui scopo primario è individuare le debolezze e le loro cause; tali debolezze devono essere quantificate, in termini relativi, cioè percentuali rispetto agli approcci giudicati come prassi eccellenti. Tale quantificazione serve affinché il *management* possa decidere dove investire per il miglioramento.

In conclusione, è importante sottolineare che i miglioramenti veri avvengono quando non si pretende di migliorare "a pioggia", ma ci si concentra sulle aree più critiche (metodo di Pareto). Solo così - mese dopo mese, anno dopo anno - si rende l'organizzazione sempre più adatta a raggiungere i propri fini e, nel caso del Comune di Alessandria, si può intraprendere un serio percorso di risanamento.

Controllo sugli equilibri finanziari

1. Il controllo sugli equilibri finanziari e' svolto sotto la direzione e il coordinamento del responsabile del servizio finanziario e mediante la vigilanza dell'organo di revisione, prevedendo il coinvolgimento attivo degli organi di governo, del direttore generale, ove previsto, del segretario e dei responsabili dei servizi, secondo le rispettive responsabilita'.

2. Il controllo sugli equilibri finanziari e' disciplinato nel regolamento di contabilita' dell'ente ed e' svolto nel rispetto delle disposizioni dell'ordinamento finanziario e contabile degli enti locali, e delle norme che regolano il concorso degli enti locali alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica, nonche' delle norme di attuazione dell'articolo 81 della Costituzione.

3. Il controllo sugli equilibri finanziari implica anche la valutazione degli effetti che si determinano per il bilancio finanziario dell'ente in relazione all'andamento economico-finanziario degli organismi gestionali esterni.

Si fa rinvio al Regolamento di Contabilità dell'ente (deliberazione C.C. n. 156 del 22/12/2014).

Controlli sulle societa' partecipate non quotate

1. L'ente locale definisce, secondo la propria autonomia organizzativa, un sistema di controlli sulle societa' non quotate, partecipate dallo stesso ente locale. Tali controlli sono esercitati dalle strutture proprie dell'ente locale, che ne sono responsabili.

2. Per l'attuazione di quanto previsto al comma 1 del presente articolo, l'amministrazione definisce preventivamente, in riferimento all'articolo 170, comma 6, gli obiettivi gestionali a cui deve tendere la societa' partecipata, secondo parametri qualitativi e quantitativi, e organizza un idoneo sistema informativo finalizzato a rilevare i rapporti finanziari tra l'ente proprietario e la societa', la situazione contabile, gestionale e organizzativa della societa', i contratti di servizio, la qualita' dei servizi, il rispetto delle norme di legge sui vincoli di finanza pubblica.

3. Sulla base delle informazioni di cui al comma 2, l'ente locale effettua il monitoraggio periodico sull'andamento delle societa' non quotate partecipate, analizza gli scostamenti rispetto agli obiettivi assegnati e individua le opportune azioni correttive, anche in riferimento a possibili squilibri economico-finanziari rilevanti per il bilancio dell'ente.

4. I risultati complessivi della gestione dell'ente locale e delle aziende non quotate partecipate sono rilevati mediante bilancio consolidato, secondo la competenza economica ((, predisposto secondo le modalita' previste dal decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, e successive modificazioni)). ((83))

5. Le disposizioni del presente articolo si applicano, in fase di prima applicazione, agli enti locali con popolazione superiore a 100.000 abitanti, per l'anno 2014 agli enti locali con popolazione superiore a 50.000 abitanti e, a decorrere dall'anno 2015, agli enti locali con popolazione superiore a 15.000 abitanti, ad eccezione del comma 4, che si applica a tutti gli enti locali a decorrere dall'anno

2015, secondo le disposizioni recate dal decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118. Le disposizioni del presente articolo non si applicano alle società quotate e a quelle da esse controllate ai sensi dell'articolo 2359 del codice civile. A tal fine, per società quotate partecipate dagli enti di cui al presente articolo si intendono le società emittenti strumenti finanziari quotati in mercati regolamentati.

AGGIORNAMENTO (83)

Il D.Lgs. 23 giugno 2011, n. 118, come modificato dal D.Lgs. 10 agosto 2014, n. 126, ha disposto (con l'art. 80, comma 1) che la presente modifica si applica, "ove non diversamente previsto nel presente decreto, a decorrere dall'esercizio finanziario 2015, con la predisposizione dei bilanci relativi all'esercizio 2015 e successivi".

Con propria deliberazione n.183 del 30/06/2015 la Giunta Comunale ha deciso di attivare *un sistema informativo per l'esercizio del controllo sulle società partecipate* (art.147 quater, comma 2 del D.Lgs.n.267/2000 e s.m.i.), focalizzando l'attenzione sui rapporti finanziari tra il Comune e le sue società partecipate, nonché sulla situazione contabile, gestionale ed organizzativa delle stesse.

Tali tipologie di controlli fanno capo alla Direzione Risorse Umane e Finanziarie, che - come sopra specificato - gestisce anche i *rapporti economici/amministrativi con le società partecipate*, mentre, sempre nel contesto del succitato atto, è stato stabilito che "il sistema informativo idoneo per rilevare i contratti di servizio e la qualità dei servizi dovrà essere definito dai singoli uffici responsabili del servizio affidato, predisponendo apposita relazione annuale".

A riguardo si evidenzia la necessità di una deliberazione propedeutica all'attivazione del suddetto sistema informativo, inerente all'introduzione del sistema dei controlli sulle partecipate nella loro globalità ai sensi dell'art.147 quater.

In tale sistema devono essere esplicitate le varie fasi di sviluppo dell'iter PDCA (Plan-Do-Check-Act) affinché, partendo dalla programmazione (gli obiettivi operativi a cui deve tendere ciascuna società partecipata, che, dal 2016, vanno inseriti nella parte I della Sezione operativa - Se.O - del DUP, Documento Unico di Programmazione) - si giunga alla verifica dello stato di attuazione dei suddetti indirizzi e obiettivi in termini di efficacia, efficienza ed economicità degli organismi gestionali esterni dell'ente, consentendo altresì una più agevole redazione del bilancio consolidato del gruppo pubblico comunale.

A tal proposito, si acclude un'interessante nota attinente ai processi di razionalizzazione delle società partecipate.

Processi di razionalizzazione delle società partecipate: il ruolo dei sistemi di misurazione e valutazione della performance

29 settembre 2015 - Il ruolo dei sistemi di misurazione e valutazione delle performance: con le nuove normative e le nuove procedure contabili i comuni non possono più esimersi da una profonda riflessione su come razionalizzare il sistema delle partecipate (approfondimento a cura di Fabrizio Bocci, consulente del Formez)

Uno dei temi prioritari da affrontare è quello relativo alle governance delle società controllate. Alcuni comuni hanno affrontato il tema della governance considerando il comune stesso come holding del sistema controllate, istituendo una direzione partecipate di coordinamento (ad esempio Genova). Altri comuni hanno conferito la funzione holding ad una controllata a cui stanno trasferendo le quote di tutte le altre partecipazioni (ad esempio Napoli). Altri ancora non hanno

definito un capofila, ma ciascuna direzione o settore del comune gestisce in toto i rapporti con le partecipate che vi afferiscono.

Indipendentemente dal modello di governance adottato, per rendere più efficace l'azione del sistema comune-controllate, soprattutto quando queste erogano servizi al cittadino, sarebbe opportuno introdurre un sistema di misurazione e valutazione della performance integrato. Gli elementi da tenere in considerazione per una gestione integrata della performance sono:

- Impostazione di obiettivi comuni
- Creazione di un sistema di misurazione
- Definizione dei flussi informativi e del controllo da attivare
- Rendicontazione alla cittadinanza e gestione del feedback dei cittadini

L'impostazione di **obiettivi comuni** è necessaria per evitare disallineamenti. Gli obiettivi comuni devono essere impostati non solo a livello organizzativo, ma anche a livello individuale in modo che sia la dirigenza del comune sia quella della controllata siano responsabilizzate ed incentivate in base a tali obiettivi. Possibilmente questi obiettivi comuni devono riflettere i risultati che il comune intende (e dichiara di) perseguire per offrire un servizio migliore alla cittadinanza (se la controllata eroga un servizio al cittadino) o per rendere più efficace l'azione amministrativa (se la controllata eroga un servizio all'amministrazione comunale).

Il **sistema di misurazione** definisce quali dati raccogliere, chi deve farlo, con quali modalità e con quale frequenza, come aggregare, analizzare, interpretare e presentare i dati raccolti.

I **flussi informativi** tra controllata e comune devono essere formalizzati e se possibile informatizzati in modo da rendere sicuro e rapido il trasferimento di dati sull'andamento dei servizi erogati dalla controllata. Una puntuale rendicontazione interna permette di attuare un controllo più tempestivo sull'efficacia dell'azione della controllata.

Se la controllata eroga servizi al cittadino è opportuno definire come rendicontare alla cittadinanza i risultati raggiunti e come acquisire ed utilizzare nel momento decisionale i feedback dei cittadini in merito al servizio erogato. Tutti questi elementi possono essere inclusi nel contratto di servizio tra comune e controllata, tenendo presente che il focus non deve limitarsi ai volumi da produrre, ma deve estendersi ai risultati da raggiungere. Questo non è comunque sufficiente se il comune non attua tutti i cambiamenti organizzativi, e facilita tutti i cambiamenti comportamentali, necessari per realizzare una reale gestione integrata della performance.

Art. 147 del Tuel

(Tipologia dei controlli interni)
Controllo della Qualità

1. Gli enti locali, nell'ambito della loro autonomia normativa e organizzativa, individuano strumenti e metodologie per garantire, attraverso il controllo di regolarità amministrativa e contabile, la legittimità, la regolarità e la correttezza dell'azione amministrativa.

2. Il sistema di controllo interno è diretto a:

... omissis ...

e) *garantire il controllo della qualità dei servizi erogati, sia direttamente, sia mediante organismi gestionali esterni, con l'impiego di metodologie dirette a misurare la soddisfazione degli utenti esterni e interni dell'ente.*

... omissis ...

Così come chiaramente delineato nel contesto delle linee guida della Sezione delle Autonomie della Corte dei Conti, il **controllo di qualità** *"deve tener conto della tipicità dei bisogni, cui si deve dare risposta, e delle esigenze di trasparenza ed integrità dell'azione amministrativa. La misurazione della qualità, quindi della soddisfazione degli utenti interni ed esterni, obbliga gli enti a perseguire obiettivi adeguati, individuando preventivamente i relativi standard"*.

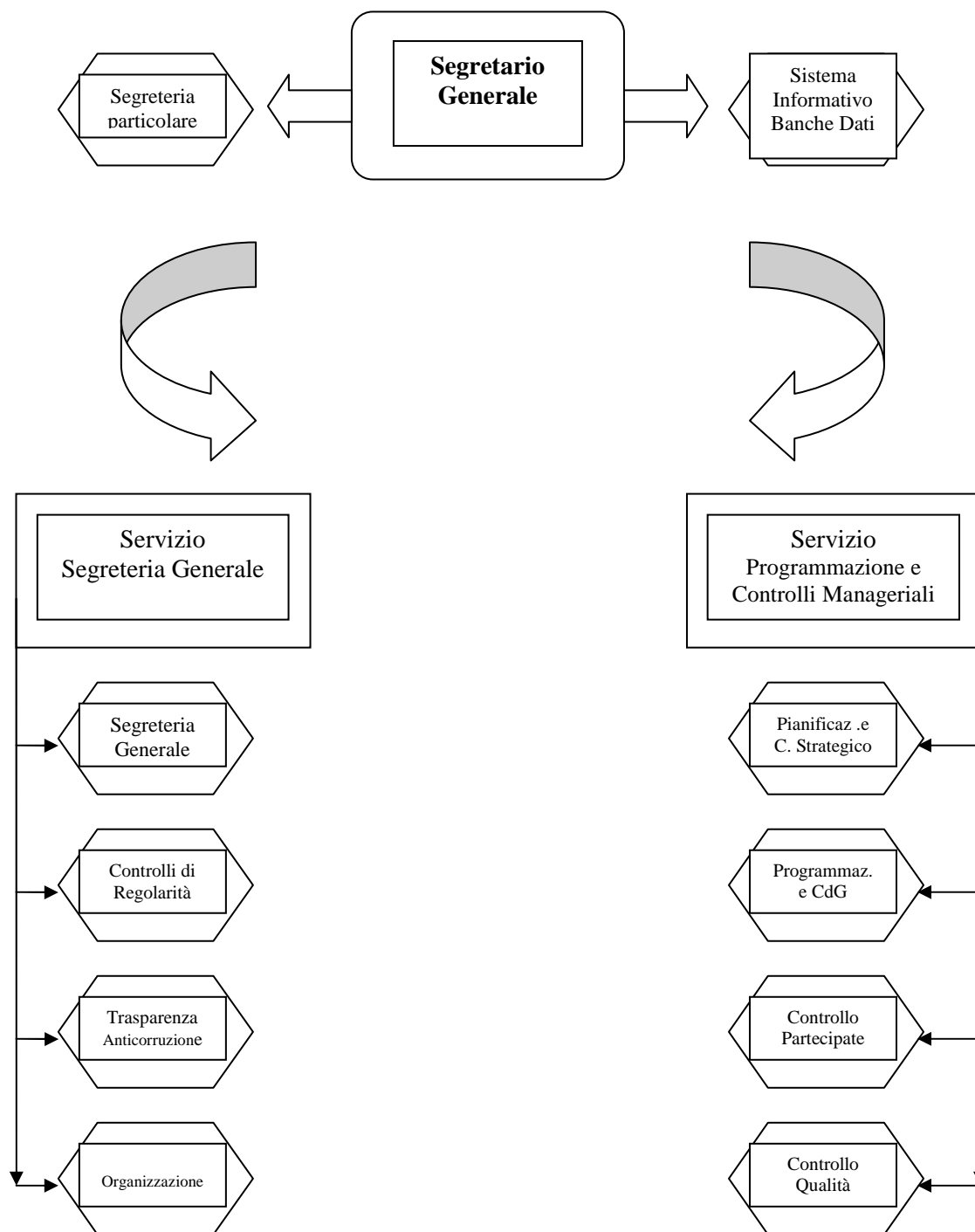
Si reputa quindi necessario mettere "a sistema" i controlli attinenti al processo di qualità, attraverso gli strumenti già utilizzati ("stella della qualità", customer satisfaction, carte dei servizi), ma in maniera disorganica, rivedendo, a tal fine, anche i contratti di servizio con le società partecipate e con i principali fornitori dell'Ente.

Una proposta organizzativa

Allo stato dell'arte e alla luce delle indicazioni esplicitate, anche al fine di non incorrere in sanzioni (in caso di assenza o inadeguatezza degli strumenti e delle metodologie di controllo interno adottate - art. 148, comma 4 del Tuel - e, ovviamente, di una struttura organizzativa adeguata allo scopo) e per superare i conflitti d'interesse e le incompatibilità (figura del controllore/controlato), si propone la costituzione di uno staff a supporto delle funzioni che competono al Segretario Generale, attinenti sia al suo ruolo di "garante della conformità alle norme dell'azione amministrativa", sia di "manager aziendale", essendo l'ente comunale impossibilitato ad istituire la figura del Direttore Generale (art.108 del Tuel, modificato dall'art.2, comma 186, lettera d) della L.n.191/2009).

Una proposta organizzativa

Staff del Segretario Generale



Lo **Staff del Segretario Generale**, ai sensi dell'art. 22, comma 1 del Regolamento sull'ordinamento degli uffici e dei servizi, assicura lo svolgimento delle seguenti funzioni:

Svolgimento di funzioni aventi particolare natura specialistica inerenti le attribuzioni proprie della Segreteria Generale;

Svolgimento di attività direzionale di ausilio alla Segreteria Generale per un miglior coordinamento della stessa e per particolari collaborazioni con la struttura dell'Ente;

Implementazione e coordinamento dei Controlli interni, ai sensi del Tuel, e del Piano di prevenzione della corruzione;

Attuazione delle norme inerenti il Piano di prevenzione della corruzione di cui alla L. n.190/2012 e s.m.i e dell'allegato Programma triennale della trasparenza ed integrità di cui al D.Lgs. n.33/2013;

Predisposizione – nell'ambito dell'Ufficio di Direzione – dei documenti di programmazione esecutiva dell'Ente;

Controllo di Gestione inerente all'attività gestionale dell'Ente;

Verifica operativa - concomitante ed ex post - del grado di raggiungimento degli obiettivi assegnati alle Direzioni, con il Piano Esecutivo di Gestione e monitoraggio sistematico sui complessi andamenti gestionali;

Sviluppo del sistema di controllo della qualità al fine di migliorare gli standard qualitativi dei servizi comunali;

Assistenza e supporto tecnico alla Commissione Consiliare permanente per il Controllo di Gestione;

Supporto al Nucleo di valutazione, attraverso strumenti informativi ed elaborazioni di dati, avvalendosi altresì della metodologia CAF;

Supporto all'Amministrazione nella redazione delle linee programmatiche di mandato e degli obiettivi strategici e operativi del DUP;

Elaborazione e presentazione di rapporti periodici sullo stato di attuazione delle strategie dell'Amministrazione Comunale, secondo gli indirizzi contenuti nelle linee programmatiche di mandato e gli obiettivi strategici e operativi del DUP, al fine di perseguirne l'efficacia;

Attuazione di un puntuale rapporto con gli Organi di governo per garantire l'efficacia del controllo strategico;

Coordinamento delle attività di indirizzo e di controllo strategico sulle società/organismi partecipati dall'Ente;

Rilevazione delle esigenze di fabbisogno di sviluppo organizzativo espresse dalla dirigenza, tenuto conto degli obiettivi definiti dall'Amministrazione, finalizzata ad ottimizzare l'efficacia e l'efficienza della gestione dei servizi;

Analisi, razionalizzazione e semplificazione delle procedure e dei procedimenti e sviluppo dell'azione comunale per processi;

Supporto al Nucleo di valutazione nella definizione del Sistema di valutazione delle posizioni e delle prestazioni dirigenziali e delle posizioni organizzative e alte professionalità e nel processo di valutazione della Dirigenza;

Implementazione e gestione delle banche dati inerenti al sistema informativo dell'Ente, atte allo sviluppo delle analisi direzionali di monitoraggio dell'azione amministrativa.