

## **Deliberazione n. 8/2003**

### **Corte dei Conti Sezione Autonomie**

**Composta dai magistrati:**

Presidente  
Presidente agg.to

**Fulvio Balsamo**  
**Giuseppe Salvatore Larosa**

**Consiglieri:** Giuseppe **Ranucci**, Enrico **Marotta**, Giovanni **Sferra**, Rita **Arrigoni**, Andrea Liotta, Guido **Maccagno**, Teresa **Bica**, Stefano **Imperiali**, Francesco **Petronio**, Maria Luisa **De Carli**, Maria Teresa **Polito**, Carmela **Iamele**, Elio **Berarducci**;

I Referendario      **Cinzia Barisano**

- Visto l'art. 3, comma 4 della legge 14 gennaio 1994, n. 20, che disciplina il controllo successivo sulle gestioni delle pubbliche amministrazioni e che, tra l'altro, dispone che la Corte dei conti accerti la rispondenza dei risultati delle gestioni pubbliche agli obiettivi stabiliti secondo i criteri di legalità, economicità, efficienza ed efficacia;
- Visto il decreto legislativo 18 agosto 2000 n. 267, recante il testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, che all'articolo 148 conferma in capo alla Corte dei conti il controllo sulla gestione degli enti locali da esercitare ai sensi della normativa dettata dalla legge n. 20 del 1994;
- Visti gli articoli 1 e 9 del Regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, emanato con deliberazione delle Sezioni Riunite n. 14 del 16 giugno 2000, che attribuiscono, tra l'altro, alla Sezione autonomie la competenza a svolgere analisi comparative sull'andamento delle gestioni degli enti locali;
- Uditi nelle adunanze del 15 maggio e 9 giugno 2003 i relatori consiglieri Maria Luisa De Carli e Elio Berarducci e per la parte relativa alle schede analitiche anche il primo referendario Cinzia Barisano;
- visto lo schema di relazione sulla "valutazione del funzionamento dei controlli interni" in cui viene delineato e aggiornato annualmente il complessivo stato di attuazione, di organizzazione e di funzionamento del sistema dei controlli interni (controllo di gestione, valutazione dei dirigenti, controllo strategico e controllo di regolarità amministrativa e contabile) nelle province e nei comuni con più di 8.000 abitanti, articolata in due analisi: la prima riguardante i comuni con più di 8.000 e meno di 60.000 abitanti svolta in forma aggregata (1.233 comuni), la seconda riguardante le province e i comuni con più di 60.000 abitanti svolta in forma analitica.

Le due analisi hanno consentito di predisporre (nella prima parte) una base conoscitiva generale, che solo la visione di insieme può offrire, che delinea il contesto di riferimento delle valutazioni espresse nelle schede analitiche che ricostruiscono il sistema dei controlli interni di singoli enti in attuazione del compito affidato alla Sezione autonomie dall'art. 3, comma 7 della legge 20/94.

Dall'esame e dalla comparazione delle due analisi svolte emerge una situazione complessiva che presenta elementi di notevole contraddittorietà. Accanto ad aspetti di dinamicità presenti un po' in tutte le aree geografiche si rilevano livelli di evoluzione e di consolidamento dei controlli attivati molto differenziati e ritardi attuativi che assumono particolare rilievo nei comuni di minori dimensioni.

Dall'analisi di detta situazione emerge che - a più di dieci anni dall'introduzione del controllo di gestione e della valutazione dei dirigenti nelle amministrazioni pubbliche e dopo quattro anni dall'emanazione di una disciplina generale sui controlli interni che oltre ad introdurre il controllo strategico chiarisce ulteriormente la logica e le finalità del sistema dei controlli interni, risolvendo molte delle questioni organizzative della prima fase - appare riduttivo imputare i ritardi che si rilevano nei comuni alle difficoltà organizzative e alla carenza di risorse.

Non possono essere ignorate, infatti, le difficoltà attuative che derivano dallo stesso sistema dei controlli interni concepito dal legislatore in modo unitario per tutte le realtà locali, non tanto per la qualità intrinseca dello stesso, quanto per la sua effettiva applicabilità a tutti i comuni la cui numerosità ed eterogeneità impone una particolare flessibilità di attuazione del sistema delineato dal legislatore.

Queste esigenze di flessibilità organizzativa e attuativa devono conciliarsi con le esigenze di armonizzazione di alcuni aspetti di base, anche per rendere possibile il coordinamento e la comparazione delle esperienze avviate tra più enti. Coordinamento e comparazione necessari come momenti qualificanti del pieno utilizzo degli strumenti e delle risorse producibili dai controlli interni e in particolare dal controllo di gestione.

Il superamento dei ritardi registrati richiede la promozione, oltre che di appositi strumenti e sostegni organizzativi, di forme associative tra più realtà locali e in particolare tra i comuni di minori dimensioni.

Dalle due analisi e dalla comparazione dei dati emerge in sintesi la seguente situazione generale:

- nelle **province** tutte e quattro le tipologie di controllo hanno ricevuto un buon livello di attuazione (controllo di gestione 70%; valutazione dei dirigenti 99% e controllo strategico 38%), anche se i livelli di funzionamento sono molto eterogenei;

- nei **comuni**:

a) per quanto riguarda l'attuazione del controllo di gestione l'andamento del tasso di realizzazione è strettamente correlato alle loro dimensioni: 27% nei comuni da 8.000 a 9.999 abitanti; 34% nei comuni da 10.000 a 19.999 abitanti; 36% nei comuni da 20.000 a 59.999 abitanti; 70% nei comuni da 60.000 a 99.999 abitanti; 83% nei comuni da 100.000 a 249.999 abitanti; 100% nei comuni da 250.000 a 499.999 abitanti e 83% nei comuni con oltre 500.000 abitanti;

b) per quanto riguarda la valutazione dei dirigenti, la grande maggioranza dei comuni ha attivato questa forma di "controllo" cui è correlata l'attribuzione della parte variabile della remunerazione,

mentre resta ancora insoddisfacente l'individuazione dei criteri/parametri e la determinazione del peso da attribuire ad essi per la valutazione complessiva del raggiungimento del risultato;

c) per quanto riguarda il controllo strategico, si registra un generale, forte ritardo di attivazione, solo in parte giustificabile con la più recente previsione. Esso, mediamente è stato istituito dal 16% dei comuni anche se, nei comuni più grandi, raggiunge il 50 per cento;

d) per quanto riguarda il controllo di regolarità amministrativa e contabile, si rileva che in questa categoria di controllo rientrano, oltre quelle istituzionali del collegio dei revisori, molteplici forme di controllo esercitate nella maggioranza dei casi dai responsabili dei settori/servizi di competenza e che in alcune realtà locali, per dare maggiore incisività e visibilità a questo controllo, sono in fase di definizione modalità operative diverse che prevedono l'affidamento di una o più forme di esso ad apposite strutture.

La determinazione delle scelte organizzative e funzionali, oltre che dalle dimensioni degli enti, dipende evidentemente anche dal formarsi nei vertici politici ed amministrativi di una nuova cultura del controllo, che implica il riconoscimento delle "utilità" derivanti dal pieno funzionamento di tutte le tipologie di controllo interno per garantire livelli di efficienza ed efficacia delle prestazioni analoghi in tutte le realtà locali e l'idoneità di questi strumenti a colmare il vuoto conseguente alla ampia eliminazione dei controlli esterni e preventivi. La corretta attuazione dei controlli interni, infatti, costituisce un momento essenziale del passaggio da una amministrazione per provvedimenti ad una amministrazione per risultati; della separazione della responsabilità dell'indirizzo politico da quella della gestione (in altri termini, della separazione tra politica ed amministrazione); dell'allargamento del principio di legalità dalla regolarità del procedimento alla utilità del risultato.

Si tratta, in sintesi, di uno strumento essenziale per l'ammodernamento delle attività pubbliche attribuite agli enti locali e dei relativi modelli organizzativi, nei quali correttezza formale e efficienza organizzativa assolvono entrambe funzioni di garanzia del benessere e dello sviluppo dell'intero Paese.

Alla luce di quanto sopra, la Sezione segnala l'opportunità di una riflessione dei competenti organi politici in ordine ad interventi volti a garantire in tempi ragionevoli la piena attivazione e l'effettività del sistema dei controlli interni, anche in considerazione della necessità di evitare l'accentuarsi di ulteriori divaricazioni tra i vari enti che hanno attuato in maniera diversa i controlli interni.

La piena attivazione del sistema dei controlli interni ma anche il suo adeguamento alle concrete e diverse esigenze delle varie classi demografiche di comuni si qualificano quindi come necessario corollario del nuovo quadro istituzionale in cui le autonomie sono chiamate a gestire la parte più significativa delle funzioni pubbliche al servizio dei cittadini e come garanzia fondamentale di trasparenza dell'azione amministrativa; di maggiore efficienza nella prestazione dei servizi pubblici e nel soddisfacimento dei bisogni dei cittadini e delle imprese; di responsabilizzazione degli organi politici e amministrativi degli enti territoriali.

La Sezione ritiene, quindi, necessario che alle periodiche valutazioni sul funzionamento del sistema si accompagnino anche puntuali verifiche del grado di recepimento delle sollecitazioni e delle criticità rilevate nei propri referti e dei conseguenti provvedimenti assunti;

## **APPROVA**

l'unita relazione con la quale si riferisce al Parlamento sui risultati della programmata indagine sulla valutazione del funzionamento dei controlli interni negli enti locali per l'anno 2002.

Ordina che copia della presente deliberazione, con l'allegata relazione, sia trasmessa ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.

Copia della presente deliberazione, con annessa relazione, sarà trasmessa, a cura della Segreteria della Sezione, agli enti locali interessati.

Così deliberato nelle adunanze del 15 maggio e 9 giugno 2003.

I Relatori

Il Presidente

F.to dott.ssa Maria Luisa De Carli

F.to dott. Fulvio Balsamo

F.to dott. Elio Berarducci

La presente deliberazione è stata depositata in segreteria il 15 luglio 2003.

Il Dirigente

F.to (dott.ssa Giuliana Pecchioli)

**Relazione (formato Pdf)**