

Sistema dei Controlli interni

I Report periodici dei Controlli interni - Individuazione di metodologie di tipo aziendale

di Ciro D'Aries - Advisor della PA Centrale e Locale

Solo i Report periodici prodotti durante l'esercizio - e non a fine anno - possono rendere i controlli quali utili strumenti di guida per la gestione nell'interesse dei vari stakeholders, cittadini inclusi. In questo numero vengono analizzati gli elementi essenziali dei Referti per il Controllo strategico, il Controllo di gestione e il Controllo sulla qualità dei servizi.

Premesse

Il Sistema dei Controlli interni riformato con il D.L. n. 174/2012 vuole costituire il centro di analisi della gestione degli Enti pubblici locali verso il conseguimento di quello che - a partire dalla Legge n. 142/1990 - dovrebbe costituire una "normalità" all'interno dell'organizzazione degli enti stessi: il conseguimento di adeguati livelli di efficacia, efficienza ed economicità.

Tuttavia, ancora oggi tali controlli sono visti come mere formalità, gestiti in un'ottica meramente adempimentale, come ad esempio, per la Corte dei conti che per essi ha emanato apposite Linee Guida per la trasmissione annuale del c.d. Referto sui Controlli interni (1).

Anche quest'ultimo adempimento, in ogni caso, dovrebbe essere visto quale atto finale e consuntivo di un "processo" interno agli enti che parte da lontano, ossia dalla programmazione e gestione degli stessi controlli in un'ottica aziendale; altrimenti

essi non servono e potrebbero costituire un inutile adempimento che peraltro può costare in termini di consumo di risorse finanziarie ed umane, in quest'ottica, mal gestite e passibili di "danno erariale" (2).

Si analizzano di seguito i principali aspetti dei Report periodici dei Controlli interni di natura più aziendale rispetto agli altri Controlli interni (di Regolarità Amministrativo-Contabile e degli Equilibri Finanziari), ed esattamente, i Report per il Controllo strategico, il Controllo di gestione e il Controllo sulla qualità dei servizi (3).

Al Controllo sugli Organismi Partecipati verrà dedicato uno specifico ed ulteriore articolo.

Il Controllo strategico

Gli elementi propedeutici all'introduzione del Controllo strategico

Gli "elementi" imprescindibili del Controllo strategico, così come delineato dal legislatore con l'in-

(1) L'art. 148 del TUEL, a seguito della riforma dei Controlli interni di cui al D.L. n. 174/2012 e alla modifica apportata dall'art. 33 del D.Lgs. n. 91/2014, prevede che le Sezioni regionali della Corte dei conti verifichino, con cadenza annuale, la legittimità e la regolarità delle gestioni, nonché il funzionamento dei Controlli interni. A tal fine il Sindaco (o il Presidente della Provincia), avvalendosi del Direttore generale o del Segretario, trasmette annualmente alla Sezione regionale di controllo della Corte dei conti un Referto sulla regolarità della gestione, sull'efficacia e sull'adeguatezza del sistema dei Controlli interni adottato, sulla base delle Linee guida deliberate dalla Sezione delle Autonomie della Corte dei conti. Con Deliberazione n. 28/SEZAUT/2014/INPR depositata l'11 dicembre 2014, la Corte dei conti ha approvato le Linee guida per il Referto annuale del Sindaco per i Comuni con popolazione superiore ai 15.000 abi-

tanti e del Presidente della Provincia sul funzionamento dei Controlli interni per l'anno 2014.

(2) Lo stesso concetto di economicità della gestione comporta la necessità di correlare l'*output* con il consumo delle risorse; da tale analisi - nel caso di sistema dei Controlli interni non adeguati e solo formali - potrebbe derivare il concetto di cattivo uso delle risorse in senso lato, compreso quelle umane, quelle finanziarie e quelle strumentali (oltre alla risorsa "tempo" che rappresenta - da un punto di vista organizzativo - un elemento oramai importantissimo in termini di valutazione della capacità del suo "utilizzo").

(3) Per ulteriori approfondimenti si fa rinvio al volume: G. Astegiano - C. D'Aries - E. Padovani, *Il nuovo sistema dei controlli interni - Dall'obbligo normativo ad una impostazione manageriale della gestione della PA*, IPSOA, 2014.

roduzione del nuovo e specifico art. 147-ter, e rimodulati secondo una logica di “Programmazione-Gestione-Controllo”, sono i seguenti:

1. **individuazione della struttura organizzativa preposta al Controllo strategico**, da sottoporre sotto la direzione del Direttore generale, laddove previsto, o del Segretario comunale. In relazione alla dimensione dell’ente occorrerà individuare anche le unità lavorative da destinare alla gestione di tale controllo, definendone gli specifici ruoli e compiti. Da un punto di vista, invece, regolamentare - tra i diversi aspetti - occorre precisare: gli specifici compiti del Controllo strategico, l’unità organizzativa ad esso specificatamente destinata e i rapporti con altri Uffici/servizi dell’ente, i flussi informativi da gestire e garantire, compreso il sistema di *reporting*, il sistema informativo sottostante e il rapporto con gli altri sistemi di Controllo interni;

2. **individuazione della Metodologia del Controllo strategico**; sarà importante impostare sin dall’inizio la metodica di applicazione e di gestione di tale tipologia di controllo, dedicando il tempo necessario per il dovuto approfondimento scientifico, operativo ed organizzativo dello stesso, simulandone l’applicazione prima della sua definitiva introduzione/applicazione, verificandone *a priori*: l’adeguatezza della metodica, gli aspetti organizzativi e informativi, la linearità dei flussi informativi rispetto all’organizzazione dell’ente e del suo sistema informativo globale. Molta attenzione deve essere destinata al contenuto e struttura del *Report* periodico, che dovrà sintetizzarne tutti gli elementi quali-quantitativi del controllo medesimo e da cui possono percepirsi l’efficacia e l’utilità per l’ente;

3. **reimpostazione della Pianificazione-Programmazione** dell’ente in relazione alla metodica del Controllo strategico adottata; al fine di garantire la linearità e circolarità di tale controllo con il Sistema Informativo-Contabile globale dell’ente e, per evitare che tale tipologia di controllo intervenga solo *a posteriori* senza la possibilità di innescare un processo di ri-orientamento alla Pianificazione-Programmazione dello stesso, occorrerà verificare se dal lato della Pianificazione-Programmazione l’ente adotta un processo che garantisca un collegamento diretto con il Controllo strategico, prevedendo tutti gli elementi quali-quantitativi - compresa la struttura stessa dei “programmi” - a preventivo - tale da assicurare il conseguente monitoraggio e valutazione attraverso tale sistema di controllo;

4. individuazione - nell’impostazione del Controllo strategico - delle seguenti **principali finalità**, che ne connaturano lo stesso, in aderenza ai principi

della riforma: verifica dello stato di attuazione dei programmi secondo le Linee approvate dal Consiglio e rilevazione dei seguenti aspetti principali:

- **risultati conseguiti rispetto agli obiettivi predefiniti**;
- **aspetti economico-finanziari connessi ai risultati ottenuti**;
- **tempi di realizzazione rispetto alle previsioni**;
- **procedure operative attuate confrontate con i progetti elaborati**;
- **qualità dei servizi erogati e grado di soddisfazione della domanda espressa**;
- **aspetti socio-economici**;

5. elaborazione di **Rapporti Periodici**, da sottoporre all’organo esecutivo e al Consiglio per la successiva predisposizione di deliberazioni consiliari di ricognizione dei programmi.

Come per ogni tipologia di Controllo interno, occorre che per il Controllo strategico ci siano degli obiettivi da monitorare, possibilmente già predefiniti in termini anche di risultato ottenibile (valori *target*).

L’Obiettivo strategico fa riferimento agli **outcome** intermedi e finali che definiscono in termini effettivi i livelli di bisogni soddisfatti nell’ambito dell’attività considerata. In relazione, ad esempio, alla Linea strategica “Sviluppo Economico”, la definizione di un obiettivo economico quale l’Attrattività delle imprese deve e può essere misurato attraverso la definizione dell’*outcome* atteso e del *target* da raggiungere.

Attraverso le Linee strategiche l’Ente Locale definisce l’ambito entro il quale vuole muovere la propria attività; la scelta della Linea nasce dal processo di confronto con gli *stakeholders*, ed è sostanzialmente una scelta politica. I grandi temi strategici sono quelli sociali, economici, ambientali, ecc. In relazione alle idee, alle risorse ed alla volontà sottostante alle scelte si procederà a declinare le Linee strategiche in termini di **Obiettivi strategici e Azioni strategiche**.

In sostanza, le Linee strategiche costituiscono i grandi temi che l’Amministrazione vuole affrontare e che si svilupperanno nel DUP attraverso:

- gli **Obiettivi strategici** che traducono in termini oggettivi e misurabili le “promesse” elettorali, attraverso gli *outcome* attesi;
- le **Azioni strategiche** che traducono le Linee strategiche in azioni misurabili e trasparenti.

Le **Azioni strategiche** si differenziano dalle attività ordinarie dell’Ente Locale, in quanto rappresentano degli **sforzi aggiuntivi e innovativi** che l’Amministrazione può realizzare direttamente o indiretta-

Pianificazione e controllo

mente al fine del raggiungimento degli scopi strategici che sono stati definiti.

Le Azioni strategiche necessarie devono essere concordate con la struttura comunale e con gli *stakeholders* interessati attraverso specifici momenti di incontro istituzionali.

L'Amministrazione - in questa fase di programmazione - deve, possibilmente, rispondere in termini di Azioni strategiche rispetto ad almeno quattro prospettive:

- **Prospettiva economica finanziaria:** quali sono le Azioni strategiche in termini economici e finanziari che l'ente può intraprendere per raggiungere gli Obiettivi strategici legati alla Linea strategica definita;

- **Prospettiva processi interni:** quali sono le Azioni strategiche in termini di modalità interne (o esterne) di attività e di processo che l'ente può intraprendere per raggiungere gli Obiettivi strategici legati alla Linea strategica definita;

- **Prospettiva innovazione e sviluppo:** quali sono le Azioni strategiche in termini di innovazione e sviluppo in relazione alle persone ed ai beni strumentali che l'ente può intraprendere per raggiungere

gli Obiettivi strategici legati alla Linea strategica definita;

- **Prospettiva stakeholders e comunità:** quali sono le Azioni strategiche in termini di servizi ed attività erogate ai cittadini ed agli *stakeholders* che l'ente può intraprendere per raggiungere gli Obiettivi strategici legati alla Linea strategica definita.

In relazione ad ogni "Azione strategica" sarà necessario definire:

- **le azioni attese:** che costituiscono le attività attese per il raggiungimento della stessa Azione strategica;

- **gli indicatori e gli output attesi:** ad ogni azione attesa deve corrispondere un indicatore al quale è associato un *output* atteso che può corrispondere al *target* da raggiungere.

Solo attraverso la definizione di questi due elementi è possibile addivenire ad un compiuto monitoraggio delle Azioni strategiche e, conseguentemente, ad un efficace Controllo strategico.

Il Report del Controllo strategico

Il *Report* (o Referto) del Controllo strategico, dovrà caratterizzarsi almeno dai seguenti elementi:

Principali elementi del <i>Report</i> di Controllo strategico	Caratteristiche principali
Fruitori	I principali fruitori del Referto del Controllo strategico sono gli amministratori ed in particolari coloro i quali hanno impostato la strategia dell'ente. In relazione agli Obiettivi strategici e agli <i>outcome</i> attesi, il Referto periodico del Controllo strategico è l'unico strumento che consente di verificare l'effettivo soddisfacimento dei bisogni individuati. Gli ulteriori fruitori del Controllo strategico sono i dirigenti che utilizzano questo strumento per monitorare l'effettivo realizzarsi delle Azioni strategiche da parte della macchina amministrativa. Il Referto del Controllo strategico è funzionale anche alla valutazione del personale, visto che costituisce una delle misurazioni della <i>performance</i> .
Indicatori	Gli indicatori tipici del Controllo strategico devono misurare l' <i>outcome</i> delle politiche e delle azioni impostate dall'ente, pertanto, sono misure di aspetti qualitativi e quantitativi che definiscono i bisogni della collettività. In relazione, ad esempio, al bisogno di sicurezza, occorrerà definire indicatori quantitativi quale il numero di reati (ecc.) e indicatori qualitativi quale la percezione di sicurezza dei cittadini di un determinato territorio.
Periodicità	La periodicità entro la quale occorre avere il Referto del Controllo strategico è di medio-lungo periodo in relazione alla tipologia di azioni e di <i>outcome</i> che l'Amministrazione identifica come obiettivi. Il DUP ha come orizzonte temporale il mandato dell'Amministrazione, anche se sarà in ogni caso necessario monitorare sia gli <i>outcome</i> che le azioni con cadenza infrannuale per verificarne l'andamento e gli eventuali scostamenti. La periodicità - così come gli altri elementi del <i>Report</i> - devono essere definiti a livello regolamentare, al fine di mettere a conoscenza di tutti gli attori del processo di programmazione e controllo di quali sono i tempi di valutazione e di monitoraggio, in un'ottica di trasparenza.

Il Controllo di gestione

La progettazione del Sistema del Controllo di gestione

Progettare un sistema di Controllo di gestione significa garantire il collegamento continuo tra veri-

fica dei risultati e quanto programmato. È, pertanto, importante partire da una seria ed efficace attività di programmazione/pianificazione della gestione.

Negli Enti Locali è possibile individuare diversi livelli di programmazione in senso lato, ben sapendo che occorre distinguere il processo di pianificazione da quello di programmazione vero e proprio:

1. **pianificazione strategica:** le decisioni riguardano la strategia generale dell'ente e sono finalizzate alla definizione dello sfondo politico-strategico alla gestione e alle successive fasi programmatiche;

2. **programmazione operativa:** la programmazione mira a tradurre in azioni concrete le Linee guida della pianificazione. Le decisioni riguardano gli obiettivi (programmi) e le possibilità di intervento definite in tempi ampi (interventi per ciascun programma e per ciascun servizio);

3. **budgeting:** le decisioni riguardano la definizione di obiettivi gestionali e le possibilità di intervento definiti in termini più ristretti (obiettivi gestionali e capitoli per ciascun Centro di Costo) e sono finalizzate all'allocazione delle responsabilità gestionali e alla definizione dei limiti autorizzativi più ristretti alla gestione.

Nel sistema degli Enti Locali, l'aspetto qualificante del Controllo di gestione è quello di monitorare gli obiettivi di cui al DUP e gli obiettivi gestionali di cui al PEG che altro non sono che una maggiore articolazione dei primi al fine di esprimere valutazioni sull'efficacia (grado di raggiungimento dell'obiettivo programmato), sull'efficienza (assorbimento di risorse per il raggiungimento dell'obiettivo) e, quindi, in termini complessivi, in termini di economicità.

Il Controllo di gestione sarà d'ausilio nella:

- verifica del grado di raggiungimento degli obiettivi gestionali predefiniti nel PEG;
- valutazione della capacità di aggregazione e di collaborazione tra i diversi dirigenti/responsabili nella realizzazione dei progetti;
- determinazione dei costi e dei proventi che gli obiettivi hanno generato, grazie all'ulteriore strumento del Controllo di gestione rappresentato dalla contabilità analitica;

- determinazione del beneficio differenziale tra costi e proventi che l'azione amministrativa ha prodotto e in che termini tale beneficio si è riflesso sulla collettività.

Il Controllo di gestione può assumere all'interno dell'ente un ruolo centrale da cui attingere informazioni utili per diverse finalità; esso rappresenta "uno strumento di guida per la direzione, strumento per la consapevolezza dell'andamento gestionale".

Il Controllo di gestione dovrà, dunque, monitorare la capacità dell'ente di:

- perseguire e conseguire gli obiettivi ritenuti di pubblica utilità;
- perseguire un'efficiente gestione, in relazione alle risorse "consumate" e ai risultati conseguiti;
- far affidamento su un flusso di ricchezza pubblica (attraverso la politica tributaria e tariffaria) economicamente sopportabile dalla collettività e socialmente accettabile dalla stessa.

Tra gli strumenti del Controllo di gestione troviamo:

1. il **budget**, che per gli Enti Locali può essere rappresentato dal PEG;
2. la **contabilità analitica**;
3. l'**analisi di bilancio**, con gli specifici indicatori di efficacia, efficienza ed economicità;
4. il **benchmarking**;
5. il sistema di **reporting**.

In relazione ai contenuti del PEG "potenziato" che deve includere anche il Piano della *performance* e il Piano degli obiettivi, ai sensi dell'art. 169 del TUEL, è indispensabile che vengano definiti opportunamente:

- indirizzi, Obiettivi strategici ed Obiettivi operativi;
- un *set* di indicatori associati ad ognuno degli obiettivi, al fine di garantire la misurazione e la valutazione della *performance* dell'organizzazione;
- obiettivi ed indicatori ad essi associati, assegnati al personale dirigenziale/responsabile.

La tipologia degli indicatori

EFFICIENZA: capacità di minimizzare le risorse impiegate a parità di *output* ottenuto o, alternativamente, la capacità di massimizzare il risultato dato un certo quantitativo di mezzi a disposizione.

EFFICACIA: capacità dell'organizzazione di raggiungere gli obiettivi alla stessa assegnati o, comunque, prefissati.

ECONOMICITÀ: intesa come capacità, nel lungo periodo, di soddisfare i bisogni considerati di pubblico interesse facendo affidamento su un flusso di ricchezza fisiologico, ossia considerato economicamente sopportabile e socialmente accettabile dalla comunità.

Il Controllo di gestione, in sostanza, non consiste solo nella verifica dell'efficienza/efficacia della gestione,

ma si traduce in un **processo di formulazione di precisi obiettivi** e nella **definizione di azioni**

Pianificazione e controllo

correttive in caso di risultati non in linea con i programmi.

Il Report del Controllo di gestione

Il *Report* (o Referto) del Controllo di gestione, dovrà contenere almeno i seguenti elementi:

A. Gli Obiettivi

Gli obiettivi devono rappresentare non una “mera” attività ma una sintesi dell’Efficacia ed Efficienza che si intendono conseguire per ciascun servizio, Centro di Costo o attività. È determinante l’indicazione - per ciascun obiettivo - di indicatori con i valori “target” da perseguire. L’ente è tenuto, comunque, ad adottare un Elenco degli obiettivi con i relativi indicatori (P.d.O.).

Il documento principale e formale che deve contenere gli obiettivi è rappresentato dal Piano degli Obiettivi contenuto nel PEG, ai sensi dell’art. 169 del TUEL come novellato dal D.L. n. 174/2012; chiaramente tale documento dovrà discendere dalla programmazione dell’ente e, quindi, dagli strumenti rappresentanti tale processo.

B. I Centri di Costo

L’adozione dei Centri di Costo, quest’ultimo quale “ambito contabile-organizzativo” da cui derivare informazioni significative in termini di: attività svolta (e relativi indicatori), obiettivi da raggiungere e indicatori di efficienza, efficacia (ed economicità) è indispensabile per l’alimentazione di un efficace sistema di Controllo di gestione. Un C.d.C. può benissimo rappresentare un servizio ovvero più graduazioni dello stesso, un programma/progetto (di cui al DUP) ovvero un singolo Obiettivo (strategico o gestionale). L’adozione di un Elenco dei Centri di Costo è indispensabile per alimentare il sistema di contabilità analitica e il sistema del Controllo di gestione (di cui il *Report-Referto* ne costituisce una sintesi).

Documenti principali e funzionali ai Centri di Costo sono: l’Organigramma, il Funzionigramma e il Piano dei Centri di Costo.

C. L’Analisi dell’Efficacia, dell’Efficienza e dell’Economicità Gestionale e della Funzionalità dell’ente

Un efficace sistema del Controllo di gestione è alimentato da un affidabile sistema di contabilità economico-analitica da cui derivare informazioni circa l’efficienza gestionale in termini di adeguato consumo di risorse in relazione all’attività svolta e ai risultati conseguiti. Il Regolamento di contabilità dell’ente deve contenere indicazioni specifiche in merito.

Nota importante è che ricondurre tutte le sopra riportate indicazioni all’ambito organizzativo-contabile del Centro di Costo assicura una “unitarietà” informativa significativa e non fuorviante per tutti i destinatari del Referto, Corte dei conti compresa.

Il Controllo della qualità dei servizi

Gli elementi propedeutici all’introduzione del Controllo della qualità

Con riferimento al controllo in esame, è importante l’applicazione di sistemi di monitoraggio e di rilevazione che tengano conto di alcuni aspetti essenziali quali:

1. la tipicità dei bisogni a cui l’ente deve dare risposta;
2. le esigenze di trasparenza e di integrità dell’azione amministrativa.

La questione relativa ai bisogni è di particolare rilievo. Le Pubbliche Amministrazioni, infatti, a differenza delle aziende private, non soddisfano “bisogni individuali”, ma “interessi collettivi”. L’interesse collettivo (che rappresenta un presupposto per l’attività amministrativa) è l’insieme di valori, bisogni, prospettive e garanzie che alimentano l’azione amministrativa che non può essere disatteso solo perché non è “avvertito” dai “clienti” a cui è rivolto il servizio. L’interesse collettivo, infatti, non rappresenta i “bisogni” o il “gusto” dei destinatari diretti dei servizi (come nel caso dei prodotti di un’azienda), ma il naturale dispiegarsi dell’azione amministrativa i cui effetti si producono ben oltre il presente e intaccano soggetti e collettività che possono essere geograficamente lontane o persino non ancora nate o insediate.

Si aggiunga, inoltre che, a differenza del contesto di mercato, nel quale ogni cliente ha diritto di interferire sul prodotto, nei processi amministrativi, i cittadini, hanno, invece, il diritto di conoscere non solo l’esito dell’azione (il c.d. prodotto), ma soprattutto, le modalità con le quali viene esercitata.

La “qualità” dell’azione amministrativa, infatti, si esprime anche attraverso la conformità alle norme, il rispetto dei tempi procedurali, la corretta gestione finanziaria, ecc.

Da ciò si potrebbe argomentare che la “qualità” in generale dell’azione amministrativa può essere espressa da quattro prospettive:

A) EFFICIENZA ED ECONOMICITÀ INTERNA	È l'ambito del funzionamento della macchina amministrativa, sul quale si concentrano le attenzioni dei sistemi di controllo attuale e la cui conformità alle regole di buona gestione inevitabilmente esprime un giudizio di qualità, benché limitato alla sola prospettiva interna.
B) EFFICACIA DEI SERVIZI RIVOLTI ALL'UTENZA	È l'ambito dei servizi a domanda individuale e dei servizi al cittadino, nei quali è più diretto il rapporto tra cittadino e istituzione. È necessario, al riguardo, individuare standard e dimensioni che riescano a soddisfare il giusto equilibrio tra l'esigenza di "eccellenza" di un servizio con quella di "ampiezza" dell'utenza, esercizio particolarmente complesso in una situazione sociale caratterizzata da carenza di risorse. Su tale ambito sembra concentrarsi la nuova tipologia di controllo della qualità di cui al D.L. n. 174/2012.
C) INTEGRITÀ E RISPETTO DELLE FUNZIONI DI GARANZIA E TRASPARENZA DELLA AZIONE AMMINISTRATIVA	È un ambito prettamente amministrativo e persino "burocratico", ma nel quale risiede uno dei valori che inevitabilmente rilevano la qualità dell'azione amministrativa: il rispetto delle regole e dei diritti dei cittadini. Sarebbe grave, infatti, che un ente acquisisse certificazioni di qualità di prodotto trascurando la dovuta attenzione al rispetto degli adempimenti di legge.
D) ADEGUATEZZA NELLA GESTIONE DEL TERRITORIO E NEL SODDISFACIMENTO DEI BISOGNI DIFFUSI	È l'ambito nel quale si esprime maggiormente l'interesse collettivo e nel quale, "in modo assoluto" non è corretto utilizzare categorie del tipo "cliente-fornitore". Rientrano in questo ambito le politiche urbanistiche, la programmazione territoriale, la gestione dell'igiene, dei trasporti, ecc. È evidente che la qualità di questo ambito non può essere espressa da standard legati al mero soddisfacimento dell'utenza, quanto alla comparazione tra il "profilo" atteso e quello effettivamente realizzato.

Il concetto di "qualità" assume un significato ampio: in virtù della sua capacità di assolvere a molteplici funzioni, si ampliano, parallelamente, le dimensioni che possono essere prese in considerazione per formulare il giudizio di qualità.

La nozione di qualità non può essere riferita al solo momento della valutazione del servizio erogato; essa deve necessariamente essere ricondotta al processo, agli elementi che ne consentono la realizzazione, alle modalità organizzative messe in atto, alle scelte allocative di tutte le risorse utilizzate.

Ma molto importante è sviluppare la "logica della qualità", che significa agire sia a livello strategico sia a livello operativo, al fine di individuare i possibili punti critici di verifica e di intervento.

Un possibile modello di riferimento identifica in almeno cinque "sottosistemi" le aree verso cui concentrare l'attenzione.

Tali sottosistemi rappresentano il concetto di "qualità" nelle sue diverse componenti.

In dettaglio si può distinguere tra:

- qualità **programmata** (o progettata);
- qualità **erogata** (o prestata);
- qualità **relativa** (o paragonata);
- qualità **attesa** (o prevista);
- qualità **percepita**.

Parlare di qualità nell'ambito delle organizzazioni erogatrici di servizi significa essenzialmente fare riferimento ai concetti di **qualità programmata** e **qualità erogata**; ma per ottenere livelli adeguati

occorre innanzitutto soffermarsi ed interrogarsi sugli **aspetti organizzativi interni** alle stesse organizzazioni in modo che la "**filiera**" della qualità arrivi ad un risultato finale in linea con quanto programmato e ritenuto congruo rispetto a tutti gli elementi considerati.

Per quanto attiene agli Enti Locali, spesso si deve partire da un programma o progetto di cui al DUP per sviluppare tutti gli aspetti progettuali ed organizzativi al fine di garantire quella "filiera" della qualità come sopra esposto, coinvolgendo i vari attori e soggetti coinvolti, i contratti di servizi e le carte della qualità dei servizi.

Gli enti regolatori dei servizi, in considerazione dell'obbligo di cui all'art. 147 del TUEL, devono sviluppare adeguate capacità programmatiche nella gestione dei servizi, a prescindere se siano gestiti in economia ovvero affidati a società esterne (4), prevedendo nelle Relazioni previsionali e programmatiche adeguati "programmi" e/o "progetti" in cui dovranno essere articolati **gli obiettivi qualitativi e quantitativi** dei servizi da erogare alla collettività, con la specifica individuazione di appositi parametri da trasferire nei contratti di servizi e nella Carta della qualità.

Questi ultimi documenti non possono più rappresentare semplicemente un "adempimento" ma occasione per la verifica:

- del livello di qualità dei servizi raggiunto;
- del livello di qualità ritenuto adeguato e fattibile nell'interesse della collettività;

(4) L'art. 147, comma 2, lett. e), del TUEL prescrive che il sistema di controllo in esame deve "garantire il controllo della qualità dei servizi erogati, sia direttamente, sia mediante orga-

nismi gestionali esterni, con l'impiego di metodologie dirette a misurare la soddisfazione degli utenti esterni e interni dell'ente".

Pianificazione e controllo

- delle modalità concrete di coinvolgimento dei diversi *stakeholders* nelle diverse fasi - preventive, concomitanti e successive - di rilevazione della qualità;
- dell'adeguatezza dell'assetto organizzativo interno dell'ente per presiedere e governare tali nuovi processi, compreso i sistemi di Controllo interni (in modo peculiare il sistema del controllo strategico e quello di gestione).

In termini di **customer satisfaction** nelle Amministrazioni pubbliche si può sostenere che essa consiste nell'individuare il potenziale di miglioramento dell'Amministrazione nonché i fattori su cui si registra lo scarto maggiore tra ciò che l'Amministrazione è stata in grado di realizzare e ciò di cui gli utenti hanno effettivamente bisogno o che si aspettano di ricevere dalla stessa Amministrazione. Rilevare la *customer satisfaction* serve a costruire un modello di relazione Amministrazione-cittadini basato sulla fiducia e a dare nuova legittimazione all'azione pubblica fondata sulla capacità di dare risposte tempestive e corrispondenti ai reali bisogni dei cittadini e delle imprese.

Si tratta, quindi, di verificare rispetto a specifici servizi offerti dalle Amministrazioni:

1. lo **scostamento tra i bisogni del cittadino ed il punto di vista dell'Amministrazione** tenuto conto delle circostanze che i bisogni e le attese non sono sempre ben compresi dall'Amministrazione e che Amministrazione e cittadini possono attribuire un ordine di priorità diverso ai bisogni;
2. lo **scostamento tra le attese del cittadino e i livelli di servizio definiti**, in considerazione del fatto che spesso l'insoddisfazione del cittadino dipende dal disallineamento tra le proprie attese e i livelli di prestazione previsti dall'Amministrazione;
3. lo **scostamento tra i livelli di servizio definiti (e promessi) e le prestazioni effettivamente fornite**, ascrivibile a disservizi nei processi di produzione e di erogazione dei servizi;
4. lo **scostamento tra le prestazioni effettivamente erogate e la percezione del cittadino**, il cui grado di soddisfazione dipende anche da aspetti soggettivi e relativi alla propria personale esperienza di fruizione del servizio.

La customer satisfaction:
- non è un sondaggio d'opinione e cioè uno strumento finalizzato a misurare il consenso della cittadinanza nei confronti del livello politico o il grado di notorietà dell'Amministrazione;
- non è la semplice distribuzione di un questionario di gradimento distribuito senza aver definito le relative modalità di predisposizione, somministrazione, elaborazione ed utilizzo;
- non è un dato statistico fine a se stesso, dal momento che i dati rilevati assumono il valore di informazioni significative solo se correlati a possibili azioni e interventi di miglioramento;
- non è una misura dell'adeguatezza del personale e dei servizi a diretto contatto con l'utente, in quanto misura la capacità di tutta l'organizzazione di generare valore per il cittadino e riguarda tutti gli aspetti del servizio (tecnici, relazionali, ambientali, di immagine, economici, organizzativi).
La rilevazione della customer satisfaction è particolarmente utile nei casi in cui:
- si definiscono le politiche di intervento nelle fasi della pianificazione e dell'individuazione delle scelte e delle priorità;
- si intende valutare l'impatto degli interventi di miglioramento dei servizi, per verificarne il riconoscimento da parte del cittadino;
- si impostano gli strumenti di controllo e valutazione interni (Controllo di gestione, valutazione dei dirigenti, Controllo strategico ecc.).

Il Report del Controllo della qualità

Anche per tale tipologia di Controllo è determinante la "produzione" di un *Report* periodico **infrannuale** che possa esprimere i risultati conseguiti o che l'ente sta conseguendo rispetto a quanto programmato, in modo da permettere quella "consapevolezza" dell'andamento gestionale ed eventualmente consentire di porre in essere delle azioni correttive per il raggiungimento degli obiettivi che

si intendono perseguire e per i quali sono stati approvati tutti i documenti programmatici sopra ricordati.

Di seguito vengono riportati alcuni esempi di **indicatori di "qualità"** e di **"customer satisfaction"** all'interno del *Report* periodico dell'ente, secondo la tempistica regolamentare approvata (es. **Trasporto Pubblico Locale**):

Qualità del servizio
1. Regolarità del servizio
- Regolarità complessiva
- Puntualità
2. Pulizia
- Frequenza pulizie ordinarie
- Frequenza media pulizie locali
- Frequenza pulizia biglietterie
3. Comfort del viaggio
- Affollamento
4. Informazioni e servizi agli sportelli
- Operatività call center
- Diffusione orari
- Riscontro proposte e reclami

Customer satisfaction
1. Sicurezza
- Modernità dei mezzi
- Qualità dei mezzi
- Condotta di guida
- Sicurezza personale nei mezzi e nei luoghi di attesa
2. Regolarità del servizio
- Puntualità nelle ore di punta
- Puntualità nelle altre ore
- Regolarità nelle corse
3. Comfort del viaggio
- Affollamento nelle ore di punta
- Affollamento nelle altre ore
- Climatizzazione dei mezzi
- Facilità di salire sui mezzi
4. Pulizia dei mezzi e della struttura
- Pulizia dei locali aperti al pubblico
- Pulizia pensiline e luoghi di attesa
- Pulizia e condizioni igieniche dei mezzi
5. Informazioni
- Facilità di reperimento delle informazioni
- Presenza di orari alle fermate
- Completezza/esaustività delle informazioni
- Diffusione e chiarezza degli orari alle fermate/approdi
- Diffusione e chiarezza delle informazioni a bordo dei mezzi

Pianificazione e controllo

<i>Customer satisfaction</i>
6. Personale
- Aspetto/riconoscibilità del personale
- Cortesia educazione del personale
- Capacità e volontà del personale
7. Servizio allo sportello
- Facilità di trovare i biglietti
- Servizio di inoltro reclami
- Servizio di risposta dei reclami
8. Attenzione all'ambiente
- Adeguatezza dei mezzi per controllo inquinamento atmosferico
- Adeguatezza mezzi per controllo rumorosità

Conclusioni

Non produrre *Report* periodici infrannuali equivale all'assenza sostanziale dei Controlli interni, inoltre, dalla loro struttura nonché dagli elementi che essi contengono si potrebbe argomentare in relazione all'**effettività** e all'**adeguatezza** degli stessi.

Per l'ottenimento di validi *Report* occorre investire nella loro "progettazione", esplicitando gli aspetti sostanziali di ogni controllo (cosa si vuole ottenere e monitorare), gli aspetti regolamentari ed organizzativi e fissando già *a priori* la periodicità degli stessi in modo che il momento di produzione e di discussione di tali documenti diventi un momento "istituzionale" per fare il "punto della situazione" e

permettere - conseguentemente - la consapevolezza dell'andamento gestionale e l'attuazione di eventuali azioni correttive, in una logica di *brainstorming* e di *SWOT Analysis*.

I *Report* dei Controlli interni non vanno "improvvisati" o fatti "quando capita", pena la dichiarazione di inadeguatezza e di "assenza" di cui all'art. 148 del TUEL e conseguente applicazione di sanzioni agli amministratori responsabili.

In questo articolo più che minacciare le sanzioni, si sono voluti mettere in evidenza gli aspetti salienti e propedeutici dei *Report* di natura aziendale, utili a tutti gli "attori" e agli *stakeholders* coinvolti, cittadini inclusi.