

Deliberazione n 67/2021/VSGC*Corte dei Conti*

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER L'EMILIA-ROMAGNA

composta dai magistrati*:

dott. Marco Pieroni	presidente
dott. Massimo Romano	consigliere
dott. Tiziano Tessaro	consigliere
dott.ssa Gerarda Maria Pantalone	consigliere
dott. Marco Scognamiglio	referendario (relatore)
dott.ssa Khelena Nikifarava	referendario
dott.ssa Elisa Borelli	referendario (relatore)
dott.ssa Ilaria Pais Greco	referendario

* riuniti mediante collegamento telematico

Adunanza del 22 aprile 2021**Comune di Zola Predosa (BO)****Verifica sul funzionamento dei controlli interni**

VISTI gli artt. 81, 97, 100, 117 e 119 della Costituzione;

VISTO il Testo Unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con il regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214, e successive modificazioni;

VISTA la legge 14 gennaio 1994, n. 20;

VISTO l'art. 148 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 e s.m.i. recante il Testo Unico delle leggi sull'ordinamento degli Enti locali;

VISTO il Regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti con il quale è stata istituita in ogni Regione ad autonomia ordinaria

una Sezione Regionale di Controllo, deliberato dalle Sezioni Riunite in data 16 giugno 2000, modificato con le deliberazioni delle Sezioni Riunite n. 2 del 3 luglio 2003 e n. 1 del 17 dicembre 2004, e, da ultimo, con deliberazione del Consiglio di Presidenza n. 229, del 19 giugno 2008;

VISTA la deliberazione di questa Sezione regionale di controllo n. 121/2020/INPR del 14 dicembre 2020, di approvazione del programma dei controlli per l'anno 2021;

VISTE le "Linee guida per le relazioni annuali del Sindaco dei Comuni con popolazione superiore ai 15.000 abitanti, del Sindaco delle Città metropolitane e del Presidente delle Province sul funzionamento del sistema integrato dei controlli interni nell'esercizio 2019" approvate dalla Sezione delle Autonomie della Corte dei conti con deliberazione n. 19/SEZAUT/2020/INPR del 27 ottobre 2020;

VISTO il referto sul funzionamento del sistema dei controlli interni del Comune di Zola Predosa per l'esercizio 2019;

VISTA la risposta fornita dall'Ente con prot. 6086 del 26 febbraio 2021 acquisita con prot. 3316 del 26 febbraio 2021 in riscontro alla nota istruttoria avente n. prot. 1533 del 08 febbraio 2021;

Vista l'ordinanza presidenziale n. 43 in data 21 aprile 2021 con la quale la Sezione è stata convocata, tramite piattaforma Teams, per l'odierna camera di consiglio;

UDITI i relatori, referendari Marco Scognamiglio ed Elisa Borelli;

FATTO

1. La Sezione delle Autonomie della Corte dei conti, con deliberazione n. 14/2018/INPR ha approvato le linee guida ed il relativo questionario per le relazioni annuali del Sindaco dei Comuni con popolazione superiore ai 15.000 abitanti, del Sindaco delle Città metropolitane e del Presidente delle Province, sul funzionamento del sistema integrato dei controlli interni nell'esercizio 2017. Il questionario, pur conservando le principali caratteristiche di forma e contenuto delineate dalle linee guida approvate negli anni precedenti, ha introdotto innovazioni sostanziali privilegiando una logica di sistema, con modifiche nella struttura e nel numero delle sezioni in cui si articola lo schema di relazione, e la creazione di una sezione introduttiva che compendia le domande da cui è possibile evincere, attraverso il raffronto tra i diversi ambiti operativi del controllo, il profilo caratteristico del sistema attuato dall'ente, la sua conformità al disposto

normativo e la capacità di incidere efficacemente sui processi in atto sviluppando nuove sinergie.

2. L'esito dell'analisi dei questionari per l'**esercizio 2017**, riguardanti 773 amministrazioni, di cui 681 Comuni sopra i 15.000 abitanti e 92 enti di area vasta tra Province (82) e Città metropolitane (10), è stata compendiata nella relazione allegata alla deliberazione della Sezione delle Autonomie n. 23/SEZAUT/2019 del 29 luglio 2019 sulle modalità e sul grado di applicazione della normativa sui controlli interni. L'analisi si è avvalsa soprattutto di indicatori idonei a monitorare se la programmazione fosse adeguata, se si raggiungessero i livelli di efficacia, efficienza ed economicità prestabiliti, se la quantità e qualità dei servizi fossero in linea con i requisiti richiesti e se l'organizzazione fosse corrispondente agli scopi. Dall'esame complessivo delle risposte fornite al questionario, attraverso la sommatoria ottenuta delle posizioni in graduatoria ottenute in ciascuna delle tre classi di indicatori di funzionalità (indicatori di struttura, di efficienza e di efficacia), il Comune di Zola Predosa è risultato tra gli enti classificati a rischio "*medio-alto*" di controllo, situazione questa che secondo la Sezione delle Autonomie, connota gli enti che "tentano ancora ad avviare numerose tipologie di controlli e, per lo più, tendono a considerare i controlli interni come un semplice adempimento formale (piuttosto che un'opportunità ed una garanzia per l'Ente) [...] mantengono un basso livello di produttività di *report*, spesso inferiore alle stesse previsioni regolamentari (specie nei controlli di gestione, strategici, sugli organismi partecipati e sulla qualità dei servizi)".

3. La Sezione delle Autonomie della Corte dei conti ha approvato, con deliberazione n. 22/2019/INPR del 29 luglio 2019, la versione aggiornata delle linee guida e del questionario sul funzionamento del sistema integrato dei controlli interni nell'**esercizio 2018** e, con deliberazione n. 19/2020/INPR del 27 ottobre, la versione aggiornata delle linee guida e del questionario sul funzionamento del sistema integrato dei controlli interni nell'**esercizio 2019**; Inoltre, con deliberazione n. 18/2020/INPR del 22 ottobre, sempre la Sezione delle autonomie ha approvato apposite linee di indirizzo per i controlli interni durante l'emergenza da Covid-19;

4. Il questionario-referto relativo all'esercizio 2019, per il Comune di Zola Predosa attesta che:

A. SISTEMA DEI CONTROLLI

i. Il sistema dei controlli interni non è esercitato in conformità a quanto previsto dai regolamenti dell'ente con riferimento al controllo sugli organismi partecipati (**domanda 1.1 – lett. e) del questionario**);

ii. sono state registrate le seguenti criticità nell'organizzazione o nell'attuazione dei seguenti controlli (**1.4**):

	Criticità
a) Controllo di regolarità amministrativa e contabile	Basso
b) Controllo di gestione	Medio
c) Controllo strategico	Basso
f) Controllo sugli organismi partecipati	Medio
f) Controllo sulla qualità dei servizi	Medio

iii. non risultano avviate azioni correttive in relazione a n. 2 report ufficializzati nell'ambito del **controllo di regolarità amministrativa e contabile**, n. 1 report ufficializzato nell'ambito del **controllo di gestione**, n. 2 report ufficializzati nell'ambito del **controllo strategico**, n. 1 report ufficializzato nell'ambito del **controllo sugli equilibri finanziari**, n. 1 report ufficializzato nell'ambito del **controllo sugli organismi partecipati** e n. 1 report ufficializzato nell'ambito del **controllo sulla qualità dei servizi (1.5)**;

iv. non sono intervenute modifiche nel sistema dei controlli interni in un'ottica di maggiore integrazione e raccordo tra le singole tipologie di controllo (**1.6**).

B. CONTROLLO DI REGOLARITA' AMMINISTRATIVA E CONTABILE

v. Gli esiti del controllo di gestione effettuato nell'anno precedente non hanno concorso alla individuazione dei settori di attività dell'ente da sottoporre al controllo successivo (**2.4**);

vi. gli esiti del controllo preventivo di regolarità contabile effettuato nell'anno precedente non hanno influito sulle modalità di estrazione degli atti da sottoporre a controllo successivo di regolarità amministrativa (**2.4-bis**);

vii. per la frequenza di trasmissione dei report da indirizzare ai

responsabili dei servizi è stata indicata la scelta "altro", senza ulteriori specificazioni **(2.6)**;

viii. non sono stati effettuati controlli, ispezioni o altre indagini volti ad accertare la regolarità amministrativa e contabile dell'attività posta in essere da specifici uffici o servizi **(2.7)**;

ix. non sono state verificate le attestazioni concernenti i pagamenti effettuati dopo la scadenza dei termini previsti dall'art. 4 del d.lgs. n. 231/2002, secondo le modalità di cui all'art. 41 del d.l. n. 66/2014, conv. dalla l. n. 89/2014, in quanto "non ricorre la fattispecie" **(2.8)**.

C. CONTROLLO DI GESTIONE

x. L'ente, per il controllo di gestione, non si avvale di un sistema di contabilità economico-patrimoniale tenuta con il metodo della partita doppia **(3.2)**;

xi. i regolamenti o le delibere dell'Ente non prevedono espressamente che le articolazioni organizzative decentrate inserite nei diversi settori operativi si attengano alle direttive della struttura centrale per quanto riguarda le procedure operative, i criteri di analisi ed il livello di approfondimento delle elaborazioni, in quanto "non ricorre la fattispecie" **(3.3)**;

xii. non sono stati elaborati ed applicati gli indicatori di economicità (e) ed analisi finanziaria (f) **(3.5)**;

xiii. il tasso medio di copertura (media semplice nell'anno) dei costi di tutti i servizi a domanda individuale a cui l'utente è tenuto a contribuire, gestiti direttamente o per il tramite di enti strumentali (nel caso i relativi costi ricadano, almeno in parte, sul bilancio dell'ente locale) è pari al 53,29% **(3.7)**.

D. CONTROLLO STRATEGICO

xiv. Non sono stati elaborati ed applicati gli indicatori di economicità (e) ed innovazione e sviluppo (f) **(4.4)**;

xv. tra i parametri in base ai quali l'organo d'indirizzo politico ha verificato lo stato d'attuazione dei programmi non figurano il rispetto degli standard di qualità prefissati (d) e l'impatto socio-economico dei programmi (e) **(4.7)**.

E. CONTROLLO SUGLI EQUILIBRI FINANZIARI

xvi. Non sono state chieste misure per ripristinare l'equilibrio finanziario

(5.4).

F. CONTROLLO SUGLI ORGANISMI PARTECIPATI

xvii. L'ente non si è dotato di una specifica struttura dedicata al controllo degli organismi partecipati **(6.1)**;

xviii. non sono stati definiti per l'anno gli indirizzi strategici ed operativi degli organismi strumentali dell'ente **(6.2)**, né sono stati approvati i *budget* delle società partecipate *in house* o degli organismi strumentali controllati dall'ente **(6.3)**;

xix. la relazione sul governo societario predisposta dalle società a controllo pubblico non contiene il programma di valutazione del rischio aziendale, a norma dell'art. 6, commi 2 e 4, TUSP, in quanto "non ricorre la fattispecie" **(6.11)**;

xx. non sono emersi indicatori di crisi aziendale nell'ambito dei programmi di valutazione del rischio di cui all'art. 6, comma 2, TUSP, in quanto "non ricorre la fattispecie" **(6.12)**;

xxi. non è stato verificato il rispetto, nelle società a controllo pubblico, dell'obbligo di comunicazione alle Sezioni regionali delle delibere assembleari che derogano al principio dell'amministratore unico, a norma dell'art. 11, commi 2 e 3, d.lgs. n. 175/2016, in quanto "non ricorre la fattispecie" **(6.13)**;

xxii. non sono stati previsti report informativi periodici da parte degli organismi partecipati inerenti ai profili organizzativi e gestionali in quanto "non disponibili" **(6.14)**;

xxiii. non è stato elaborato nessuno degli indicatori previsti **(6.16)**.

G. CONTROLLO SULLA QUALITA' DEI SERVIZI

xxiv. l'ente attesta di aver effettuato analisi sulla qualità "effettiva" solo su alcuni dei servizi **(7.1)**;

xxv. non sono stati elaborati ed applicati gli indicatori di trasparenza dei tempi di erogazione (c), trasparenza dei costi di erogazione (d), trasparenza sulle responsabilità del servizio (e) e la conformazione agli standard di qualità (i) **(7.4)**;

xxvi. relativamente alla frequenza con cui l'ente ha proceduto alla misurazione degli utenti si è optato per la voce "diversificata", senza ulteriori indicazioni nella sezione dedicata alle note, la soddisfazione degli utenti è stata misurata solo su alcuni servizi **(7.7)**;

xxvii. non sono stati effettuati confronti sistematici (*benchmarking*) con i

livelli di qualità raggiunti da altre amministrazioni (**7.8**);

xxviii. non sono previste forme di coinvolgimento attivo dei portatori di interesse (*stakeholders*) nella fase di definizione degli standard di qualità (**7.9**);

xxix. l'ente non dichiara se ha realizzato, rispetto all'anno precedente, un innalzamento degli standard economici o di qualità dei servizi misurabili attraverso indicatori definiti e pubblicizzati in quanto "non disponibile" (**7.10**).

5. I sopramenzionati profili di possibile criticità, i quali assumono ancora maggiore rilevanza tenuto conto che, in relazione al precedente ciclo di controllo, il Comune di Zola Predosa è risultato tra gli enti classificati rischio "*medio-alto*" di controllo (cfr. par. 2), lasciano emergere un quadro caratterizzato dalla mancata attuazione del controllo sugli organismi partecipati, dall'inadeguatezza del controllo sulla qualità dei servizi, nonché da significativi profili di possibile criticità per quanto riguarda il controllo di regolarità amministrativo-contabile, il controllo di gestione e il controllo strategico. Ritenuto che l'esito dell'istruttoria già effettuata mediante analisi del questionario-referto necessitasse pertanto di integrazione in contraddittorio con l'Ente, al fine di acquisire elementi utili a verificare la effettiva sussistenza ed adeguatezza dei controlli interni, il magistrato istruttore ha esperito apposito approfondimento, con nota del 8 febbraio 2021, chiedendo gli opportuni chiarimenti in ordine ad ognuno dei punti evidenziati ed ogni altro elemento ritenuto utile, incluse le disposizioni regolamentari dell'Ente in materia di controlli interni relazionando sulla effettiva applicazione delle medesime.

6. Il Comune ha riscontrato la suddetta nota istruttoria con propria risposta prot. 6086 del 26 febbraio 2021 acquisita con prot. 3316 del 26 febbraio 2021 illustrando quanto segue.

A. SISTEMA DEI CONTROLLI

- Le criticità segnalate al punto 1.4 del questionario deriverebbero principalmente dal fatto che l'organico comunale non consente di assegnare risorse umane esclusivamente alle attività di controllo, che vengono comunque svolte con efficacia. Col dichiarato obiettivo di migliorare ulteriormente queste attività, è stata disposta l'istituzione del Servizio Programmazione e Controlli all'interno dell'Area Affari Generali e Istituzionali, che lavora a supporto delle attività del Segretario Generale e opera in sinergia e trasversalmente con tutte le Aree, sul fronte della programmazione e su quello dei controlli. La nuova

organizzazione è divenuta operativa da ottobre 2020;

- al proposito, è stato intrapreso anche un lavoro di studio ed approfondimento all'interno dell'Unione dei Comuni Valli del Reno Lavino e Samoggia, di cui l'ente fa parte. Negli ultimi anni infatti è stato avviato un percorso univoco tra i Comuni aderenti, iniziato con l'individuazione di un Organismo Indipendente di Valutazione unitario in forma associata, grazie al quale è stato elaborato e approvato un sistema di valutazione unico delle performance attraverso strumenti omogenei per tutti gli enti appartenenti all'Unione;

- Ulteriore obiettivo, in un'ottica di sviluppo, è quello di attribuire all'Unione l'azione unitaria ed univoca di miglioramento e sviluppo dei controlli interni mediante il conferimento delle funzioni ad un ufficio preposto, per addivenire ad un allineamento nella qualità delle informazioni che potranno essere generate da appositi processi e strumenti di misurazione preventiva e consuntiva al fine di pervenire all'uniformità della qualità di servizi erogati. In questo quadro, afferma l'ente, sarà opportuno un adeguamento del regolamento comunale in materia;

- durante l'anno 2019 non si è riscontrata la necessità di azioni correttive o modifiche nelle varie tipologie di controllo grazie alla puntuale applicazione delle direttive del responsabile finanziario, all'azione di coordinamento e impulso del segretario e all'esito positivo dei controlli effettuati e dei report prodotti. L'ente riferisce dell'azione di integrazione e raccordo tra le singole tipologie di controllo mediante diversi strumenti di coordinamento quali: - incontri periodici con i Responsabili Titolari di Posizione Organizzativa - incontri settimanali con i Segretari dei Comuni dell'Unione - confronti mirati in particolare con la Responsabile dei Servizi Finanziari o con altri Responsabili Titolari di Posizione Organizzativa in relazione alle tematiche da affrontare - verifiche e monitoraggi periodici sul grado di avanzamento degli obiettivi e condivisione degli esiti con la Giunta Comunale.

B. CONTROLLO DI REGOLARITÀ AMMINISTRATIVA E CONTABILE

- l'ente premette che nessun atto deliberativo è stato assunto con pareri negativi e che in ogni proposta i responsabili hanno relazionato sui suoi effetti finanziari e patrimoniali;

- per quanto concerne l'attività di controllo di regolarità amministrativa e contabile, si precisa che:

a) il controllo successivo di regolarità amministrativa è stato curato dal

Segretario Generale, con il supporto della Servizio Segreteria Generale. Sono stati controllati 117 atti che prevedevano impegno di spesa su un totale di 689 determinazioni adottate (circa il 17%), prevedendo altresì la verifica sui contratti stipulati e su altri atti amministrativi, con l'obiettivo di comprendere le diverse tipologie di provvedimento di competenza comunale. Come previsto dal Regolamento sui controlli, gli atti sono stati selezionati a campione, mediante sorteggio, prevedendo comunque che l'attività interessasse in percentuale atti elaborati dalle diverse Aree in cui si articola la struttura comunale. Gli esiti del controllo di gestione effettuato nell'anno precedente non hanno concorso all'individuazione dei settori di attività da sottoporre a controllo successivo, in quanto non sono state riscontrate irregolarità di rilievo (punto 2.4). Pertanto, il sistema di campionatura è stato mantenuto ed ha interessato tutte le Aree comunali. Nel 2019 il Segretario Generale non ha riscontrato vizi tali da necessitare il seguito di apposita e circostanziata comunicazione al responsabile interessato;

b) il controllo preventivo di regolarità contabile è stato effettuato dal responsabile finanziario nell'anno precedente e i suoi esiti non hanno influito sulle modalità di estrazione degli atti da sottoporre a controllo successivo di regolarità amministrativa, in quanto il controllo costante e concomitante ha evitato la formazione di irregolarità garantendo gli equilibri finanziari e di gestione. Sottolinea l'ente che la regolarità amministrativa e contabile degli atti prodotti dai Servizi dell'ente sia sottoposta anche a controlli esterni da parte del Collegio dei Revisori soprattutto sotto il profilo fiscale ed economico, come risulta da specifici verbali riferiti alle verifiche di cassa, alle principali variazioni di bilancio, alla revisione ordinaria dei residui ed al rendiconto di gestione;

- nel referto, alla domanda con quale frequenza sono stati adottati i report (punto 2.6) la risposta corretta è "frequenza annuale" e non "altro"; si tratta di un errore di compilazione;

- con riferimento alla domanda di cui al punto 2.7 è stato risposto "no", interpretando probabilmente in maniera non corretta il quesito, in quanto i controlli effettuati non hanno interessato specifici uffici, ma tutti i Servizi dell'ente mediante uno stretto monitoraggio e controllo anche alla luce delle direttive emanate in materia finanziaria dal Responsabile finanziario e in materia di programmazione giuridico-amministrativa da parte del Segretario comunale.

- non sono state verificate le attestazioni concernenti i pagamenti effettuati dopo la scadenza dei termini previsti dall'art. 4 del D.Lgs. n. 231/2002 secondo le modalità di cui all'art. 41 del d.l. n. 66/2014, convertito dalla l. n.

89/2014, in quanto non ne è ricorso la fattispecie.

C. CONTROLLO DI GESTIONE

- Tale controllo è svolto in riferimento ai singoli centri di costo e ai servizi e si basa sui dati contabili e sul sistema di indicatori e reportistica del Piano Esecutivo di Gestione, approvato per l'anno 2019 con atto di G.C. n 10/2019 ed integrato con atto di G.C. n 49/2019 in merito agli obiettivi assegnati ai Responsabili di servizio ai fini della loro realizzazione. L'attività di controllo consiste nella verifica, durante l'anno e al termine della gestione dello stato di attuazione degli obiettivi annuali programmati ed assegnati dalla Giunta Comunale con il PEG, attraverso appositi indicatori che consentano l'analisi delle risorse acquisite e la comparazione tra le risorse impiegate e la qualità e la quantità dei servizi offerti;

- il Comune gestisce una contabilità finanziaria integrata con quella economico-patrimoniale, che alimenta direttamente le voci costituenti il Conto Economico e lo Stato Patrimoniale e si avvale anche delle scritture e registrazione dell'inventario. Per il controllo di gestione, afferma l'ente, ci si doterà di un software di supporto integrato con la contabilità generale, dato che al momento il controllo viene effettuato extra-contabilmente utilizzando fogli di calcolo. Tale implementazione del controllo di gestione è stata concordata con l'Unione Comuni Valli del Reno, Lavino e Samoggia di cui Zola Predosa fa parte, sia perché l'Unione gestisce i Sistemi Informatici Associati sia in vista di una gestione associata delle attività riguardanti i controlli interni, con particolare riferimento a questa tipologia. Il programma informatico per il controllo di gestione integrato con il programma di contabilità finanziaria ed economico-patrimoniale doveva essere installato e avviato nel corso del 2020, ma l'emergenza sanitaria ancora in essere ha fatto posticipare questa attività, attualmente riprogrammata tra aprile e giugno 2021;

- si precisa, inoltre, che il Comune non ha articolazioni organizzative decentrate inserite nei vari settori operativi, in quanto il coordinamento delle attività del controllo di gestione è curato dal Segretario Generale che, nel 2019, si è avvalso dell'ufficio controlli interni e del personale a vario titolo interessato: questo motiva la risposta al punto 3.3. Per quanto attiene al punto 3.5 non sono stati elaborati ed applicati gli indicatori di economicità ed analisi finanziaria, in quanto il controllo di gestione viene svolto attraverso il Piano Esecutivo di Gestione, strumento già ripartito ed articolato in centri di responsabilità e centri di costo; questo consente di avere immediatamente e costantemente il controllo

da parte del servizio finanziario dell'andamento economico finanziario e degli indicatori di bilancio correlati, mentre l'andamento degli aspetti gestionali viene verificato attraverso incontri periodici all'interno di ciascuna Area dell'ente e confronti con l'OIV;

- in riferimento al punto 3.7, il dato riportato è quello indicato nel documento contabile del rendiconto della gestione dell'anno 2019 relativamente al tasso medio di copertura dei costi dei servizi a domanda individuale. Il rendiconto prevede, inoltre, per ogni singolo servizio l'illustrazione distinta e dedicata dei relativi oneri e proventi, nonché il tasso di copertura dei costi.

D. CONTROLLO STRATEGICO

- L'attività di controllo strategico è finalizzata a monitorare lo stato di attuazione dei programmi deliberati dal Consiglio Comunale e contenuti nel DUP e nel programma di mandato, attraverso metodologie rivolte alla rilevazione dei risultati conseguiti rispetto agli obiettivi predefiniti e attraverso un monitoraggio intermedio degli stessi con l'obiettivo di rilevare eventuali criticità e adottare le misure conseguenti. L'attività di controllo è attribuita al Segretario Generale, che si avvale della collaborazione dei Responsabili titolari di Posizione Organizzativa e del supporto dell'Organismo Indipendente di Valutazione associato. Il ciclo della performance è elemento essenziale per il controllo strategico. Per tale motivo la rendicontazione della performance dell'Ente costituisce anche il report per il controllo strategico, approvato con deliberazione di Giunta comunale n. 39/2020 in riferimento al 2019;

- per quanto concerne gli indicatori elaborati ed applicati al controllo strategico, si precisa che quelli di "economicità" e di "innovazione e sviluppo" sono stati applicati nella valutazione degli obiettivi collegati alla performance, descritti in apposite schede. In riferimento agli obiettivi definitivi per il 2019 sono state effettuate: una verifica intermedia, che ha determinato alcuni correttivi, ed una verifica finale attuata nel corso del 2020, che ha permesso di riscontrare un elevato grado di raggiungimento degli obiettivi, nella misura media del 90% segnalata nel referto, come attestato dall'OIV e dal Segretario Generale. Per quanto riguarda i parametri in base ai quali l'organo di indirizzo politico ha verificato lo stato di attuazione dei programmi (risposta 4.7) si precisa che quelli legati "al rispetto degli standard di qualità prefissati" e "all'impatto socio - economico" trovano una loro più compiuta declinazione in altri documenti interni, in particolare quelli legate al ciclo della *performance*.

E. CONTROLLO SUGLI EQUILIBRI FINANZIARI

- Afferma l'ente di aver garantito il costante controllo degli equilibri finanziari, della gestione di competenza, di quella dei residui e di quella di cassa anche al fine dell'assolvimento dei vincoli di rispetto delle regole di finanza pubblica, mediante il supporto e il coordinamento del responsabile finanziario e di tutti i responsabili di servizio dell'ente e sotto la vigilanza dell'organo di Revisione;

- dato che il periodo di monitoraggio è risultato a volte contestuale ad operazioni di variazione di bilancio previste dalla normativa vigente, il permanere degli equilibri finanziari è stato attestato direttamente nelle relative deliberazioni. In particolare, in occasione della salvaguardia degli equilibri di bilancio di cui all'art. 193 del Tuel, il responsabile del servizio finanziario, tenuto conto delle evidenze contabili e delle note pervenute dai vari responsabili di servizio, ha verificato il permanere degli stessi mediante una sintetica relazione trasmessa alla Giunta e al Segretario Comunale e sottoposta al controllo dell'Organo di Revisione, che ha reso parere favorevole, a corredo della delibera di Consiglio Comunale n. 68 del 24 luglio 2019 avente ad oggetto "Assestamento generale di bilancio e salvaguardia degli equilibri per l'esercizio 2019 ai sensi degli artt. 175, comma 8 e 193 del d.lgs. n. 267/2000";

- non sono state chieste misure per il ripristino degli equilibri in quanto non si sono verificate criticità in tale ambito.

F. CONTROLLO SUGLI ORGANISMI PARTECIPATI

- L'Ente non ha al proprio interno una struttura dedicata esclusivamente al controllo degli organismi partecipati. Il controllo sugli organismi partecipati è quindi assegnato a una struttura titolare anche di altre competenze, come previsto dall'art. 18 del Regolamento Comunale sui controlli interni, tenuto conto anche del numero particolarmente limitato delle partecipazioni e della loro ridotta entità;

- l'attività di controllo sull'efficienza gestionale legata al monitoraggio finanziario dei bilanci delle società e di eventuali scostamenti è attuata dal responsabile finanziario, che opera in stretta collaborazione con i responsabili dei servizi di riferimento ai quali afferiscono il compito di sottoscrivere i contratti di servizio e la competenza per materia;

- una sezione dedicata al tema degli organismi partecipati e alle relative gestioni costituisce parte integrante del DUP 2019/2021 e della sua nota di aggiornamento approvati rispettivamente con deliberazione consiliare n. 51 del

17 ottobre 2018 e n. 8 del 23 gennaio 2019. In particolare la sezione comprende:

- un'introduzione relativa alla disciplina specifica - l'illustrazione delle partecipazioni societarie in capo al Comune con relativa rappresentazione grafica
- una scheda tecnica per ogni società partecipata nella quale sono indicati: i principali dati della Società (denominazione, sede legale, forma giuridica, oggetto sociale), la misura della partecipazione, la data di inizio e fine della partecipazione, gli altri soci, le finalità, la chiusura del bilancio di esercizio con indicazione dell'eventuale utile - le prospettive rispetto a mantenimento, dismissione, azioni di razionalizzazione;

- il Comune asserisce di non avere organismi strumentali controllati ed ha regolarmente definito il perimetro di consolidamento per il bilancio consolidato dell'esercizio 2019, nel quale non compaiono società partecipate in house od organismi strumentali controllati. Per tale motivo è stata fornita risposta negativa al questionario al punto 6.3, non avendo proceduto ad alcuna approvazione di budget. Nel corso dell'esercizio finanziario 2019 sono stati acquisiti i dati delle partecipate anche al fine della predisposizione del Bilancio Consolidato;

- il Consiglio Comunale ha provveduto nel 2019, come ogni anno, alla revisione periodica delle partecipazioni;

- per quanto riguarda i punti 6.11 – 6.12 – 6.13 l'ente afferma di non avere società controllate né si trova nelle condizioni disciplinate dall'art. 6 del TUSP;

- gli organismi partecipati hanno trasmesso report informativi in vista dell'approvazione dei principali atti di programmazione, alcuni dei quali vengono illustrati nell'ambito di Commissioni Consiliari;

- il Comune non interviene direttamente nell'elaborazione ed applicazione degli indicatori di valutazione. Assicura comunque la partecipazione alle assemblee dei soci, anche attraverso una rappresentanza comune, nelle quali vengono analizzati gli standard di qualità e quantità attraverso detti indicatori. I risultati raggiunti vengono messi a conoscenza del Comune anche attraverso relazioni o pubblicati sul sito degli organismi stessi.

G. CONTROLLO SULLA QUALITÀ DEI SERVIZI

- Il Comune premette che tutti i servizi socio-assistenziali e le attività di Polizia Locale vengono svolte in forma associata mediante conferimento all'Unione dei Comuni. L'indagine sulla soddisfazione degli utenti è stata svolta anche nel corso del 2019 attraverso strumenti quali: raccolta di questionari, segnalazioni e reclami. L'attività, sotto il coordinamento del Segretario Generale, ha visto la collaborazione con i titolari di Posizione Organizzativa responsabili dei servizi

rivolti alla cittadinanza che presentano un'utenza più numerosa e prestazioni di particolare importanza o delicatezza (punto 7.1). Gli indicatori di qualità prevalentemente utilizzati sono: - l'accessibilità in termini di fruizione, disponibilità delle informazioni e di accessibilità fisica per tutte le categorie di cittadini; - la tempestività intesa come capacità di risposta e ragionevolezza dei tempi di attesa; - l'efficacia intesa come rispondenza a quanto l'utente può attendersi in termini di correttezza formale, affidabilità e completezza;

- gli indicatori di trasparenza sono stati elaborati ed applicati; vengono monitorati e gestiti non tanto all'interno del controllo di qualità, quanto piuttosto nell'ambito della trasparenza amministrativa. In questo senso va intesa la risposta al punto 7.4;

- la frequenza con cui il Comune ha proceduto alla misurazione della soddisfazione degli utenti è differenziata e connessa alle diverse attività svolte nell'anno 2019 fra cui: l'aggiornamento della Carta dei Servizi del Servizio Relazioni Cittadino Amministrazione, del Servizio Tributi, del Trasposto Scolastico e della Biblioteca Comunale; la somministrazione di questionari di gradimento sul Trasporto scolastico, sul Servizio Tributi e sul Servizio Relazioni col cittadino. È inoltre disponibile una piattaforma digitale per la segnalazione di reclami da parte dei cittadini, attraverso la quale vengono elaborate statistiche trimestrali;

- riguardo al punto 7.8, nel confermare che nel corso del 2019 non sono stati effettuati confronti sistematici con i livelli di qualità raggiunti da altre Amministrazioni, si sottolinea l'intento dei Comuni appartenenti all'Unione di attivare un'azione di *benchmarking* nel quadro della collaborazione cui si è fatto cenno sopra, peraltro già avviata con la nomina di un unico OIV e la formulazione degli obiettivi strategici e gestionali in modo omogeneo. Le Amministrazioni hanno confermato la comune volontà di gestire i temi legati ai controlli in maniera associata attraverso una graduale e progressiva attività di assegnazione di alcune competenze all'Unione;

- il coinvolgimento attivo di portatori di interesse nella fase di definizione degli standard di qualità è avvenuto nel 2019 grazie alle attività della Commissione Mensa, attraverso la quale si promuove la partecipazione degli utenti e dell'Istituzione Scolastica all'organizzazione del servizio di refezione scolastica, si monitorano le azioni di educazione alimentare rivolte alle giovani generazioni e si favorisce il costante miglioramento della qualità del servizio (punto 7.9);

- sono sedi di coinvolgimento attivo e anche le Assemblee di Frazione per la raccolta di esigenze e aspettative e le Consulte di Frazione, con funzioni

consultive e propositive su diversi ambiti, anche afferenti servizi, attività e progettazioni segnalati dalle diverse zone del territorio. Infine, si sottolinea che i dati riferibili ad un innalzamento della qualità dei Servizi Comunali è rinvenibile nell'aggiornamento delle Carte dei Servizi sopra indicate (punto 7.10).

7. I magistrati istruttori, considerato che il contraddittorio con l'Ente si è già instaurato in via cartolare e che le criticità emerse trovano riscontro documentale, hanno chiesto al Presidente della Sezione di sottoporre le risultanze dell'istruttoria svolta sul Comune di Zola Predosa.

DIRITTO

1. I controlli interni rappresentano un fondamentale presidio per il buon andamento delle Pubbliche amministrazioni, in quanto funzionali a consentire ai vertici dell'Ente di disporre di informazioni necessarie per valutare l'andamento delle gestioni e di apportare le opportune misure correttive in presenza delle criticità e delle disfunzioni riscontrate. L'attenzione del legislatore per il sistema dei controlli interni negli enti locali e l'importanza che lo stesso riveste nel garantire la sana gestione finanziaria degli stessi trovano testimonianza nell'evoluzione normativa in materia di poteri di verifica attribuiti alla Corte dei conti sull'organizzazione ed il funzionamento degli stessi. A partire dal decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 286 è stato avviato un processo di potenziamento delle funzioni di controllo interno anche delle autonomie locali, contestualmente alla progressiva riduzione dei controlli di legittimità sugli atti di Regioni, Province e Comuni e, di converso, al conferimento di maggior spazio per il controllo interno sulla regolarità amministrativa e contabile, sulla gestione, sulla valutazione e il controllo strategico, da attuarsi all'interno di ciascuna Amministrazione mediante apposite strutture a ciò deputate.

2. In particolare, l'art. 147 TUEL prevede:

“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;

b) valutare l'adeguatezza delle scelte compiute in sede di attuazione dei piani, dei programmi e degli altri strumenti di determinazione dell'indirizzo politico, in termini di congruenza tra i risultati conseguiti e gli obiettivi predefiniti;

c) garantire il costante controllo degli equilibri finanziari della gestione di competenza, della gestione dei residui e della gestione di cassa, anche ai fini della realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica determinati dal patto di stabilità interno, mediante l'attività di coordinamento e di vigilanza da parte del responsabile del servizio finanziario, nonché l'attività di controllo da parte dei responsabili dei servizi;

d) verificare, attraverso l'affidamento e il controllo dello stato di attuazione di indirizzi e obiettivi gestionali, anche in riferimento all'articolo 170, comma 6, la redazione del bilancio consolidato nel rispetto di quanto previsto dal decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, e successive modificazioni, l'efficacia, l'efficienza e l'economicità degli organismi gestionali esterni dell'ente;

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.

3. Le lettere d) ed e) del comma 2 si applicano solo agli enti locali 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.

4. Nell'ambito della loro autonomia normativa e organizzativa, gli enti locali disciplinano il sistema dei controlli interni secondo il principio della distinzione tra funzioni di indirizzo e compiti di gestione, anche in deroga agli altri principi di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 286, e successive modificazioni. Partecipano all'organizzazione del sistema dei controlli interni il segretario dell'ente, il direttore generale, laddove previsto, i responsabili dei servizi e le unità di controllo, laddove istituite.

5. Per l'effettuazione dei controlli di cui al comma 1, più enti locali possono istituire uffici unici, mediante una convenzione che ne regoli le modalità di costituzione e di funzionamento".

3. Il decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213 ha ridisegnato l'assetto delineato dal TUEL, innovando le originarie tipologie di controlli interni, rendendo più stringente il controllo di regolarità amministrativa e contabile, eliminando

dall'assetto originario la valutazione della dirigenza e prevedendo per i controlli esterni della Corte verifiche e valutazioni sugli equilibri finanziari dell'Ente, sullo stato di attuazione di indirizzi ed obiettivi gestionali, sull'efficacia ed economicità degli organismi gestionali esterni all'Ente, sulla qualità dei servizi erogati, sia direttamente sia mediante organismi gestionali esterni, nonché sulle società partecipate degli enti secondo metodologie e criteri che attengono ad aspetti sia di regolarità amministrativa e contabile che gestionali e strategici. In tale ottica, il sistema dei controlli sia interni che esterni ha anche recepito la necessità di conformarsi ai nuovi principi e istituti contabili introdotti con l'armonizzazione.

4. Le tipologie dei controlli interni, individuati dalla Sezione delle Autonomie con deliberazione n. 28/2014/INPR del 24 novembre 2014, sono le seguenti:

- il controllo di regolarità amministrativa e contabile;
- il controllo di gestione;
- il controllo strategico;
- il controllo sugli equilibri finanziari;
- il controllo sugli organismi partecipati;
- il controllo sulla qualità dei servizi.

5. Anche le finalità dei controlli in esame sono state delineate dalla Sezione delle Autonomie, con la citata deliberazione SEZAUT/28/2014/INPR, e sono così riassumibili:

- verifica dell'adeguatezza funzionale e dell'effettivo funzionamento del sistema dei controlli interni;
- valutazione degli strumenti diretti a verificare la coerenza dei risultati gestionali rispetto agli obiettivi programmati;
- verifica dell'osservanza dei principali vincoli normativi di carattere organizzativo, finanziario e contabile;
- rilevazione degli eventuali scostamenti dagli obiettivi di finanza pubblica;
- monitoraggio in corso d'anno degli effetti prodotti in attuazione delle misure di finanza pubblica e dei principali indirizzi programmatici dell'ente;
- consolidamento dei risultati con quelli delle gestioni degli organismi partecipati.

6. Il legislatore ha attribuito ampia rilevanza al **controllo di regolarità amministrativa e contabile** degli atti, stabilendo al comma 1

dell'art. 147 del TUEL, che esso è finalizzato *"a garantire [...] la legittimità, la regolarità e la correttezza dell'azione amministrativa"*. L'effettuazione di questa prima tipologia di controllo rappresenta quindi un presupposto imprescindibile degli altri controlli previsti al comma successivo del medesimo art. 147 in quanto tutti implicano la legittimità e la regolarità dell'azione amministrativa (deliberazione di questa Sezione n. 154/2015/PRSP del 15 dicembre 2015). Il legislatore prevede che, nella fase preventiva di formazione degli atti, il controllo avvenga attraverso il rilascio del parere di regolarità tecnica da parte dei responsabili dei servizi e, qualora le determinazioni comportino *"riflessi diretti ed indiretti sulla situazione economico-finanziaria o sul patrimonio dell'ente"*, debba essere richiesto al responsabile del servizio finanziario anche il parere di regolarità contabile ex art. 49 del TUEL e il visto attestante la copertura finanziaria ex art. 153, comma 5, del TUEL. A questo proposito la Sezione sottolinea l'importanza del ruolo assunto dal responsabile del servizio finanziario che, ai sensi dell'art. 153, comma 4, del TUEL, è preposto *"alla salvaguardia degli equilibri finanziari e complessivi della gestione e dei vincoli di finanza pubblica"*.

Nella fase successiva all'adozione degli atti, il controllo di regolarità amministrativa è espletato, sotto la direzione del segretario comunale, secondo i principi generali di revisione aziendale e le modalità definite nell'ambito dell'autonomia organizzativa dell'ente.

Come affermato dalla deliberazione della Sezione delle Autonomie n. 5/SEZAUT/2017/INPR del 3 aprile 2017: *"La verifica del funzionamento di tale tipologia di controllo non deve prescindere dalla fase successiva rappresentata dai controlli sui provvedimenti di spesa e sui contratti posti in essere dall'amministrazione locale, effettuati sulla base di un campionamento casuale, le cui tecniche assurgono ad un ruolo centrale, in vista del conseguimento stesso delle precipue finalità di tale forma di controllo. A quanto sopra deve aggiungersi la necessità di consentire uno stretto monitoraggio delle direttive impartite ai servizi dal responsabile del servizio finanziario, in ragione delle ricadute in termini sia di adeguamento alle stesse e regolarizzazione degli atti oggetto di controllo, sia di programmazione delle linee di sviluppo di tale forma di verifica, che dovrà essere efficacemente diretta proprio verso quei settori che maggiormente sono stati oggetto di interventi correttivi nel corso della gestione considerata, in quanto più degli altri suscettibili di errori ed esposti ad irregolarità ed illiceità"*.

7. Il **controllo di gestione** è volto a rilevare lo scostamento tra obiettivi e risultati, informando i responsabili preposti a decidere, al fine di

adottare i conseguenti provvedimenti correttivi. L'attivazione di sistemi di controllo di gestione è quindi finalizzata ad implementare la cultura del risultato e destinata a supportare le decisioni di gestione affidate all'esclusiva competenza della dirigenza. Il controllo di gestione si caratterizza per la contestualità dell'azione amministrativa, attraverso la segnalazione, durante tutto il percorso gestionale, di indicatori significativi che evidenzino gli scostamenti rispetto a degli standard prefissati allo scopo di verificare l'efficacia, l'efficienza e l'economicità dell'azione amministrativa per ottimizzare, anche mediante tempestivi interventi correttivi, il rapporto tra obiettivi e azioni realizzate, nonché tra risorse impiegate e risultati. Il processo di controllo in esame si basa dunque sulla determinazione di obiettivi, sulla misurazione dei risultati e, quindi, in base ad eventuali scostamenti, sull'impostazione delle conseguenti correzioni. La filosofia gestionale di riferimento è mutuata dal *management* privato ed è finalizzata a garantire una gestione per obiettivi tramite un insieme di strumenti idonei a verificare l'andamento delle previsioni ed a correggere eventuali scostamenti. L'attività di controllo di gestione è una funzione trasversale e diffusa all'intera struttura dell'ente. Diversamente dalle altre forme di controllo interno, il controllo di gestione è compiutamente disciplinato nei suoi principi dagli articoli del T.U.E.L. relativamente alla sua funzione (art.196), alle modalità applicative (art.197) ed al contenuto del referto dell'intera attività (art.198).

Come stabilito dall'articolo 197, comma 2, del T.U.E.L., il processo di controllo in esame si articola in tre fasi:

- a) predisposizione del piano esecutivo di gestione;
- b) rilevazione dei dati relativi ai costi ed ai proventi nonché rilevazione dei risultati raggiunti;
- c) valutazione dei dati predetti in rapporto al piano degli obiettivi al fine di verificare il loro stato di attuazione e di misurare l'efficacia, l'efficienza ed il grado di economicità dell'azione intrapresa.

Il controllo di gestione è svolto in riferimento ai singoli servizi e centri di costo, ove previsti, verificando in maniera complessiva e per ciascun servizio i mezzi finanziari acquisiti, i costi dei singoli fattori produttivi, i risultati qualitativi e quantitativi ottenuti e, per i servizi a carattere produttivo, i ricavi.

La verifica dell'efficacia (intesa quale idoneità della gestione a conseguire gli obiettivi fissati da leggi o atti di programmazione), dell'efficienza (intesa quale idoneità a raggiungere i risultati con l'ottimale utilizzo dei mezzi, *rectius*, i risultati predeterminati con il minimo delle risorse ovvero il massimo dei risultati con una predeterminata quantità di risorse) e dell'economicità (consistente nella razionale

acquisizione delle risorse umane, es., reclutamento del personale e utilizzazione e materiali acquisto dei beni e i servizi al prezzo giusto, nel momento giusto nel luogo giusto in quantità giusta, in qualità giusta) dell'azione amministrativa è svolta rapportando le risorse acquisite ed i costi dei servizi, ove possibile per unità di prodotto, ai dati risultanti dal rapporto annuale sui parametri gestionali dei servizi degli enti locali.

Il controllo di gestione non può prescindere dall'impiego di strumenti tecnico-contabili quali: 1) il budget, che negli enti locali può essere rappresentato dal PEG, ex art. 169 del TUEL, dove alla definizione degli obiettivi, programmi e direttive è collegata la quantificazione e l'assegnazione delle risorse ai responsabili di servizio; 2) la contabilità analitica ex art. 197, comma 3, del TUEL, che costituisce un sistema di contabilità economica diretto alla determinazione dei costi e dei proventi dei singoli servizi; 3) l'analisi di bilancio, con gli indicatori di efficacia, efficienza ed economicità; 4) il benchmarking, tecnica di management basata sul confronto, con riferimento agli enti locali, delle modalità di erogazione dei servizi pubblici e finalizzata a promuovere continui miglioramenti; 5) il reporting (cfr. deliberazione 28/SEZAUT/2014/INPR cit.).

8. Il **controllo strategico** è strettamente legato all'attività di programmazione strategica e di indirizzo politico-amministrativo, di cui costituisce il presupposto fondamentale. L'attività di controllo strategico è finalizzata, infatti, a verificare l'attuazione delle scelte effettuate nei documenti di programmazione degli organi di indirizzo. Attraverso la forma di controllo in esame si vuole dare un giudizio complessivo, sintetico ed aggregato sulla performance dell'intera organizzazione. La deliberazione 28/SEZAUT/2014/INPR cit. precisa che esso *"impone il preliminare, graduale adeguamento dell'organizzazione della struttura e, quindi, la fissazione dei principali obiettivi, nonché la valutazione degli aspetti economico-finanziari e socio-economici connessi. In tale sede rilevano le risultanze dei controlli, ex ante ed ex post, tesi a verificare la conformità tra gli obiettivi strategici ed operativi dell'amministrazione e le scelte operate dai dirigenti, nonché la corrispondenza tra gestione delle risorse umane, allocazione di quelle finanziarie e amministrazione di quelle materiali"*.

9. Il **controllo sugli equilibri finanziari**, disciplinato dall'art. 147-quinquies TUEL *"è diretto a garantire il costante controllo degli equilibri finanziari, della gestione di competenza, della gestione dei residui e di quella di cassa, anche*

ai fini della realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica, mediante l'attività di coordinamento e vigilanza da parte del responsabile del servizio finanziario e di controllo da parte dei responsabili dei diversi servizi dell'Ente. L'intento del legislatore è, comunque, quello di responsabilizzare l'intera organizzazione dell'Ente, attraverso il coinvolgimento dell'amministrazione nel suo complesso. La stessa disposizione normativa prescrive, infatti, che il controllo sugli equilibri finanziari sia 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 responsabilità» Le modalità, nonché l'assetto organizzativo relativo al controllo degli equilibri, devono trovare esauriente disciplina nel Regolamento di contabilità dell'Ente, con l'obiettivo di coordinare i ruoli specifici dei molteplici attori del controllo in parola e garantire la piena conoscenza delle vicende, interne ed esterne, che possono influire sugli andamenti economico-finanziari. Di rilievo è il collegamento degli artt. 147 e 147-quinquies con l'art. 153, comma 6, TUEL. In quest'ultimo articolo si fa riferimento al Regolamento di contabilità dell'ente, al fine di disciplinare le segnalazioni obbligatorie dei fatti e delle valutazioni agli organi di governo, nonché alla Corte dei conti in caso di situazioni pregiudizievoli degli equilibri del bilancio. L'inoltro della segnalazione attiva l'obbligo da parte del Consiglio di adottare l'apposita delibera di riequilibrio ai sensi dell'art. 193 TUEL." (deliberazione 5/SEZAUT/2017/INPR cit.).

10. Quanto al **controllo sulle società partecipate**, l'art. 147-*quater* attribuisce ad un ufficio appositamente preposto dell'Ente proprietario il compito di definire preventivamente sulla base di standard prefissati gli obiettivi gestionali, cui le proprie società partecipate non quotate devono tendere. Ai fini del controllo in esame, l'ente organizza un idoneo sistema informativo finalizzato a rilevare i rapporti finanziari con la società, la situazione contabile, gestionale e organizzativa della stessa, nonché i contratti di servizio, la qualità dei servizi erogati, il rispetto delle norme di legge sui vincoli di finanza pubblica. Ciò in quanto le società partecipate erogano servizi pubblici e svolgono attività per conto dell'Ente, i relativi controlli, come precisato dalla Sezione delle autonomie con deliberazione n. 23/SEZAUT/2019/FRG del 29 luglio 2019: "*devono tener conto della chiarezza degli obiettivi, degli impegni assunti, dei contenuti del contratto di servizio e dei poteri che gli accordi riservano all'Ente proprietario*". È compito dell'amministrazione monitorare l'andamento delle gestioni degli organismi

assoggettati a controllo, con l'indicazione degli adeguati correttivi da introdurre, nei casi di scostamento dagli obiettivi, nella stessa ottica che informa il controllo di gestione.

11. Con riferimento al **controllo sulla qualità dei servizi**, l'art. 147, comma 2, lett. e) del TUEL, stabilisce che "il sistema di controllo interno è diretto a 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". Con tale norma il legislatore ha inteso misurare la soddisfazione degli utenti in riferimento ai servizi resi promuovendo l'introduzione di metodi di rilevazione sistematica della qualità percepita dai cittadini. Si sottolinea come la valutazione della qualità dei servizi sia anche un parametro di valutazione della performance organizzativa ex art. 8 del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150. Peraltro, come puntualizzato dalla deliberazione 28/SEZAUT/2014/INPR cit., la qualità "non può essere riferita al solo momento della valutazione del servizio erogato, ma deve necessariamente essere ricondotta al processo, agli elementi che ne consentono la realizzazione, alle modalità organizzative messe in atto e alle scelte allocative delle risorse". Il decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33, innovando la disciplina normativa afferente agli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte della pubblica amministrazione, ha stabilito all'art. 35, comma 1, lettera n), del che le amministrazioni devono pubblicare "i risultati delle indagini di customer satisfaction condotte sulla qualità dei servizi erogati attraverso diversi canali, facendone rilevare il relativo andamento". Sul punto il Collegio osserva che la pubblicizzazione degli esiti della valutazione sulla qualità dei servizi diventa strumento essenziale di partecipazione e controllo da parte del cittadino-utente (deliberazione SRCERO/154/2015/PRSP cit.). Rilevare la *customer satisfaction* serve dunque a costruire un modello di relazione tra amministrazione e cittadini basato sulla fiducia e a dare legittimazione all'azione pubblica fondata sulla capacità di fornire risposte tempestive e corrispondenti ai reali bisogni della collettività amministrata. Come chiarito dalla Sezione delle Autonomie: "Il sistema dei controlli interni non può prescindere dal controllo di qualità dei servizi erogati, sia direttamente, sia mediante organismi gestionali esterni. Tale tipologia di controllo si inserisce, come gli altri, in un contesto di "programmazione-controllo", impiega specifiche metodologie che misurano la soddisfazione degli utenti esterni e interni all'Ente e mira a migliorare la qualità dei servizi resi. L'assunzione del criterio della "qualità dei servizi" (in generale) e della sua

"misurazione" obbliga gli Enti a perseguire obiettivi adeguati agli standard predefiniti. In una visione più ampia, la nozione di qualità non può essere riferita al solo momento della valutazione del servizio erogato, ma deve necessariamente essere ricondotta al processo, agli elementi che ne consentono la realizzazione, alle modalità organizzative messe in atto e alle scelte allocative delle risorse utilizzate. Nella "logica della qualità", che significa agire sia a livello strategico sia a livello operativo, diviene più agevole individuare i possibili punti critici di verifica e di intervento. La qualità di un servizio è correlata al grado di soddisfazione che l'utente ottiene dal servizio reso. Per queste ragioni, il monitoraggio della qualità percepita è essenziale per il miglioramento progressivo del servizio stesso. Conoscere le aspettative e i bisogni dei destinatari è condizione indispensabile per costruire indicatori di misurazione e verifica della qualità, come rapporto tra prestazioni erogate e bisogni soddisfatti. Il valore della customer satisfaction nelle amministrazioni pubbliche consiste nell'individuare il potenziale di miglioramento dell'Ente, nonché dei 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". (5/SEZAUT/2017/INPR cit.).

12. Ad ulteriore rafforzamento del sistema dei controlli interni, l'art. 148, comma 4, del TUEL prevede, nel caso di rilevata assenza ed inadeguatezza degli strumenti e delle metodologie di controllo interno adottate, che le Sezioni giurisdizionali della Corte dei conti possono irrogare a carico degli amministratori locali apposita sanzione pecuniaria.

13. L'istruttoria condotta in relazione al funzionamento dei controlli interni del Comune di Zola Predosa nell'esercizio 2019 restituisce un quadro dal quale emerge in particolare, una implementazione al momento solo parziale del controllo sulla qualità dei servizi.

14. In relazione a tale profilo, rammenta il Collegio che l'Ente è tenuto a verificare che siano garantiti predefiniti *standard* nei servizi erogati sia direttamente sia mediante organismi gestionali esterni. La Sezione rimarca l'importanza di tale tipologia di controllo, capace di intercettare, attraverso la misura della soddisfazione del cittadino, i bisogni dell'utenza e, quindi, di fornire all'Amministrazione le reali dimensioni dello scostamento esistente tra i risultati

della gestione (validati dagli altri controlli) e il grado di utilità effettivamente conseguito. L'assenza di una convalida appropriata della qualità del prodotto o del servizio concretamente realizzato in rapporto al suo scopo rischia, infatti, di minare la valenza stessa del sistema dei controlli e la loro affidabilità, in quanto privi di un termine di raffronto che ne comprovi gli esiti dichiarati alla luce del livello di utilità collettiva raggiunto e che eviti di confinarne la funzione all'interno di schemi di adempimento meramente autoreferenziali (cfr. Sezione regionale di controllo per l'Emilia-Romagna, deliberazione 29/2021/VSGC del 9 marzo 2021).

15. La compilazione delle risposte al questionario necessita di una maggiore attenzione, in quanto il referto così elaborato rappresenta la base essenziale di partenza per le valutazioni della Sezione regionale di controllo, ma anche elemento di conoscenza per l'Amministrazione, che dal quadro rappresentato deve trarre indicazioni per superare le criticità in un'ottica di integrazione del sistema dei controlli (cfr. deliberazione di questa Sezione n. 107/2020/VSGC del 3 dicembre 2020)

PQM

La Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per l'Emilia-Romagna, all'esito del referto annuale e a conclusione degli accertamenti istruttori sulla relazione annuale del Comune di Zola Predosa (BO) conclude senza ulteriori osservazioni l'esame sulla documentazione inerente al funzionamento del sistema dei controlli interni per l'esercizio 2019.

DISPONE

- che la deliberazione sia trasmessa, mediante l'applicativo Con.Te, al Sindaco, al Consiglio comunale, al Segretario generale e all'Organo di revisione dei conti del Comune di Zola Predosa (BO);

- che l'originale resti depositato presso la segreteria di questa Sezione regionale di controllo.

Rammenta l'obbligo di pubblicazione della deliberazione sul sito Internet istituzionale ai sensi degli articoli 2 e 31 del d.lgs. 14 marzo 2013, n. 33.

Così deliberato nella camera di consiglio del 22 aprile 2021.

Il presidente
(Marco Pieroni)
(firmato digitalmente)

Il relatore
(Marco Scognamiglio)
(firmato digitalmente)

Il relatore
(Elisa Borelli)
(firmato digitalmente)

Depositata in segreteria nella data di
apposizione della firma del Funzionario preposto.

Il Funzionario preposto
Roberto Iovinelli
(firmato digitalmente)