

Deliberazione n. 136 /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 8 settembre 2021

Comune di Valsamoggia

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 Valsamoggia (BO) per l'esercizio 2019;

VISTA la nota dell'ente la risposta fornita dall'Ente in riscontro alla nota istruttoria di questa Sezione avente ad oggetto la richiesta di chiarimenti in merito a quanto attestato nel suddetto referto;

VISTA l'ordinanza presidenziale n. 96/2021 in data 7 settembre 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;

Premesso in

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 i referti 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**. L'esito dell'analisi dei suddetti questionari è stato compendiato nella relazione allegata alla deliberazione della Sezione delle Autonomie n. 23/SEZAUT/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 Valsamoggia è risultato tra gli enti classificati a rischio di controllo "medio-alto".

2. 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**. Dall'esame del questionario-referto così prodotto dal Comune di Valsamoggia ed a seguito di contraddittorio instaurato in via cartolare con l'ente, questa Sezione, con deliberazione n. 126/2020/VSGC, ha rilevato **forti criticità nel sistema dei controlli interni, in particolare per quanto riguarda il controllo di gestione, il controllo sulle società partecipate non quotate ed il controllo sulla qualità dei servizi**, riservandosi ogni futura verifica sull'evoluzione della situazione, segnatamente della risoluzione delle criticità evidenziate, a partire dall'analisi del referto relativo all'esercizio 2019.

3. Con deliberazione n. 19/2020/INPR, la Sezione delle Autonomie ha approvato 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 Valsamoggia, attesta quanto segue.

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 di gestione (domanda 1.1 – lett. b) del questionario);
- ii. n. 1 report relativo al controllo di gestione, previsto/programmato nell'anno, non è stato effettivamente prodotto (domanda 1.2 – lett. b del questionario);
- iii. sono state registrate le seguenti criticità nell'organizzazione o nell'attuazione dei seguenti controlli (1.4):

	Criticità
b) Controllo di gestione	Medio
f) Controllo sulla qualità dei servizi	Basso

- iv. non risultano avviate azioni correttive in relazione a n. 3 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 e n. 3 report ufficializzati nell'ambito del controllo sugli equilibri finanziari (1.5);
- v. sono intervenute modifiche nel sistema dei controlli interni in un'ottica di maggiore integrazione e raccordo tra le singole tipologie di controllo limitatamente al controllo di gestione (1.6);
- vi. l'ente non ha ancora dato seguito, con i necessari interventi correttivi, alle osservazioni contenute nella delibera di questa Sezione n. 126/2020/VSGC del 17 dicembre 2020 (1.7), nel campo note si indica che "si sta dando attuazione" al contenuto della delibera (riga 13 campo note).

B. CONTROLLO DI REGOLARITA' AMMINISTRATIVA E CONTABILE

- vii. 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) e 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);
- 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).

C. CONTROLLO DI GESTIONE

- ix. L'ente dichiara che non è disponibile un sistema di contabilità economico-patrimoniale tenuta con il metodo della partita doppia (3.2);
- x. i report periodici prodotti non sono tempestivi ed aggiornati nel fornire informazioni utili alle decisioni da prendere (3.4);
- xi. non sono stati elaborati ed applicati durante l'anno gli indicatori di efficacia (c), di efficienza (d) e di economicità (e) (3.5);
- xii. il controllo di gestione non è in grado di influenzare l'attività in corso di svolgimento determinando la riprogrammazione degli obiettivi (3.6);

- 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 47,64% (3.7).

D. CONTROLLO STRATEGICO

- xiv. Il controllo strategico non è integrato con il controllo di gestione (4.1) e non utilizza le informazioni provenienti dalla contabilità analitica per orientare le decisioni in tema di allocazione delle risorse, gestione dei servizi e politiche tariffarie (4.2), l'integrazione al controllo di gestione è condizionata dalla implementazione "a regime" di quest'ultimo (riga 19 campo note);
- xv. non sono stati elaborati ed applicati gli indicatori di efficacia (c), efficienze (d) ed economicità (e) (4.4);
- xvi. tra i parametri in base ai quali l'organo d'indirizzo politico ha verificato lo stato d'attuazione dei programmi non figurano il grado di assorbimento delle risorse rispetto ai risultati (b), il rispetto degli standard di qualità prefissati (d) e l'impatto socio-economico dei programmi (e) (4.7).

E. CONTROLLO SUGLI EQUILIBRI FINANZIARI

- xvii. Il controllo sugli equilibri finanziari non è integrato al controllo sugli organismi partecipati (5.1.);
- xviii. sono state chieste misure per ripristinare l'equilibrio finanziario relativamente alla gestione di competenza (a), le relative misure sono state disposte (5.4);
- xix. per salvaguardare gli equilibri finanziari di cui all'art. 193 del TUEL si è dovuto impiegare la quota libera dell'avanzo di amministrazione ai sensi dell'art. 187, c. 2, l. b) del TUEL (5.5).

F. CONTROLLO SUGLI ORGANISMI PARTECIPATI

- xx. L'ente non si è dotato di una specifica struttura dedicata al controllo sugli organismi partecipati (6.1);
- xxi. non sono stati approvati budget delle società partecipate in house o degli organismi strumentali controllati dall'ente (6.3);
- xxii. solo alcuni degli organismi partecipati che gestiscono pubblici servizi hanno pubblicato la Carta dei servizi prevista dall'art. 32 del d.l. n. 33/2013 (6.15);
- xxiii. non sono stati elaborati gli indicatori di economicità (c) e di deficiarietà

strutturale (e) (6.16).

G. CONTROLLO SULLA QUALITA' DEI SERVIZI

- xxiv. L'ente attesta di aver effettuato analisi sulla qualità "effettiva" solo su alcuni servizi (7.1);
- xxv. non sono stati elaborati ed applicati nell'anno gli indicatori di affidabilità del servizio (g), completezza del servizio (h) e conformazione agli standard di qualità (i) (7.4);
- xxvi. l'ente ha effettuato indagini sulla soddisfazione degli utenti (7.7) ma questa è stata misurata, direttamente o per il tramite di organismi controllati, solo su alcuni servizi (7.7.2);
- xxvii. l'ente non ha effettuato confronti sistematici (benchmarking) con i livelli di qualità raggiunti da altre amministrazioni (7.8);
- xxviii. l'ente dichiara di non aver realizzato, rispetto all'anno precedente, un innalzamento degli standard economici o di qualità dei servizi misurabili attraverso indicatori definiti e pubblicizzati (7.10).

5. Ritenuto che l'esito dell'istruttoria già effettuata mediante analisi del questionario-referto necessitasse di un'integrazione al fine di acquisire elementi utili a verificare la effettiva sussistenza ed adeguatezza dei controlli interni, i magistrati istruttori hanno chiesto 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.

6. Il Comune ha riscontrato la richiesta istruttoria, preliminarmente confermando, come già rappresentato nella propria nota di risposta all'istruttoria sul questionario-referto relativo all'esercizio 2018, l'impegno ad assicurare un costante miglioramento del sistema dei controlli interni e precisando quanto segue.

PARTE I

Azioni migliorative poste in essere in relazione alla deliberazione 126/2020/VSGC

1. Rilevazioni sulla qualità percepita

La Giunta Comunale con deliberazione n. 32 del 21.04.2020 ha approvato il Manuale operativo per le rilevazioni della soddisfazione dell'utenza e per la redazione delle carte dei servizi insieme al Programma delle rilevazioni della qualità percepita.

Partendo dalle precedenti esperienze di rilevazione, con tale atto sono state poste le basi di un sistema unitario di riferimento sul tema, adottando una metodologia per la conduzione delle indagini per ciascun servizio erogato.

Il manuale è uno strumento operativo essenziale per gli uffici ed è la condizione per l'impostazione di un sistema stabile ed attendibile.

Sono state quindi somministrate le due rilevazioni previste dal programma approvato:

- Rilevazione sulla soddisfazione utenti Sportelli Polifunzionali
- Rilevazione sulla soddisfazione utenti sito e servizi online

Gli esiti delle rilevazioni sono stati presentati alla Giunta Comunale dai Responsabili dei Settori competenti nella seduta del 26 gennaio 2021 e pubblicati nella sezione amministrazione trasparente del sito comunale.

Il programma prevede per l'anno 2021, le seguenti rilevazioni di servizi comunali:

- Sportelli polifunzionali/Servizi Demografici, Sito internet/comunicazione tramite sito/servizi on line;
- Newsletter/servizi di comunicazione on demand; Entrate/tributi; Servizi Scolastici -trasporti; Servizi Scolastici - ristorazione;
- Servizi Prima Infanzia; Centro Giovani; Strade/decoro del territorio/cimiteri/verde pubblico;
- SUAP/Attività economiche; Edilizia Privata/SUE; Polizia Locale.

Sono già in procinto di essere somministrati i questionari relativi ai servizi scolastici.

Con la disponibilità delle risultanze delle somministrazioni 2021 si aprirà la fase successiva prevista dal Manuale passando dall'analisi ad un piano di miglioramento che trasformi le azioni in progetto comune di tutta l'amministrazione.

2. Progetto di ricerca ANCI IFEL Fondazione per la sussidiarietà e Politecnico di Milano

Per quanto attiene all'ambito della definizione della qualità e della efficacia dei servizi comunali, specificatamente per quanto attiene ai servizi alla persona, il comune ha aderito nel 2021 ad un Progetto di Ricerca di ANCI IFEL Fondazione per la sussidiarietà e Politecnico di Milano consistente in una ricerca sulla qualità ed efficacia di alcuni servizi comunali: asili nido, assistenza domiciliare e case di riposo/RSA.

La finalità del progetto è l'individuazione di una serie di indicatori di qualità ed efficacia per tutti i comuni selezionati ed anche restituire ai comuni stessi un modello di *benchmarking*.

La partecipazione al progetto non prevede costi a carico del comune ad esclusione del tempo/lavoro degli stessi funzionari comunali che effettuano le rilevazioni e partecipano agli incontri.

Il progetto vede coinvolti i responsabili delle aree interessate e funzionari di ASC Insieme per i servizi svolti da tale Azienda Unionale.

Nonostante il contesto pandemico, la ricerca è stata sviluppata attraverso contatti *on line* e riunioni in videoconferenza. Il comune di Valsamoggia ha già concluso la fase di rilevazione e messo a disposizione dei ricercatori dei dati inerenti agli indicatori di qualità del servizio.

Il progetto misura la qualità del servizio rispetto a cinque dimensioni fondamentali: 1) Efficacia del servizio; 2) Qualità dell'infrastruttura; 3) Qualità pedagogica; 4) Economicità; 5) *Range* dei servizi offerti.

3. Miglioramenti organizzativi per la gestione delle segnalazioni

Con deliberazione di Giunta Comunale n. 153 del 29.12.2020, sono state varate dalla giunta Linee Guida per la gestione delle segnalazioni presentate dai cittadini.

Si tratta di un'azione organizzativa/correttiva che è stato necessario mettere in campo per migliorare le modalità di gestione delle segnalazioni e ridurre i tempi di trattamento e di risposta, nella consapevolezza che per favorire una migliore gestione dei servizi è necessario accogliere ed esaminare la presentazione di suggerimenti, segnalazioni e reclami cercando di trasformare i "disservizi" in possibilità di recupero, correzione e miglioramento dei servizi offerti.

4. Formazione per implementazione controllo di gestione e strategico

Per quanto attiene al controllo di gestione e al controllo strategico, l'amministrazione comunale, nella consapevolezza della necessità di avviare un percorso di revisione del proprio sistema di programmazione e controllo, ha ritenuto utile e opportuno un supporto formativo per l'implementazione di un sistema di controllo di gestione per processi anche a supporto della revisione del Piano delle performance in termini di individuazione dei più opportuni indicatori di performance organizzativa.

A fine 2020 è stato pertanto avviato un percorso di formazione laboratoriale che rappresenta sicuramente un primo passo verso la implementazione di un sistema di controllo di gestione che potrà dirsi compiuto solo con l'integrazione con il sistema informativo finanziario e della contabilità analitica.

Il percorso è ad oggi *in itinere* ed interessa tutti i responsabili di settore/area.

Il primo *step* effettuato porta a sistema le attività sviluppate tra la fine del 2020 e il mese di maggio 2021 con riferimento alle annualità 2020 e 2019 e presenta l'allocazione del costo diretto (costo del personale) dei processi dei diversi settori dell'Ente e degli obiettivi a loro assegnati.

5. Formalizzazione nei documenti programmatici comunali

La nota di aggiornamento del DUP 2021/2023 approvata dal Consiglio Comunale con deliberazione n. 66 del 5 maggio 2021 contempla negli obiettivi strategici:

- la valorizzazione degli strumenti di programmazione, gestione e rendicontazione per rafforzare e valorizzare e la partecipazione e il coinvolgimento attivo dei Municipi e degli stakeholders nei processi; realizzare un efficace presidio, in tutte le fasi, degli obiettivi strategici dell'Amministrazione;
- l'implementazione del controllo di gestione quale sistema di verifica dello stato di attuazione degli obiettivi programmati, e, attraverso l'analisi dei risultati raggiunti, delle risorse acquisite e della comparazione tra costi e qualità dei servizi, si valuta l'efficienza, l'efficacia, la funzionalità e qualità di realizzazione degli stessi, desumendone indicazioni utili all'orientamento della gestione;
- coordinare e presidiare i processi di programmazione, di gestione contabile e di rendicontazione consolidando, a tutti i livelli della struttura organizzativa, il metodo della programmazione;
- il potenziamento dell'attività di monitoraggio degli equilibri finanziari e dei vincoli in materia di finanza pubblica;

- l'istituzione di un'unità operativa competente per il controllo di gestione qualitativamente e quantitativamente adeguata ai compiti individuati nel vigente Regolamento comunale di contabilità;
- l'impostazione degli strumenti contabili anche tenendo conto delle esigenze del controllo di gestione;
- attività di formazione dei Responsabili di Servizio e della struttura organizzativa in materia di controllo di gestione.

A cascata gli obiettivi sono trasfusi in un obiettivo di miglioramento nel peg/piano performance 2021/2023 approvato con deliberazione di Giunta Comunale n. 26 del 05/05/2021.

6. Riferimenti a documenti programmatici dell'Unione dei Comuni

In relazione al controllo di gestione sono previsti possibili sviluppi in ambito unionale (Unione dei Comuni Valli del Reno Lavino e Samoggia) sulla scorta dell'approntamento del *software* omogeneo e alla luce delle previsioni di atti programmatici dell'Unione stessa.

Infatti, la Nota di aggiornamento al Documento Unico di Programmazione Sezione Strategica (SeS) 2019/2024 Sezione Operativa (SeO) 2021-2023, contempla nella scheda del progetto "ANALISI E SVILUPPO NUOVI POSSIBILI SERVIZI ASSOCIATI" l'avvio di tavoli di lavoro per associare vari servizi, tra i quali il Sistema dei Controlli e Anticorruzione e *performance*.

I Comuni membri e l'Unione hanno avviato da tempo un allineamento sui temi della pianificazione e dei controlli.

7. Controllo società e organismi partecipati

Viene riportato il quadro delle società e organismi partecipati del Comune risultante dall'ultima nota di aggiornamento del DUP.

Parte II

Misure adottate per l'adeguamento del sistema di controllo interno in relazione all'impatto organizzativo e finanziario derivante dall'emergenza pandemica (deliberazione sezione delle Autonomie della Corte dei Conti n. 18/2020/INPR del 22 ottobre 2020)

Controllo strategico

Le misure adottate per l'adeguamento hanno visto *in primis* interessati gli atti programmatici.

Nel dup approvato dal Consiglio Comunale con deliberazione n.131 del 24.11.2020 del sono stati modificati e aggiunti una serie di obiettivi strategici ed operativi in correlazione al mutato contesto pandemico e conseguentemente economico sociale.

Per far fronte al mutato contesto derivante dall'emergenza pandemica nel peg/piano *performance* 2020/2023 sono stati inseriti obiettivi a carattere intersettoriale di seguito sintetizzati:

- mettere in atto tutte le possibili misure di sostegno tese a dare supporto informativo, aiuto economico, sociale e psicologico ai cittadini in difficoltà, potenziando la rete territoriale dei servizi e attivando tutte le risorse e sinergie possibili anche in stretto raccordo con il Terzo Settore;
- In stretto raccordo con la Fondazione Rocca dei Bentivoglio, mettere in atto una strategia digitale per consentire ai cittadini di continuare a fruire da casa di un'offerta culturale di qualità, con modalità innovative;
- riformulare la proposta educativa dei servizi per l'infanzia prevedendo azioni a distanza per offrire ai bambini e alle loro famiglie proposte di attività, anche molto semplici, da poter realizzare insieme durante la giornata e al contempo spunti e riflessioni e occasioni di confronto per i genitori;
- potenziamento dell'attività di monitoraggio degli equilibri finanziari, della capacità di analisi della spesa e di utilizzo di tutte le possibili leve che consentono di portare risorse al bilancio.

Controllo equilibri finanziari

Viene riportata una descrizione dei monitoraggi svolti.

Controllo amministrativo contabile

Nello specifico per quanto attiene allo svolgimento del controllo amministrativo – viene affermato che l'impatto della pandemia e della ampia diffusione del lavoro agile è stato molto contenuto determinando di per sé stesso limitati effetti

negativi in termini di incidenza diretta su tempi e modi di espletamento di tale controllo.

Di contro, il buon livello di informatizzazione del Comune ha consentito lo svolgimento delle azioni di controllo amministrativo contabile senza problematiche operative di sorta.

Sin dall'avvio del *lockdown*, con deliberazione di giunta comunale n. 23 del 09 marzo 2020 (adottata in modo analogo da tutti gli altri comuni dell'Unione Reno Lavino Samoggia e dall'Unione stessa) sono state adottate misure organizzative sperimentali urgenti, in materia di lavoro agile a far data dal 10 marzo 2020 approvando uno specifico disciplinare e demandando alla competenza di ogni Responsabile di Servizio la gestione dello stesso.

Il servizio informatico associato ha organizzato contestualmente la messa a disposizione delle attrezzature informatiche e la attivazione di utenze da remoto per consentire a tutti i dipendenti di poter lavorare da remoto.

Tutte le figure apicali, il Sindaco, la Vicesindaca, il Presidente del Consiglio Comunale erano da tempo dotati di dispositivi per la firma elettronica.

È inoltre in uso anche un sistema di condivisione di cartelle nella rete interna per le attività che interessano più unità organizzative.

Questa architettura di base ha consentito la prosecuzione delle attività di produzione di atti amministrativi con il regolare svolgimento dei controlli preventivi di regolarità tecnica e contabile e rilascio dei relativi pareri da remoto.

I controlli successivi di regolarità amministrativa sono stati svolti utilizzando documenti digitali e cartelle condivise in rete e accedendo agli archivi digitali di determinazioni e atti.

In occasione del cambio del software degli atti amministrativi avvenuta a fine anno, sono stati impostati schemi degli atti amministrativi più ricorrenti:

Tutti gli atti sono gestiti in forma digitale nativa, con un workflow che permette di seguirne l'*iter* dall'inizio alla conclusione.

Per i controlli successivi di regolarità amministrativa 2020, la segretaria generale subentrata ha utilizzato parametri di dettaglio per ogni tipologia di atto e definito, sempre per tipologie di atto, una scheda complessiva di riscontro di ogni parametro, a garanzia di tracciabilità.

Le sedute degli organi collegiali si sono tenute per tutto il corso del 2020 e sino al momento della risposta con modalità telematiche

Allo stesso modo per le riunioni interne, per conferenze di servizi e corsi di formazione si è fatto ricorso a videoconferenze utilizzando piattaforme ad uso gratuito.

I flussi informativi e documentali verso gli amministratori già precedentemente erano organizzati con comunicazioni *e-mail* e pec e con ricorso all'Area riservata agli amministratori costituita da cartelle di *drive* ad accesso riservato che vengono caricate con la documentazione preparatoria delle riunioni collegiali (proposte di deliberazioni, pareri, materiale istruttorio per giunta, consiglio, commissioni, ecc).

Misure precauzionali e adeguamenti del modello organizzativo:

Per quanto attiene alla attuazione delle misure precauzionali necessarie alla prosecuzione dell'attività lavorativa si rende noto quanto segue.

Il modello organizzativo è stato adeguato ai cambiamenti necessari a tutela della salute non solo dei lavoratori ma anche degli utenti.

In correlazione con il Responsabile del Servizio Prevenzione e Protezione sono state applicate misure volte a contenere la presenza negli edifici municipali di personale e pubblico e per attuare un adeguato distanziamento sociale.

È stato sottoscritto il protocollo interno di regolamentazione delle misure per il contrasto e il contenimento della diffusione del virus covid 19. Il protocollo prevede tra l'altro le regole per la consegna al personale dei DPI e la modulistica di tracciamento, che rimane sotto la responsabilità delle PO- datori di lavoro.

Con deliberazione di Giunta comunale n 100 del 27.10.2020 è stato costituito il comitato interno all'ente per la verifica delle regole del protocollo suddetto.

È stata acquisita l'integrazione del documento di valutazione dei rischi a rischio biologico.

È stata adottata idonea cartellonistica e campagna informativa.

In stretto raccordo con il medico competente si è proceduto al tracciamento e alle sanificazioni nei casi di dipendenti positivi al covid 19.

A tutti i dipendenti sono stati somministrati via *web* corsi di formazione di sicurezza sul lavoro da rischio covid 19. Sono state adottate misure specifiche per

la protezione del pubblico e dei lavoratori degli sportelli di decentramento che non hanno potuto usufruire, se non episodicamente, del lavoro agile.

Tali misure oltre che nel distanziamento, cartellonistica e disinfezione sono state anche misure organizzative.

Infatti, si è passati da un ricevimento degli sportelli dislocati nelle 5 municipalità sostanzialmente libero ad un contingentamento degli ingressi e a un ricevimento su appuntamento ad esclusione di un giorno libero.

Questo è stato sancito da vari decreti del Sindaco che si sono susseguiti a partire dal 14.3.2020 a seguito valutazioni in ordine alla indifferibilità di alcuni servizi e anche seguito di varie proposte riorganizzative del responsabile del settore originate anche dalla contestuale necessità di far fronte alla continua carenza di personale e a cessazioni dal servizio e nell'ottica di adeguare le aperture ai volumi di accesso di pubblico riscontrati.

Il cambiamento organizzativo non ha determinato particolare scontento presso gli utenti, anzi le rilevazioni condotte a fine anno testimoniano una buon grado di soddisfazione per tale nuovo modello.

A supporto ulteriore dei cittadini nel periodo del primo lockdown è stato avviato l'utilizzo di un *chatbot* o assistente virtuale raggiungibile dal sito con un set di risposte alle principali richieste di informazioni inerenti la normativa emergenziale.

Il *set* di risposte è stato personalizzato tenendo conto della normativa regionale e del contesto territoriale. Dopo la prima fase, si è passati ad un uso più strutturato dedicato alle informazioni sui servizi comunali. Si segnala, tra l'altro, che l'installazione di un *chatbot* è stata anche oggetto di suggerimenti da parte di alcuni utenti che hanno partecipato alla rilevazione sui servizi *on line*.

Parimenti, nell'ottica dell'adeguamento delle misure organizzative e di controllo anche al nuovo contesto pandemico si segnala il lavoro svolto dalla Conferenza di Direzione dei Segretari Comunali e dai Responsabili competenti dei singoli comuni e dell'Unione stessa per quanto attiene alla elaborazione di disposizioni per gli utenti in merito all'utilizzo delle dotazioni informatiche.

Si è considerato, infatti, che la progressiva diffusione delle nuove tecnologie informatiche, ed in particolare il libero accesso alla rete Internet dai *personal computer* e *device* mobili (come tablet e smartphone tra gli altri) e l'incremento dell'attività lavorativa in modalità *smart working*, espongono i titolari del

trattamento dati a rischi di natura patrimoniale, oltre alle responsabilità penali conseguenti alla violazione di specifiche disposizioni di legge (legge sul diritto d'autore e disciplina sulla *privacy*, fra tutte), creando evidenti problemi alla sicurezza ed all'immagine dei titolari stessi.

Si è ritenuto necessario elaborare ed adottare disposizioni interne dirette ad evitare che comportamenti anche inconsapevoli possano innescare problemi o minacce alla sicurezza nel trattamento dei dati e quindi del proprio sistema informatico e ad informare compiutamente gli utenti sugli specifici trattamenti dei loro dati personali che vengono effettuati e delle modalità adottate.

Le disposizioni sono state predisposte in collaborazione con il DPO in aggiunta ed integrazione delle specifiche istruzioni già fornite a tutti gli incaricati in attuazione del Regolamento Europeo n. 2016/679 sulla protezione dei dati (da ora in poi GDPR), nonché alle informazioni già fornite agli interessati ai sensi dell'art. 13 del predetto Regolamento, anche in ordine alle ragioni e alle modalità dei possibili controlli o alle conseguenze di tipo disciplinare in caso di violazione delle stesse, come previsto dall'art. 4, c. 3, dello Statuto dei lavoratori.

Si tratta di un documento unico per tutti gli Enti dell'Unione in quanto la gestione delle dotazioni, degli strumenti, dei servizi informatici e della digitalizzazione della P.A. viene gestita in forma unitaria dal Servizio Informatico Associato (SIA) dell'Unione in forza di convenzione associativa.

Il comune ha approvato tali disposizioni con deliberazione di Giunta Comunale n. 122 del 1° dicembre 2020.

In particolare, si segnala che il documento disciplina il sistema dei controlli gradualmente e lo *smart working*.

Per quanto attiene alla tempistica dei procedimenti, ciò che ha inciso in generale sul funzionamento e sui tempi della macchina amministrativa è stato l'aumento dei carichi di lavoro soprattutto per le figure apicali e di coordinamento, aumento derivante dalla necessità urgente e improcrastinabile di attivare nuove procedure, protocolli di sicurezza, misure di sostegno e adeguamenti di spazi di lavoro e scolastici. Attività nuove e complesse che hanno comunque esercitato un peso sugli equilibri preesistenti. Le conseguenze si sono maggiormente avvertite in quei settori già carenti di personale che per effetto della pandemia o di altre circostanze concomitanti hanno dovuto affrontare aumenti di volumi significativi.

In tal caso si è cercato di attivare mutamenti del modello organizzativo attraverso creazioni di gruppi di lavoro con distacco provvisorio di personale da altri settori per recuperare le tempistiche nell'attesa della praticabilità di soluzioni strutturali di rafforzamento degli organici.

Per quanto attiene alle modalità di lavoro agile è stato attuato insieme all'Unione ai comuni membri un progetto capillare a supporto dell'avvio e del consolidamento del lavoro agile.

È stata effettuata in tutti gli Enti una analisi dei processi e le loro caratteristiche secondo questi parametri:

- Possibilità di monitoraggio a distanza della prestazione e dei risultati
- Attività di relazione con utenti interni ed esterni
- Digitalizzazione delle informazioni e delle procedure
- Strumenti digitali a supporto
- Livello di autonomia e/o resistenze del personale
- Possibilità di programmare in anticipo il servizio

Ciò ha permesso di individuare per tutti gli enti le attività che possono essere svolte in *smart working*.

Parte III – Chiarimenti sul referto 2019

SISTEMA DEI CONTROLLI INTERNI

i: 1.1 lett. b) Indicare se il sistema dei controlli interni è esercitato in piena ed effettiva conformità con le previsioni e le finalità dei regolamenti dell'ente in riferimento alle singole tipologie di controllo di seguito indicate

Come indicato nelle note, nel corso del 2019, a cura del servizio informatico associato dell'Unione dei Comuni Valli del Reno Lavino e Samoggia, è stato acquistato un nuovo *software* di contabilità con modulo controlli di gestione per centri di costo. Tale *software* è uguale per tutti i Comuni dell'Unione e per l'Unione stessa, consente quindi, una volta avviato, di effettuare comparazioni utili a vari fini, tra cui analisi di *benchmarking*. Il *software* è stato avviato, per la parte contabilità, nell'anno 2020 previa formazione.

Nell'anno 2020 è stato avviato uno specifico corso di formazione laboratoriale per tutte le PO volto alla implementazione di un sistema di controllo di gestione per

processi imperniato sulle linee di attività dell'ente e prodromico alla completa attuazione del controllo di gestione con utilizzo del modulo.

A seguito del compimento di tale processo si ritiene di poter produrre report pienamente conformi alle previsioni regolamentari.

ii: 1.2 lett b) Indicare il numero di report periodici previsti/programmati nell'anno (in base a specifiche norme di settore, regolamenti dell'ente o statuti degli organismi partecipati) e di report effettivamente prodotti.

Si richiama quanto espresso al punto precedente.

iii: 1.4 Indicare se sono state registrate criticità nella organizzazione o nell'attuazione dei controlli e, in caso affermativo, indicare il relativo grado di criticità riscontrato per ciascuna tipologia di controlli.

È stata indicata per il controllo di gestione criticità media in quanto nell'anno 2019 grazie all'acquisto del *software* si sono poste le basi per l'implementazione del sistema.

È stata indicata per il controllo di qualità una criticità media in quanto nell'anno 2019 i monitoraggi svolti sui servizi considerati di maggiore impatto sulle famiglie non hanno determinato particolari criticità organizzative o attuative.

iv: 1.5. Non risultano avviate azioni correttive in relazione ad alcuni report sui controlli.

Dai report 2019 non emergono irregolarità per quanto attiene al controllo di regolarità amministrativa e contabile, pertanto non risultano avviate azioni correttive.

Per quanto attiene al controllo equilibri finanziari è stato ritenuto necessario 1 intervento correttivo, adottato in sede di salvaguardia degli equilibri.

Non sono state riscontrate nel 2019 altre azioni correttive specifiche oltre a quanto già riportato nelle note e anche sopra riportato ovvero l'acquisto del *software* di contabilità e l'avvio dei corsi di formazione nell'anno successivo.

v 1.6 Indicare per quali tipologie di controllo sono intervenute modifiche in funzione di una maggiore integrazione e raccordo dell'intero sistema dei controlli interni.

Si è provveduto, tramite l'Unione, all'acquisto del *software* come sopra specificato.

VI 1.7 Vi sono pronunce della Sezione regionale di controllo della Corte dei conti contenenti osservazioni sull'adeguatezza e sul funzionamento dei controlli interni a cui l'ente non abbia ancora dato seguito con i necessari interventi correttivi? Nel campo note si indica che "si sta dando attuazione".

Alla data di invio del questionario di cui trattasi (30.12.2020) la deliberazione n. 126/2020/VSGC era pervenuta da pochi giorni all'ente (acquisita al protocollo comunale in data 24.12.2020 al n. 58657); pertanto a quella data era stata meramente trasmessa ai consiglieri comunali (protocollo n. 60418 in data 31.12.2020).

Con tempestività la stessa deliberazione è stata oggetto di approfondimento in sede di Commissioni consiliari congiunte Bilancio e Controllo e Garanzia nella seduta del 12 gennaio 2021. È stato segnalato nelle note che si stava dando attuazione alla stessa in quanto il percorso di adeguamento era appunto stato avviato, come illustrato nella presente nota Parte I cui si rinvia.

B CONTROLLO DI REGOLARITA' AMMINISTRATIVA E CONTABILE

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

Il controllo successivo di regolarità amministrativa investe gli atti elencati dal regolamento di tutti i settori dell'ente.

vii 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).

Dal controllo di regolarità contabile non sono emerse irregolarità. Dagli atti a disposizione non risultano modifiche delle modalità di estrazione.

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).

I controlli successivi di regolarità amministrativa sono stati effettuati e sono rappresentati nei 3 report citati che non hanno fatto emergere criticità. La risposta "no" è stata fornita in quanto non è stata riscontrata documentazione che formalizzi oltre ai controlli documentali effettuati anche ispezioni o altre indagini.

C) CONTROLLO DI GESTIONE

ix. l'Ente dichiara che non è disponibile un sistema di contabilità economico patrimoniale tenuto con il metodo della partita doppia (3.2).

È stata fornita risposta negativa in quanto nel corso dell'anno 2019 la carenza di personale non ha consentito di definire un sistema di codifiche e indicatori che consentisse la rilevazione informatizzata dei costi e le conseguenti rilevazioni necessarie.

Gli uffici competenti hanno comunque sempre provveduto alla registrazione dei movimenti contabili secondo un principio di corretta imputazione dei costi di diretta imputazione alle missioni, programmi. Per tutte le partite di bilancio sono stati individuati centri di costo collegati ai servizi resi per i quali il dettaglio è consentito dalla creazione di capitoli dedicati.

x. i report periodici prodotti non sono tempestivi e aggiornati nel fornire elementi utili alle decisioni da prendere (3.4).

La risposta consegue da quanto rappresentato al punto precedente.

xi non sono stati elaborati durante l'anno gli indicatori di efficacia, di efficienza e di economicità

Con la implementazione del *software* e la conclusione della formazione si metteranno in campo le azioni per completare il set degli indicatori.

xii il controllo di gestione non è in grado di influenzare l'attività in corso di svolgimento determinando la riprogrammazione degli obiettivi

Gli obiettivi del piano *performance* sono soggetti a monitoraggio intermedio come previsto dal sistema di valutazione interno e all'esito dello stesso riprogrammati nel caso se ne riscontri la necessità.

xiii. il tasso medio di copertura (media semplice nell'anno) dei costi dei 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 47,64% (3.7)

Il tasso di copertura medio dei costi dei servizi a domanda individuale viene determinato sulla base di rilevazioni che partono dalla contabilità finanziaria ed economica e sono oggetto di integrazioni e rettifiche manuali anche al fine di

imputare costi indiretti e costi generali. La percentuale di copertura dichiarata tiene conto del totale complessivo dei costi per gli asili nido.

D CONTROLLO STRATEGICO

xvi, xvii, xvi: si conferma quanto riportato nelle risposte al questionario e nelle note.

Si conferma pertanto che l'ente si è attivato per la costruzione di un sistema integrato dei controlli partendo dal progetto di implementazione di un sistema dei controlli per processi ma una simile operazione richiede tempi tecnici per il reclutamento e la formazione del personale difficilmente comprimibili. Nel corso dell'anno 2020, a seguito dell'entrata in vigore della nuova disciplina delle assunzioni per gli enti locali, è stato possibile procedere ad assunzioni di un numero limitatissimo di figure professionali.

E. CONTROLLO SUGLI EQUILIBRI FINANZIARI

xvii. Il controllo sugli equilibri finanziari non è integrato al controllo sugli organismi partecipati (5.1.).

È stata fornita risposta negativa in quanto non è formalizzato un sistema integrato. Si sottolinea però che in sede di verifica degli equilibri di bilancio a cura dei Responsabili dei Servizi che gestiscono risorse destinate ad organismi partecipati viene effettuata una verifica rispetto alla congruità delle risorse assegnate e impegnate.

xviii. sono state chieste misure per ripristinare l'equilibrio finanziario relativamente alla gestione di competenza (a), le relative misure sono state disposte (5.4).

Si rinvia alla risposta di cui al punto successivo.

xix. per salvaguardare gli equilibri finanziari di cui all'art. 193 del TUEL si è dovuto impiegare la quota libera dell'avanzo di amministrazione ai sensi dell'art. 187, c. 2, l. b) del TUEL (5.5).

Con deliberazione del Consiglio Comunale n.54 del 30 luglio 2019 avente per oggetto "ASSESTAMENTO GENERALE DI BILANCIO 2019/2021 E SALVAGUARDIA DEGLI EQUILIBRI PER L'ESERCIZIO 2019 AI SENSI DEGLI ARTT. 175, COMMA 8 E 193 DEL D.LGS. N. 267/2000" è stato accertato che la situazione di bilancio

presentava uno squilibrio nella gestione corrente di competenza, derivante principalmente dalla riduzione dei contributi statali per la fusione dei Comuni, non risolvibile con mezzi ordinari e tale da far presumere un disavanzo di amministrazione; sono stati adottati i seguenti provvedimenti finalizzati a provvedere al ripristino del pareggio di bilancio mediante l'adozione, ai sensi dell'art. 193, commi 2 e 3 del D.Lgs. n. 267/2000:

Parte corrente:

- riduzione di spese correnti €. 268.701,62;
- utilizzo avanzo di amministrazione libero €. 54.000,00;
- eliminazione del vincolo apposto dall'Ente su quota parte dell'avanzo vincolato per interventi in campo economico €. 36.624,93;

TOTALE RIEQUILIBRIO CORRENTE €. 359.326,55.

6 CONTROLLO ORGANISMI PARTECIPATI

xx. L'ente si è dotato di una specifica struttura dedicata al controllo sugli organismi partecipati ai sensi dell'art. 147- quater, comma 1, TUEL (6.1).

È stata fornita risposta negativa in quanto l'ente non si è dotato di una specifica struttura dedicata. La scelta organizzativa è stata quella di demandare a una struttura già esistente all'interno. A partire dall'anno 2018 l'ente ha individuato quale struttura avente il compito di effettuare il controllo sugli organismi partecipati il servizio affari generali, innovazione e controlli.

xxi. Sono stati approvati i budget delle società partecipate in house o degli organismi strumentali controllati dall'ente? (6.3)

Come attestato nel rendiconto di gestione 2019 approvato con deliberazione di Consiglio Comunale n. 49 del 16 luglio 2020 gli enti rientranti in tale dizione sono:

- Lepida S.c.p.a. partecipata per lo 0,0015000%;
- Fondazione Rocca dei Bentivoglio ente strumentale con partecipazione stimata al 62,500%.

È stata fornita risposta negativa in quanto per quanto attiene a Lepida non sono stati adottati come singolo Comune di Valsamoggia atti formali specifici di determinazione di budget.

Si tiene inoltre a sottolineare che, ai sensi dello statuto societario, la società Lepida eroga i servizi alle amministrazioni pubbliche collegate alla rete in conformità con la convenzione sul controllo analogo congiunto sottoscritta dai soci e con le decisioni del Comitato permanente di indirizzo e coordinamento. Ai sensi dello statuto il budget economico e patrimoniale della società è predisposto dall'organo amministrativo ed approvato dall'Assemblea.

Per quanto attiene ai rapporti finanziari tra Comune e Fondazione Rocca dei Bentivoglio nell'anno 2019 essi trovano la loro disciplina nella convenzione repertorio n. 60 del 30.05.2018 che, all'art. 9, in ordine al finanziamento dei servizi e delle attività dispone che per la gestione dei servizi e delle attività di cui all'art. 2 e per tutto il periodo di vigenza della stessa, il comune prevede nel bilancio di previsione annualmente un contributo in conto esercizio determinato sulla base della programmazione delle attività.

xxii. Gli organismi partecipati che gestiscono pubblici servizi hanno pubblicato la Carta dei servizi prevista dall'art. 32 del d.l. n. 33/2013? (6.15)

È stata fornita risposta negativa in quanto dalla analisi degli organismi partecipati dell'anno 2019 è emerso quanto segue.

La Fondazione Rocca dei Bentivoglio ha pubblicato la Carta dei servizi bibliotecari. Ad oggi risultano pubblicati inoltre la Carta dei servizi museali e vari regolamenti attinenti ai servizi gestiti, oltre che moduli di reclamo e questionari di gradimento.

Lepida S.c.p.a ha pubblicato la Carta dei servizi e standard di qualità.

Atersir ha pubblicato:

- le Linee Guida ATERSIR per la redazione della Carta del Servizio Idrico Integrato adeguate agli atti di regolazione di ARERA;
- lo Schema di Carta del Servizio di gestione integrata rifiuti urbani ed assimilati;
- le Linee Guida ATERSIR per la redazione della carta del Servizio Idrico Integrato.

Acer ha pubblicato la Carta dei Servizi.

L'unione dei Comuni Valli del Reno Lavino e Samoggia ha pubblicato la Carta dei servizi e standard di qualità della Protezione Civile associata e il collegamento al sito della Azienda Asc Insieme dove è pubblicata la Carta dei Servizi e standard di qualità di Asc Insieme stessa.

Non è stata invece individuata la pubblicazione di Carte dei servizi di Co.se.a Consorzio servizi ambientali. A seguito di specifica richiesta al Consorzio, lo stesso

ha riferito di non essere tenuto ad adottare la Carta dei Servizi, in quanto non eroga servizi destinati ad utenti finali e/o intermedi, né servizi pubblici così come individuati dalla Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri 27 gennaio 1994 recante "Principi sull'erogazione dei servizi pubblici".

Stesso dicasi per quanto attiene all'Ente di Gestione per i Parchi e la Biodiversità Emilia Orientale. A seguito di specifica richiesta, l'ente interpellato ha riferito di non essere tenuto a dotarsi di carta dei servizi non ricadendo i servizi dallo stesso erogati tra quelli previsti dalla legge 12 giugno 1990, n. 146.

xxiii. Non sono stati elaborati indicatori di economicità e di deficiarietà strutturale (6.16).

Per quanto riguarda Lepida si rinvia al *report* dei risultati della funzione di vigilanza sulle società *in house* prodotto dalla Regione Emilia-Romagna secondo il Modello amministrativo di controllo analogo. Secondo quanto riferito dall'ente nella risposta del 27 maggio 2021 alla richiesta istruttoria, la presentazione del report sul controllo analogo 2019 era all'ordine del giorno della seduta del comitato permanente di indirizzo e coordinamento CPI del 28 maggio 2021.

Per quanto attiene alla Fondazione viene fornito l'elenco dei principali indicatori rendicontati relativi agli anni 2015/2019.

Parte IV Altri elementi ritenuti utili ai fini della valutazione

Il comune, nato nel 2014 a seguito della fusione di cinque comuni, si è da subito concentrato sul corposo lavoro di omogenizzazione ed integrazione delle cinque preesistenti strutture organizzative e finanziarie, nell'ambito di un quadro normativo che negli anni ha visto contemporaneamente l'introduzione di nuove modalità gestionali, mettendo in campo tutte le risorse e progettualità possibili, alle condizioni date, per costruire anche un completo ed omogeneo sistema di controlli del neonato Ente Locale.

Le azioni poste in essere e sopra descritte intendono evidenziare che è in corso un processo di continua e progressiva costruzione, finalizzato alla implementazione di un sistema di controlli efficace e coerente, che in passato ha dovuto scontare alcuni rallentamenti derivanti anche dalla riduzione di personale e della mancata possibilità di adeguato reclutamento, per via di limiti imposti, nonostante lo stanziamento di risorse e la previsione di inserimento in pianta organica di figure dedicate.

Tale carenza, che ad oggi costituisce la principale causa di alcuni rallentamenti in questo percorso progressivo, è in via di definitivo superamento, avendo finalmente acquisito gli strumenti operativi che mancavano e in virtù del raggiungimento di indicatori tali da poter procedere all'inserimento di personale specializzato e qualificato.

L'impegno in questo senso è prioritario, al fine di completare il lungo ed impegnativo percorso di riorganizzazione del nuovo Ente, sia nella direzione interna, con l'approntamento del già citato piano di potenziamento del personale e l'investimento eseguito su nuovi strumenti tecnologici, sia nella direzione delle gestioni associate a livello Unionale, con la ricerca di soluzioni integrate e comuni di supporto distrettuale in ordine al controllo di gestione, attraverso anche la costituzione di tavoli di lavoro comuni, politici e tecnici, che vedono partecipi i principali soggetti apicali della struttura comunale.

In ultimo, l'Ente ha precisato che il Regolamento sui controlli interni, approvato dal Consiglio comunale con deliberazione n. 92 del 18 dicembre 2014, è tuttora vigente e che è allo studio un aggiornamento.

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, ha chiesto al Presidente della Sezione di sottoporre le risultanze dell'istruttoria svolta sul Comune di Valsamoggia all'esame del Collegio.

Considerato in

DIRITTO

L'istruttoria condotta in relazione al funzionamento dei controlli interni del Comune di Valsamoggia nell'esercizio 2019 restituisce un quadro dal quale emergono criticità che attengono in particolare al controllo di gestione, al controllo strategico ed al controllo sulla qualità dei servizi. Tali criticità, peraltro, non sono tali da delineare un quadro di inadeguatezza degli strumenti e delle metodologie di controllo in esame. L'esame effettuato, inoltre, mostra il recepimento delle indicazioni fornite con deliberazione della Sezione delle Autonomie n. 18/2020/INPR del 22 ottobre, contenente linee di indirizzo per i controlli interni durante l'emergenza da Covid-19, ed un parziale adeguamento alle indicazioni fornite con la precedente deliberazione di questa Sezione n. 125/2020/VSGC. La Sezione prende atto altresì della riferita ipotesi di aggiornamento del

regolamento, all'esame da parte dell'ente, circostanza che va valutata positivamente in quanto le disposizioni regolamentari vanno adeguate a nuove necessità ed evenienze che emergano anche in esito alle risultanze del controllo, in una logica di reciproco adeguamento coerente con la circolarità dei controlli (cfr. deliberazioni di questa Sezione n. 73/2021/VSGC, 118/2021/VSGC). Il regolamento, inoltre, deve consentire di individuare chiaramente le competenze degli uffici di controllo e degli altri organi dell'Amministrazione, evitando che una mancata individuazione di compiti e responsabilità possa vulnerare, anche in parte, l'attuazione effettiva del controllo (cfr. deliberazioni di questa Sezione 45/2021/VSGC, 111/2021/VSGC, 110/2021/VSGC, 93/2021/VSGC).

1. In merito al **controllo di gestione**, va rammentato che esso, in quanto volto a rilevare lo scostamento tra obiettivi e risultati, informando i responsabili preposti a decidere, al fine di adottare i conseguenti provvedimenti correttivi, è finalizzato ad implementare la cultura del risultato e destinato a supportare le decisioni di gestione affidate all'esclusiva competenza della dirigenza.

1.1. 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.

1.2. 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:

- predisposizione del piano esecutivo di gestione;

- rilevazione dei dati relativi ai costi ed ai proventi nonché rilevazione dei risultati raggiunti;

- 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.

1.3. 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, come ad esempio il 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.

1.4. 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 T.U.E.L., 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 T.U.E.L., 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.).

1.5. Tale metodologia di controllo risulta pertanto migliorabile, per il Comune di Valsamoggia, attraverso la implementazione di un più sistema di indicatori in grado di influenzare l'attività in corso di svolgimento determinando, ove necessario, la riprogrammazione degli obiettivi.

1.6. La Sezione, pertanto, prende atto e valuta positivamente la riferita intenzione di implementazione di apposito *software* e di apposito percorso di formazione.

2. Quanto al **controllo strategico**, si rilevano la mancata integrazione operativa con il controllo di gestione, l'assenza di un sistema di contabilità analitica, la mancata elaborazione ed applicazione di sufficienti indicatori e parametri.

2.1. La Sezione deve allora rammentare che tale tipologia di controllo è strettamente legata 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 della Sezione delle Autonomie 28/2014/INPR precisa che il controllo strategico *"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"*.

2.2. La Sezione, nel prendere atto e valutare positivamente la riferita intenzione, da parte del Comune, di porre in essere azioni migliorative di tale controllo, raccomanda un potenziamento delle metodologie di controllo in esame.

3. Con riferimento al **controllo sulla qualità dei servizi**, va premesso che l'art. 147, comma 2, lett. e) del T.U.E.L., 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"*.

3.1. 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 della Sezione delle Autonomie n. 28/SEZAUT/2014/INPR, 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".

3.2. 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), 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 questa Sezione ha già avuto modo di affermare che la pubblicizzazione degli esiti della valutazione sulla qualità dei servizi diventa strumento essenziale di partecipazione e controllo da parte del cittadino-utente (deliberazione n. 154/2015/PRSP). 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" (deliberazione n. 5/SEZAUT/2017/INPR).

3.3. La Sezione, nel prendere atto e valutare positivamente il riferito potenziamento da parte del Comune di tale forma di controllo, intende ancora una volta rimarcare l'importanza, al fine 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. deliberazioni n. 67/2021/VSGC, 73/2021/VSGC, 111/2021/VSGC, 110/2021/VSGC, 11772021/VSGC, 118/2021/VSGC, 119/2021/VSGC).

PQM

La Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per l'Emilia-Romagna, all'esito del referto annuale per l'esercizio 2019 ed a conclusione degli accertamenti istruttori sul funzionamento dei controlli interni del Comune di Valsamoggia, raccomanda all'ente ogni utile iniziativa volta a potenziare il sistema di controllo interno, con particolare riferimento alle criticità ed ai margini di miglioramento rilevati in parte motivazionale della presente deliberazione.

DISPONE

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

- 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 8 settembre 2021.

Il presidente
(Marco Pieroni)

(firmato digitalmente)

Il relatore
(Marco Scognamiglio)

(firmato digitalmente)

Il relatore
(Elisa Borelli)

(firmato digitalmente)

Depositata in segreteria in data 10 settembre 2021

Il Funzionario preposto

Roberto Iovinelli

(firmato digitalmente)