



CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER L'EMILIA-ROMAGNA

Bologna, 30 ottobre 2020

Al Sig. Sindaco

All'Organo di revisione

Comune di Guastalla (RE)

Oggetto: Comune di Guastalla - Controlli interni – Art. 147 Tuel - Nota istruttoria

1. Com'è noto, i controlli interni - disciplinati dall'art. 147 Tuel¹, come modificato dall'art.

¹ “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.



CORTE DEI CONTI

3, comma 1, del d.l. n. 174/2012, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 213/2012 - 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.

2. Le tipologie dei controlli interni sono stati individuati dalla Sezione delle Autonomie con deliberazione n. 28/2014/INPR del 24 novembre 2014².

3. L'esito dell'analisi dei questionari-relazione 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 compendiate 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.

4. 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 Guastalla è risultato tra gli enti classificati a rischio "*medio-alto*", situazione questa che, secondo la Sezione delle Autonomie, connota gli enti che "*stentano 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)*" in particolare mantenendo "*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)*".

5. La Sezione delle Autonomie della Corte dei conti ha approvato, con deliberazione n. 22/SEZAUT/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**. La relazione è strutturata in forma di questionario che assume un'impostazione a valenza ricognitiva, diretta a registrare la presenza di eventuali criticità di fondo nel sistema organizzativo-contabile, al fine di agevolare sia la verifica dell'adeguatezza dell'impianto regolamentare e formale del sistema dei controlli interni, della sua organicità e capacità funzionale, sia il grado di reale attuazione del sistema.

6. In particolare, il questionario-relazione di cui al punto precedente, per il Comune di Guastalla attesta che:

- i. il controllo sulla qualità dei servizi non è esercitato in conformità a quanto

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".

² Le tipologie 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.

previsto dai regolamenti dell'ente (domanda 1.1 del questionario);

ii. è stato rilevato un grado di criticità alto nell'organizzazione o nell'attuazione del **controllo di gestione**, del **controllo strategico**, del **controllo sugli organismi partecipati** e del **controllo sulla qualità dei servizi** (1.4);

iii. non risultano avviate azioni correttive in relazione a n. 2 report ufficializzati nell'ambito del **controllo di regolarità amministrativa contabile**, n. 1 report ufficializzato nell'ambito del **controllo di gestione**, n. 1 report ufficializzati nell'ambito del **controllo strategico**, n. 13 report ufficializzati nell'ambito del **controllo sugli equilibri finanziari**, n. 1 report ufficializzati nell'ambito del **controllo sugli organismi partecipati** (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);

v. la scelta degli atti amministrativi da sottoporre a **controllo di regolarità amministrativa e contabile di tipo successivo** è basata sulla tecnica del campionamento casuale (2.3) e 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); 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);

vi. in relazione al **controllo di gestione**, l'Ente dichiara di non essere dotato di un sistema di contabilità economica fondato su rilevazioni analitiche per centri di costo che consenta di valutare l'efficienza e l'economicità dell'azione amministrativa (3.1) e di non avvalersi di un sistema di contabilità economico-patrimoniale tenuta con il metodo della partita doppia (3.2); riguardo all'attenersi da parte delle articolazioni organizzative decentrate inserite nei diversi settori operativi alle direttive della struttura centrale per quanto riguarda le procedure operative, i criteri di analisi ed il livello di approfondimento delle elaborazioni, dichiara che "non ricorre la fattispecie" (3.3); i report periodici prodotti vengono dichiarati non tempestivi e aggiornati nel fornire le informazioni utili alle decisioni da prendere (3.4) e non sono stati elaborati durante l'anno indicatori di attività/processo, di output, di economicità, di analisi finanziaria (3.5); l'Ente dichiara che il controllo di gestione non è grado o meno di influenzare l'attività in corso di svolgimento determinando la riprogrammazione degli obiettivi (3.6);

vii. 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) né effettua, a preventivo, adeguate verifiche tecniche/economiche sull'attuazione delle scelte da operare a livello di programmazione (4.3); non sono stati applicati nell'anno indicatori di contesto, efficacia, efficienza, economicità, innovazione e sviluppo (4.4) e 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 e gli impatti socio-economici dei programmi (4.7);

viii. il **controllo sugli equilibri finanziari** non è integrato con il controllo sugli organismi partecipati (5.1);



CORTE DEI CONTI

ix. l'Ente attesta che non sono stati approvati i budget delle società partecipate in house e degli organismi strumentali controllati dall'ente (6.3) né monitorata l'attuazione delle norme in materia di gestione del personale delle partecipazioni societarie ai sensi dell'art. 19 TUSP (6.9) né elaborati indicatori di efficacia, efficienza, economicità, redditività, deficitarietà strutturale, qualità dei servizi affidati e soddisfazione degli utenti (6.16); infine, 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 (6.5);

x. in relazione al **controllo sulla qualità dei servizi** l'ente non ha effettuato analisi sulla qualità "effettiva" dei servizi (7.1), le rilevazioni sulla qualità dei servizi non si estendono anche agli organismi partecipati (7.3) e non sono stati elaborati ed applicati nell'anno indicatori di alcun tipo (7.2; 7.4; 7.5; 7.6); l'ente non ha effettuato indagini sulla soddisfazione degli utenti (7.7) e confronti sistematici (benchmarking) con i livelli di qualità raggiunti da altre amministrazioni (7.8) né sono previste forme di coinvolgimento attivo dei portatori di interesse (stakeholders) nella fase di definizione degli standard di qualità (7.9) e 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 (7.10).

7. Dall'esame del questionario relazione è pertanto possibile rinvenire una serie di elementi di potenziale criticità, così compendiabili:

i. quanto al **controllo di gestione**, la risposta alle domande del questionario pone il dubbio che non esista un coordinamento tra le varie articolazioni organizzative dell'ente, formalizzato da apposite direttive, e che dunque l'efficacia del controllo non sia funzionale al raggiungimento degli obiettivi generali dell'attività amministrativa né a supportare in alcun modo le altre tipologie di controllo interno;

ii. le sopraesposte perplessità riguardo la corretta predeterminazione di obiettivi e la misurazione del grado di raggiungimento degli stessi caratterizzano anche il **controllo strategico**, che sembrerebbe sostanzialmente inattuato;

iii. Ancora maggiori perplessità emergono in relazione al **controllo sulla qualità dei servizi**, che dalle informazioni reperibili dal questionario-relazione sembrerebbero doversi ritenere totalmente assente;

iv. Ulteriori profili di criticità sul sistema integrato dei controlli emergono in ordine alle lacune evidenziate negli ambiti del **controllo sugli organismi partecipati** e del **controllo di regolarità amministrativa e contabile**.

8. 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 Guastalla è risultato tra gli enti classificati rischio di controllo "medio-alto" sembrano delineare un quadro caratterizzato dall'assenza del controllo strategico e del controllo sulla qualità dei servizi, e possibili profili di inadeguatezza del controllo di gestione, del controllo sugli organismi partecipati e del controllo di regolarità amministrativa e contabile. La Sezione deve allora rammentare che, 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. L'esito dell'istruttoria già effettuata mediante analisi del questionario-relazione necessita pertanto di integrazione in contraddittorio con l'Ente, al fine di acquisire elementi utili a verificare la effettiva sussistenza ed adeguatezza dei controlli interni.

9. Tanto premesso, a seguito dell'esame della relazione annuale del Sindaco del Comune di Guastalla (RE) sul funzionamento del sistema integrato dei controlli interni nell'esercizio 2018, rilevate le carenze e le criticità dianzi analiticamente esposte, si chiede al Sindaco del Comune di Guastalla (RE) di trasmettere, **entro 20 giorni decorrenti dalla data di deposito della presente nota istruttoria**, gli opportuni chiarimenti in ordine ad ognuno dei punti evidenziati ed ogni altro elemento ritenuto utile, ivi incluse le disposizioni regolamentari dell'Ente in materia di controlli interni relazionando sulla effettiva applicazione delle medesime.

Il Magistrato Istruttore

Marco Scognamiglio

Firma autografa sostituita a mezzo stampa
ai sensi e per gli effetti dell'art. 3, c. 2, d.lgs. n. 39/93





COMUNE DI GUASTALLA
Provincia di Reggio Emilia

Piazza Mazzini, 1
42016 GUASTALLA
Tel. (0522) 839711
Fax (0522) 824834
C.F./P.I.:00439260357

Corte dei Conti

Sezione Regionale di controllo

per l'Emilia Romagna

Piazza 8 Agosto, 26

40126 Bologna Bo

Trasmissione a mezzo portale "ConTe"

Guastalla, 18/11/2020

Protocollo N. 28978 del 18/11/2020

Oggetto: Comune di Guastalla- Controlli interni- Art. 147 Tuel. Esito alla nota istruttoria del 30.10.2020 della Corte dei Conti Sez. Emilia Romagna protocollo CORTE DEI CONTI - SEZ_CON_EMI - SC_ER - 0004060

In esito alla nota in oggetto di codesta spett.le Corte, con particolare riferimento al punto 7 (i ii iii e iv), si precisa quanto di seguito esposto, con piena disponibilità a fornire ulteriori chiarimenti o documentazione al riguardo.

Il nostro Ente, pur risultando nel 2018 con popolazione superiore ai 15.000 abitanti per sole 18 unità, ha sempre avuto negli ultimi anni, come risulta dal prospetto sotto riportato, una popolazione al limite di fascia demografica (15.000 abitanti) che impone l'obbligo di attivare determinate forme di controllo. Infatti, al di sotto di tale fascia, non avrebbe l'obbligo di effettuare il controllo strategico, il controllo sugli organismi partecipati e il controllo sulla qualità dei servizi erogati.

Evoluzione demografica nell'ultimo decennio

<i>Data</i>	<i>Popolazione</i>	<i>note</i>
Censimento 2011	14.786	censimento
31/12/2012	15.040	dato ISTAT
31/12/2013	15.113	dato ISTAT
31/12/2014	15.036	dato ISTAT
31/12/2015	15.225	dato ISTAT
31/12/2016	15.100	dato ISTAT
31/12/2017	15.032	dato ISTAT
31/12/2018	15.018	dato ISTAT
31/12/2019	14.944	dato ISTAT

Si rileva che al censimento del 2011 gli abitanti erano 14.786 e che dopo un modesto incremento, dal 2015 è iniziato un graduale decremento che ha riportato al 31.12.2019, il numero degli abitanti sotto i 15.000. Tale dato non è più episodico ma sembra essersi stabilizzato da circa 18 mesi e precisamente da luglio 2019.

Pertanto per l'anno 2020 le disposizioni di cui agli artt. 147, co.2, lett. E) , 147-ter e 147-quater commi 1,2 e 3 DEL TUEL, relativamente al controllo sulla qualità dei servizi erogati, al controllo strategico ed al controllo sulle società partecipate non quotate, ai sensi dell'art. 156 comma 2, del TUEL, non dovrebbero trovare applicazione (vedasi quanto previsto dalla Conti dei Conti sezione Autonomie per l'anno 2019, con deliberazione n 19/2020).

Per questo motivo in questi anni non si è inteso dotarsi di una struttura appositamente ed esclusivamente dedicata alle attività di controllo, per non imporre all'ente ed ai propri contribuenti eccessivi oneri fissi e continuativi.

Nonostante quanto sopra esposto si specifica che l'ente, in ogni caso, continuerà ad effettuare tutti i controlli posti in essere, indipendentemente dalla fascia demografica di appartenenza, avvalendosi della propria organizzazione attuale.

Fatta questa necessaria premessa, andiamo ora ad analizzare i rilievi formulati.

In relazione all'alto grado di criticità rilevato nell'attuazione di controllo di gestione, strategico, sugli organismi partecipati e di qualità, si specifica che le risposte fornite dall'Ente nel questionario, che evidenziano criticità, devono intendersi riferite proprio al fatto che l'ente al proprio interno non dispone di una specifica struttura dedicata in via esclusiva agli adempimenti connessi i suddetti controlli; in ogni caso, nella realtà, i competenti funzionari della struttura organizzativa dell'Ente, così come individuati nei rispettivi regolamenti, pongono regolarmente in essere tutte le attività di verifica in questi previste.

Controllo gestione

7_i) Questo Ente attua in modo costante un coordinamento generale delle articolazioni della propria struttura, anche allo scopo di fornire al servizio dell'Unione Bassa Reggiana, cui è stato conferito il controllo di gestione, tutte le informazioni necessarie ed aggiornate per la corretta predisposizione dei report, con gli indicatori necessari alla valutazione delle azioni amministrative. In particolare il nostro ente al proprio interno effettua un coordinamento a cadenza quindicinale tramite la Conferenza di direzione prevista dall'art. 48 dello Statuto del nostro Ente. Nelle relative sedute vengono trattati i più svariati argomenti generali e non, riconducibili all'organizzazione dell'ente e vengono redatti idonei verbali; inoltre nel corso dei suddetti coordinamenti, con cadenza mensile, vengono congiuntamente verificati gli equilibri di bilancio e lo stato di avanzamento degli obiettivi di investimento contenuti nei programmi dell'Amministrazione. Tale azione, negli ultimi anni, ha sempre consentito il pronto utilizzo delle risorse a disposizione garantendo contestualmente il mantenimento degli equilibri di bilancio. Alla Conferenza di direzione, partecipano il Segretario Comunale con funzioni di presidenza e coordinamento, i dirigenti e i titolari di Posizione organizzativa e, cosa a nostro avviso molto importante per quanto attiene le analisi sull'andamento generale dell'ente ed il controllo sull'avanzamento degli obiettivi da perseguire, anche in forma stabile il Sindaco ed il Vice Sindaco e, all'occorrenza, anche gli Assessori di riferimento per i vari argomenti trattati; si attua in questo modo anche un sostanziale coordinamento di intenti fra le parti politica e tecnica.

Intendiamo evidenziare che la Conferenza di Direzione si occupa di attuare gli obiettivi del Comune, studiando e proponendo le semplificazioni procedurali e le innovazioni dell'organizzazione del lavoro, formulando le linee d'intervento per l'attuazione della gestione che, quando serve, vengono trasmesse a tutti i dipendenti.

E' anche utile sottolineare che la Conferenza stessa, che per Statuto dovrebbe riunirsi almeno una volta al mese, nella realtà lo fa in misura maggiore: risultano 22 verbali per il 2018, 21 per il 2019 e, fino ad ora, 13 per il 2020, poiché in quest'ultimo anno si sono limitati temporaneamente i momenti di incontro a causa dell'emergenza sanitaria da Covid_19. Da settembre scorso però, gli incontri sono ripresi regolarmente in modalità remota.

Come sopra evidenziato il servizio di controllo di gestione (dal 30 aprile 2016) è stato affidato all'Unione Bassa Reggiana (di cui il nostro ente fa parte) la quale lo svolge per conto di se stessa e di tutti gli 8 comuni ad essa appartenenti; come indicato nella sezione note al quadro 3, il nostro ente, di conseguenza, non svolge funzioni organizzative per quanto riguarda tale servizio, ma collabora fattivamente con il competente ufficio dell'Ente unionale.

L'Ente effettua in proprio un unico report annuale, inviato alla competente sezione di codesta Corte ai sensi dell'art. 198-bis, D.Lgs. 267/2000, in quanto i restanti report sono a carico dell'Unione Bassa Reggiana quale affidataria del servizio.

La risposta "non ricorre la fattispecie" alla domanda (3.3) del questionario, è da intendersi nel senso che fino ad oggi non si è reso necessario impartire direttive alle articolazioni organizzative decentrate in quanto in questa fase "iniziale" il controllo di gestione si è concentrato sulla raccolta di informazioni a consuntivo.

La reportistica prodotta dal controllo di gestione rileva situazioni a consuntivo e, pur non potendosi considerare tempestiva, fornisce indicazioni utili per l'analisi e la valutazione di eventuali azioni mirate da intraprendere (3.4).

Il servizio controllo di gestione fornisce informazioni non necessariamente predisposte sotto forma di indicatori e pertanto all'atto della compilazione del questionario non sono stati tenuti in considerazione (3.5).

Fino ad oggi, dall'attività svolta dal controllo di gestione, contrariamente a quanto avvenuto per il monitoraggio intermedio della performance, non sono emerse delle informazioni che abbiano reso necessaria la riprogrammazione degli obiettivi (3.6) .

Controllo strategico

7_ii) Questo ente, anche attraverso il controllo strategico, pur costantemente da migliorare, ormai da diversi anni fornisce in modo puntuale ai vari settori gli obiettivi da perseguire, validati anche dall'organo indipendente di valutazione e provvede, altresì, al monitoraggio intermedio semestrale degli stessi, con l'obiettivo di porre rimedio ad eventuali criticità.

Nel questionario, anche per questo tipo di controllo non sono state indicate azioni correttive, in quanto, a seguito dei monitoraggi previsti dal regolamento, non sono emerse criticità. Si evidenzia comunque che questo ente procede regolarmente non solo alla verifica consuntiva dei propri obiettivi generali, ma lo fa anche in sede intermedia con riferimento al primo semestre e, in alcuni casi, come ad esempio per il 2020, gli organi politici hanno dovuto provvedere alla modifica degli obiettivi originari in relazione a fatti contingenti o per mutate necessità.

Con riferimento al controllo strategico nel questionario è stato indicato che esso non è integrato con il controllo di gestione (4.1) e che non utilizza le informazioni della contabilità analitica per orientare le decisioni in tema di allocazione delle risorse, gestione dei servizi e politiche tariffarie (4.2), né effettua a preventivo, adeguate verifiche tecniche/economiche sull'attuazione delle scelte da operare a livello di programmazione (4.3). A tal proposito, si precisa che l'Ente comunque si avvale delle informazioni rese disponibili dai report del controllo di gestione predisposti dell'Unione Bassa Reggiana e di tutte le informazioni desumibili dalla contabilità per fornire tutto il supporto necessario ai competenti organi comunali.

Per quanto attiene alla mancanza degli indicatori di cui alla risposta 4.4, si precisa che nelle rilevazioni previste dal regolamento comunale sui controlli sono comunque stati elaborati alcuni indicatori ritenuti significativi per supportare gli organi di indirizzo politico nella verifica dello stato di attuazione dei programmi(4.4) e le valutazioni sono state di ordine complessivo.

Anche per il controllo strategico vale quanto evidenziato per il controllo di gestione circa il ruolo della Conferenza di direzione che periodicamente verifica, analizza e impartisce indicazioni.

Controllo sulla qualità dei servizi

7_iii) Relativamente al controllo sulla qualità dei servizi, non esistono specifiche previsioni regolamentari non attuate dal nostro Ente e sono attualmente previste forme di verifiche sul gradimento dei servizi per quanto riguarda l'ufficio relazioni con il pubblico ed il servizio Territorio e Programmazione, con l'obiettivo di allargare, via via, l'attività anche ad altri settori di attività.

In effetti, da un più attento controllo sulle risposte fornite nel questionario, causa errore di interpretazione da parte nostra, è stata fornita errata risposta alla cella 11 – lettera f, in quanto doveva essere risposto "Sì"; infatti, come indicato in sezione note al quadro 7, si segnalava che nel regolamento per la disciplina dei

Controlli interni dell'Ente sono enunciati solo principi generali senza una specifica disciplina per l'applicazione.

Inoltre si specifica che l'ente presso il proprio ufficio di relazioni con il pubblico (URP) già da diversi anni mette a disposizione dei cittadini un sistema di segnalazione di eventuali disservizi che, in caso di segnalazioni non positive, porta immediatamente all'analisi delle criticità segnalate da parte dei competenti organi, oltre che all'intraprendimento delle azioni necessarie a rimuovere le criticità stesse.

Nel corso del 2020 è stato avviato un percorso per verificare l'indice di gradimento da parte degli utenti del servizio Territorio, Patrimonio e lavori pubblici, da effettuarsi a mezzo questionario. Il percorso, la cui partenza effettiva era inizialmente prevista entro il corrente anno, troverà invece riscontro nel 2021, causa difficoltà conseguenti l'emergenza da Covid_19.

In relazione al controllo sulla qualità dei servizi, in conformità al regolamento comunale dei controlli interni, si può ritenere che a mezzo di specifiche attività di diversi servizi (ad esempio Ufficio Relazioni con il pubblico, l'ufficio tecnico, ecc.) anche se non formalmente strutturate, l'Ente si sia attivato per provvedere ad un prima analisi della qualità di alcuni servizi, come già precedentemente specificato.

Controllo sulle partecipate e amministrativo contabile

7_iv) Con riferimento al controllo sugli organismi partecipati e di regolarità amministrativa e contabile si può rilevare che i controlli stessi sono sostanzialmente posti in essere nelle forme di legge dai competenti servizi comunali.

Al riguardo si precisa che l'Ente interloquisce regolarmente con gli stessi e provvede ad inserire nel proprio DUP gli obiettivi di massima. Inoltre da alcuni anni sono organizzati diversi momenti di fattivo confronto, anche supportato da richiesta e fornitura dati, che hanno portato ad esempio alla corretta stesura del bilancio consolidato ed a far sì che ognuno degli organismi partecipati disponga di una propria sezione di amministrazione trasparente, aggiornata pressoché in tempo reale sul proprio sito web, come da direttive impartite a suo tempo dal nostro Ente come capofila.

Si osserva inoltre che l'Ente acquisisce informazioni contabili in diversi momenti dell'esercizio e provvede ad inserire nel proprio DUP gli obiettivi assegnati agli stessi; viene regolarmente predisposto il bilancio consolidato e periodicamente verificata la sezione di amministrazione trasparente dei singoli organismi partecipati, segnalando agli stessi gli eventuali interventi correttivi.

A scopo informativo si riporta di seguito quanto normalmente indicato nel DUP del Comune e comunicato agli organismi a mezzo invio dello stesso:

"AZIONI RIFERITE AI CONTROLLI SULLE SOCIETA' ED ORGANISMI PARTECIPATI O CONTROLLATI

In merito alle società il Comune ha approvato e pubblicato sul proprio sito web il Piano di Razionalizzazione delle stesse per gli anni 2015, 2016, 2017 e 2018. I documenti, completi dei propri contenuti, sono disponibili ai seguenti links:

http://www.comune.guastalla.re.it/upload/guastalla/gestionedocumentale/pianorazionalizzazionepartecipate_marzo2015_784_5858.pdf

http://www.comune.guastalla.re.it/upload/guastalla/gestionedocumentale/SU_DEL_DELC_36_2017_784_8155.pdf

http://www.comune.guastalla.re.it/upload/guastalla/gestionedocumentale/SU_DEL_DELC_43_2018_784_9274.pdf

http://www.comune.guastalla.re.it/upload/guastalla/gestionedocumentale/DELIBERACOMPLETA_784_9967.pdf

Anche sul fronte generale dei controlli obbligatori per legge, la nostra amministrazione non ha mai trascurato gli adempimenti riferiti al controllo delle società. Infatti il nuovo regolamento sui controlli stessi, modificato con deliberazione di C.C. nr. 33 del 29 ottobre 2015, introduce, tra l'altro, il controllo sulle società, prevedendolo in particolare per quelle per le quali il comune detiene più del 5% delle quote. Pertanto, nel periodo in considerazione da parte del presente documento di programmazione, dovrà essere prestata particolare e maggiore attenzione al monitoraggio delle medesime società e delle relative attività, con lo scopo di ridurre i costi gestione.

Nel corso del mese di settembre del 2019 il Consiglio Comunale, con proprio atto nr. 34 del 25.09.2019, ha provveduto ad approvare il bilancio consolidato del 2018. Attualmente sono in corso le procedure per la definizione dello stesso documento con riferimento al 2019 in quanto per il 2020 la scadenza per l'approvazione del documento è stata posticipata dal mese di settembre a quello di novembre a causa dell'emergenza sanitaria da COVID_19 e in merito con delibera della Giunta Comunale n. 77 del 18/09/2020 si è provveduto alla individuazione definitiva del Gruppo Amministrazione pubblica e degli enti da considerare per la redazione del bilancio consolidato dell'esercizio 2019.

La Revisione straordinaria delle società partecipate, approvata dal Consiglio Comunale nel 2017, ha previsto di confermare il mantenimento delle quote di partecipazione nelle seguenti società:

- *Agenzia per la Mobilità ed il Trasporto Pubblico Locale srl di Reggio Emilia (quota di partecipazione dell'1,99%);*
- *S.A.BA.R. Spa (quota di partecipazione del 21,60%);*
- *S.A.BA.R. Servizi srl (quota di partecipazione del 21,60%);*
- *Centro di Formazione Professionale Bassa Reggiana Scrl (quota di partecipazione del 21,60%);*
- *Iren Spa (quota di partecipazione dello 0,2238%);*
- *AGAC Infrastrutture Spa (quota di partecipazione dell'1,8508%);*
- *LEPIDA Spa (quota di partecipazione dello 0,0014%);*

e l'alienazione delle seguenti partecipazioni:

- *società PIACENZA INFRASTRUTTURE SPA (quota di partecipazione dello 0,7402%),*
- *società INFRASTRUTTURE FLUVIALI SRL (quota di partecipazione del 4,52%).*

Con deliberazione del Consiglio Comunale n. 15 del 26/04/2018 è stata deliberata l'Approvazione della convenzione tra il Comune di Reggio Emilia, la Provincia di Reggio Emilia e il Comune di Guastalla per l'attribuzione al Comune di Reggio Emilia delle competenze in merito alla dismissione delle partecipazioni di tutti i comuni reggiani nella società "Piacenza Infrastrutture Spa".

Per quanto concerne la società Infrastrutture Fluviali srl sono in corso le procedure per l'alienazione delle quote di partecipazione, anche se al momento attuale non risultano interessi particolari e concreti manifestati da altri soggetti, sia interni che esterni la società, in merito all'acquisizione delle quote.

Nel corso del 2019, con deliberazione di Consiglio Comunale nr. 50 del 19 dicembre 2019 è stata approvata l'analisi annuale ordinaria delle società partecipate, con evidenza della situazione al 31 dicembre 2018.

OBIETTIVI GENERALI PER TUTTI GLI ORGANISMI PARTECIPATI

Per tutti gli organismi partecipati dal Comune di Guastalla valgono i seguenti obiettivi generali:

- Mantenimento dell'equilibrio economico, in modo tale da non determinare effetti pregiudizievoli per gli equilibri finanziari del Comune.

- Assolvimento degli obblighi in materia di prevenzione della corruzione e di trasparenza, con le modalità specifiche previste dalla normativa per ciascuna tipologia di organismo.

- Per le società soggette a controllo ai sensi del regolamento dei controlli interni trasmissione di tutte le informazioni necessarie per l'esercizio del controllo.

Nota di approfondimento :

Il sistema dei controlli del comune di Guastalla è disciplinato dal regolamento approvato con deliberazione del consiglio comunale n.33 del 29.10.2015

Relativamente alle società partecipate l'art. 14 stabilisce quanto segue:

Articolo 14 - SOCIETA' SOGGETTE AL CONTROLLO

1. Sono soggette al controllo di cui al precedente articolo le società nelle quali la partecipazione del Comune di Guastalla è almeno pari al 5%, con esclusione delle società quotate e di quelle da esse controllate ai sensi dell'articolo 2359 del codice civile, secondo quanto stabilito dall'art. 147- quater del D.lgs 18.08.2000 n. 267.

2. Per quelle nelle quali la partecipazione del Comune di Guastalla è inferiore al 5% il controllo è circoscritto alla verifica dell'andamento economico-finanziario, al fine di valutare gli eventuali effetti sugli equilibri finanziari del comune.

3. Le società soggette al controllo sono tenute a fornire tutte le informazioni necessarie per l'effettuazione dei controlli medesimi, nel rispetto delle vigenti disposizioni di legge.

- ***l'analisi delle necessità finanziarie e strutturali per l'espletamento dei programmi ricompresi nelle missioni;***
- ***la gestione del patrimonio;***
- ***il reperimento e l'impiego di risorse straordinarie e in conto capitale;***
- ***l'indebitamento, con analisi della sostenibilità e l'andamento tendenziale;***
- ***gli equilibri della situazione corrente, equilibri generali di bilancio ed equilibri di cassa.***

Nel corso del 2019, con il coordinamento del Comune di Guastalla, sono stati organizzati specifici incontri con i soggetti partecipati dal nostro ente, allo scopo di fornire loro direttive e supporto per il corretto svolgimento degli adempimenti reciproci."

Si precisa che gli altri soci delle 3 società nelle quali il Comune di Guastalla detiene la partecipazione del 21,60% (S.A.BA.R SPA, S.A.BA.R Servizi SRL e Centro di formazione professionale bassa reggiana SCRL) sono gli altri 7 (sette) Comuni costituenti l'Unione Bassa Reggiana. Quindi i componenti della giunta dell'Unione coincidono con gli otto sindaci soci delle tre società prima indicate. I sindaci soci anche in tale contesto svolgono un ruolo di programmazione e verifica nei confronti delle tre partecipate che gestiscono servizi locali importanti per il territorio di competenza e perciò hanno con esse interlocuzioni continue e costanti.

Anche per il controllo sui propri organismi partecipati, non sono state effettuate azioni correttive in quanto, come sopra precisato, le interlocuzioni con essi è costante e, quindi, le verifiche previste ed effettuate non ne hanno fatto emergere la necessità. Si segnala che la struttura dell'Ente, pur non esclusivamente dedicata allo scopo, effettua costanti controlli sui bilanci previsionali e consuntivi degli organismi di cui trattasi, oltre che sull'aggiornamento dei rispettivi siti internet, come peraltro previsto dal vigente piano triennale per la prevenzione della corruzione e della trasparenza.

Con riferimento all'osservazione che il nostro ente non abbia segnalato nel questionario azioni correttive, rispetto ai report di controllo di regolarità amministrativa contabile, di gestione, sugli equilibri finanziari e sugli organismi partecipati, siamo senza dubbio di fronte ad un'errata interpretazione da parte nostra sulle modalità di compilazione del questionario oggetto di nota istruttoria.

Al punto 5.1 del questionario la risposta deve intendersi nel senso che non viene espletata una specifica attività, ma ovviamente il competente organo, nel procedere alla verifica per il controllo degli equilibri finanziari tiene conto di tutte le informazioni disponibili sull'andamento economico-finanziario e patrimoniale degli organismi partecipati. Al riguardo si specifica che in più di una occasione, nel corso dell'esercizio finanziario, vengono richiesti e scambiati dati con i vari organismi partecipati (Società, enti strumentali ecc.), soprattutto per quanto riguarda gli adempimenti preliminari e definitivi che portano alla costruzione del Bilancio Consolidato, che questo ente approva ormai dal 2016.

Nel corso delle reciproche verifiche non sono mai emerse criticità finanziarie da parte degli organismi partecipati dal nostro Ente, tanto è vero che l'Ente non è mai stato "chiamato a coprire" perdite degli organismi stessi, anzi Sabar Servizi srl, Sabar Spa e Iren spa hanno erogato annualmente agli otto Comuni soci, cospicui dividendi ed utili (per Guastalla Sabar Spa oltre € 200.000,00, Sabar Servizi Srl mediamente € 300.000,00 e Iren Spa mediamente € 200.000,00).

Con gli organismi partecipati, in particolare con quelli che hanno l'affidamento in house di alcuni servizi del nostro Ente, esiste un costante confronto, sia a livello tecnico che politico, allo scopo di garantire tutti gli scambi di informazioni necessarie per salvaguardare sia gli equilibri finanziari dell'ente che degli organismi stessi.

Pur non potendolo definire organismo partecipato in senso stretto, a nostro avviso, merita una menzione anche la partecipazione del nostro ente all'Unione Bassa Reggiana. Per quanto riguarda i servizi che il nostro Ente ha affidato all'Unione (nella quasi totalità dei casi congiuntamente a tutti gli altri sette facenti parte della stessa) si evidenzia che, ormai da parecchi anni, nelle materie di cui trattasi, oltre al Controllo di gestione e al Nucleo di Valutazione svolti in forma associata, è previsto il funzionamento del "Tavolo dei Responsabili Finanziari", del "Tavolo dei responsabili del Personale" e dallo scorso anno anche il "Tavolo per la redazione del piano di prevenzione della corruzione e della trasparenza" che si riuniscono periodicamente in vari momenti dell'anno, allo scopo di coordinare e tenere sotto controllo congiuntamente gli effetti finanziari, la gestione e le spese di personale, la corretta gestione dei servizi e per la salvaguardia e la tenuta degli equilibri finanziari di tutti gli enti interessati.

Per quanto riguarda il controllo di regolarità amministrativa contabile e sugli equilibri finanziari, non sono state avviate azioni correttive in quanto non si sono rese necessarie, a seguito delle risultanze dei controlli stessi. Infatti essi, concludendosi in modo soddisfacente in relazioni agli obiettivi dell'Ente e alla verifica del rispetto delle norme di legge, hanno sempre visto la contestuale risoluzione di eventuali criticità con l'approvazione delle necessarie variazioni di bilancio. Dalle verifiche effettuate, anche costantemente, emerge che vengono sempre sostanzialmente rispettati i dettami di regolarità amministrativa da parte di tutta la struttura del nostro ente.

Le risposte negative alle domande (3.1) e (3.2) non sono da intendere nel senso che il Comune di Guastalla non ha né "un sistema di contabilità economica fondato su rilevazioni analitiche per centri di costo...", né "di un sistema di contabilità economico-patrimoniale tenuta con il metodo della partita doppia", si specifica, infatti, che il comune di Guastalla, come disposto dall'art. 2, c. 2, D.Lgs. 23 giugno 2011, n. 118, ha adottato la contabilità finanziaria con l'integrazione, a fini conoscitivi, di un sistema di contabilità economico patrimoniale che garantisce la rilevazione unitaria dei fatti gestionali, sia sotto il profilo finanziario sia sotto il profilo economico-patrimoniale, tramite l'adozione di un piano dei conti integrato mediante l'ausilio di un adeguato software gestionale (3.1) e (3.2), che pone in essere in modo automatico e collaudato le scritture di contabilità economico-patrimoniale con il metodo della partita doppia.

ULTERIORI RILIEVI CONTENUTI NELLA NOTA IN OGGETTO

Codesta spett. Corte, nella premessa dei propri rilievi evidenzia una mancata modifica al sistema dei controlli interni.

A tal riguardo sottolineiamo che la nostra risposta del questionario è da ricondurre al solo anno di riferimento (il 2018); nella realtà questo ente, che aveva approvato in prima istanza il proprio regolamento dei controlli con atto di Consiglio Comunale nr. 7 del 19.02.2013, ha in seguito provveduto a modificarlo

con atto nr. 33 del 29.10.2015, proprio allo scopo di eliminare alcune criticità che erano emerse nei primi 2 anni di attività dell'unità di controllo e per disciplinare i controlli previsti per i comuni con più di 15.000 abitanti. In seguito, ad avviso di questo Ente, non sono emerse ulteriori criticità che richiedessero altri aggiornamenti del sistema adottato.

La selezione degli atti da sottoporre a controllo successivo è svolta in conformità a quanto previsto nel Regolamento sui controlli interni approvato con deliberazione n. 33 del 29/10/2015.

La tecnica del campionamento utilizza il "generatore di numeri casuali" messo a disposizione dalla Regione Emilia Romagna all'indirizzo web : <http://www.servizi.regione.emilia-romagna.it/Generatore>; (2.3).

Dai report del controllo di gestione non sono emersi particolari settori di attività più critici di altri, si è inteso sottoporre tutti i settori di attività al controllo (2.4); in ogni caso anche le minime criticità di carattere formale sono state prontamente oggetto di segnalazione al Consiglio Comunale (come da regolamento interno sui controlli) e i responsabili dei settori/aree di riferimento sono immediatamente stati informati dell'esito delle verifiche, con invito a porre rimedio da parte dei dirigenti dell'unità di controllo.

Si evidenzia, inoltre, che la regolarità amministrativa e contabile dell'attività posta in essere da specifici uffici o servizi è anche sottoposta a controlli esterni da parte del Collegio dei Revisori (2.7), come risulta da specifici verbali dello stesso e dai verbali riferiti alle principali variazioni di bilancio, alla revisione ordinaria dei residui ed al rendiconto di ogni singolo esercizio.

Anche per questi controlli vale quanto evidenziato per gli altri controlli, circa il ruolo della Conferenza di direzione.

Premesso quanto sopra, in sintesi, si ribadisce quanto segue:

1. In questo Ente un ruolo fondamentale è svolto dalla Conferenza di direzione (che vede la presenza costante anche del sindaco ed alcuni assessori) prevista dallo statuto comunale che, di norma, riunendosi, ogni quindici giorni, sulla base di un ordine del giorno, affronta e monitora dinamicamente gli obiettivi e gli scostamenti rispetto a quanto programmato ed esamina le nuove problematiche, man mano che si presentano.

2. I verbali di ogni incontro con gli argomenti trattati e le decisioni assunte vengono inviati ai componenti della giunta, ai dirigenti e alle Apo, rendendo non necessaria una successiva redazione di reportistica sull'attività e sui controlli.

3. Come sopra precisato anche nei confronti delle società partecipate, pur mancando una struttura interna esclusivamente dedicata a tale attività, stante la modesta dimensione del Comune (n. 55 dipendenti al 31/12/2018 rispetto ai 77 dipendenti in forza al 31/12/2011), gli uffici svolgono i controlli di competenza. Inoltre in tale ambito un ruolo fondamentale è svolto dall'Ente Unione che comprende gli otto comuni che detengono il 100 % della proprietà delle società di S.a.ba.r. Spa, Sabar Servizi Srl e Centro di formazione professionale bassa reggiana Scrl, nei confronti delle quali il rapporto è costante e continuo con incontri e verifiche tenendo conto che Sabar servizi srl, svolge servizi in house per tutti i soci. Per le altre società, per le quali il Comune possiede quote modestissime, ed in base al vigente regolamento interno sussiste l'obbligo di effettuare solo alcuni controlli, si fa affidamento ai controlli effettuati dal comune di Reggio Emilia, capoluogo di provincia (con il quale si è già avuto modo di collaborare per la revisione straordinaria ed ordinaria delle società partecipate) che possiede quote ben più consistenti di Guastalla e che, peraltro, è stato delegato, con la stipula di una convenzione dagli enti della provincia, alla dismissione delle partecipazioni nella società Piacenza Infrastrutture Spa da parte di tutti i comuni reggiani. Ritenendo che il

comune di Reggio Emilia (che non è socio delle tre società delle quali Guastalla detiene il 21,60% delle quote) svolga in modo efficace tali controlli, come si può desumere anche dalla delibera della Corte dei conti n.23 del 22/07/2019, che colloca tale Ente al posto diciassettesimo, in futuro si chiederà di intensificare e disciplinare la collaborazione sui controlli delle società partecipate da entrambi gli enti.

4. Come sopra precisato, gli otto comuni dell'Unione oltre a svolgere in forma associata numerose funzioni, compresi il controllo di gestione e l'attività del Nucleo di valutazione, hanno istituito diversi Tavoli per coordinare le attività dei comuni (quello dei ragionieri, del personale, della formazione, recentemente dei piani anticorruzione) e occasionalmente anche un Tavolo per il controllo delle partecipate. Per il futuro bisognerà organizzare e formalizzare una struttura associata dedicata a tale attività.

Visto quanto precedentemente esposto, questo Ente ritiene che il sistema generale dei controlli sia sostanzialmente funzionante ed adeguato al contesto organizzativo dello stesso, non mancando di fare rilevare che, per l'anno 2020, ai sensi dell'art. 156 comma 2, del TUEL, le disposizioni di cui agli artt. 147, co.2, lett. E) , 147-ter e 147-quater commi 1,2 e 3 DEL TUEL, relativamente al controllo sulla qualità dei servizi erogati, al controllo strategico ed al controllo sulle società partecipate non quotate, non dovrebbero trovare più applicazione.

Consapevoli che sono sempre possibili miglioramenti costanti, che già per il 2019 e 2020 abbiamo cominciato ad attuare e che ci proponiamo di implementare sempre più in futuro, rimaniamo a disposizione di ulteriori e necessari chiarimenti e precisazioni.

Cordiali saluti

Il Sindaco

Dott. Camilla Verona

Firmato digitalmente ai sensi dell'art. 21 D.Lgs. n. 82/2005

Deliberazione n. 124/2020/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 Elisa Borelli	referendario
dott.ssa Ilaria Pais Greco	referendario

* riuniti mediante collegamento telematico

Adunanza del 17 dicembre 2020**Comune di Guastalla (RE)****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 n. 1/2020/INPR, di approvazione del programma dei controlli di questa Sezione per l'anno 2020;

VISTA la deliberazione n. 93/2020/INPR, di approvazione della seguente integrazione alla delibera n. 1/2020: verifiche sul funzionamento dei controlli interni ai sensi dell'art. 148 del Tuel;

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 2018" approvate dalla Sezione delle Autonomie della Corte dei conti con deliberazione n. 22/SEZAUT/2019/INPR del 29 luglio 2019;

VISTO il referto sul funzionamento del sistema dei controlli interni del Comune di Guastalla (RE) nell'esercizio 2018, trasmesso a questa Sezione tramite l'applicativo Con.Te. in data 28/10/2019 (ed acquisito al protocollo n. 6021);

VISTA la risposta prot. 28978 del 18/11/2020 acquisita con prot. 4378 del 3/11/2020 fornita dall'Ente a nota istruttoria n. 4060 del 30 ottobre 2020;

Vista l'ordinanza presidenziale n. 103 in data 16 dicembre 2020 con la quale la Sezione è stata convocata, tramite piattaforma Teams, per l'odierna camera di consiglio;

UDITO il relatore, referendario Marco Scognamiglio;

FATTO

1. La Sezione delle Autonomie della Corte dei conti, con deliberazione n. 14/2018/INPR ha approvato le Linee guida e 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. Al fine di ottenere un quadro informativo più puntuale e particolareggiato che consenta di far emergere le reali criticità delle gestioni, sono stati introdotti nuovi quesiti e precisati quelli già utilizzati nei questionari adottati in precedenza per assicurare una maggiore omogeneità e comparabilità dei dati

raccolti. Dagli esiti del monitoraggio condotto dalla Sezione delle autonomie servendosi dell'esame comparato delle risposte fornite dagli enti al questionario allegato alle Linee guida per l'esercizio 2016 e del loro confronto con le corrispondenti risposte che gli stessi enti avevano potuto fornire nell'esercizio precedente, si è potuto infatti valutare l'evoluzione degli aspetti organizzativi e funzionali più caratteristici del nuovo sistema integrato dei controlli interni.

2. L'esito dell'analisi dei questionari-relazione 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 Guastalla è risultato tra gli enti classificati a rischio "medio-alto" di controllo, situazione questa che secondo la Sezione delle Autonomie, connota gli enti che *"stentano 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)"* in particolare mantenendo *"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/SEZAUT/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**. La relazione è strutturata in forma di questionario che assume un'impostazione a valenza ricognitiva, diretta a registrare la presenza di eventuali criticità di fondo nel sistema organizzativo-contabile, al fine di agevolare sia la verifica dell'adeguatezza dell'impianto regolamentare e formale del sistema dei controlli interni, della sua organicità e capacità funzionale, sia il grado di reale attuazione del sistema.

4. Il questionario-relazione di cui al punto precedente, per il Comune

di Guastalla attesta che:

i. il sistema dei controlli interni non è esercitato in conformità a quanto previsto dai regolamenti dell'ente con riferimento al controllo sulla qualità dei servizi (domanda 1.1 del questionario);

ii. sono state registrate criticità nella organizzazione o nell'attuazione dei seguenti controlli (domanda 1.4 del questionario):

	Grado di criticità
b) Controllo di gestione	Alto
c) Controllo strategico	Alto
e) Controllo sugli organismi partecipati	Alto
f) Controllo sulla qualità dei servizi	Alto

iii. non risultano avviate azioni correttive in relazione a n. 2 report ufficializzato nell'ambito del **controllo di regolarità amministrativa contabile**, n. 1 report ufficializzato nell'ambito del **controllo di gestione**, n. 1 report ufficializzati nell'ambito del **controllo strategico**, n. 13 report ufficializzati nell'ambito del **controllo sugli equilibri finanziari** e n. 1 report ufficializzato nell'ambito del **controllo sugli organismi partecipati** (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);

v. la scelta degli atti amministrativi da sottoporre a controllo di regolarità amministrativa e contabile di tipo successivo è basata sulla tecnica del campionamento casuale (2.3) e 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); 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);

vi. in relazione al **controllo di gestione**, l'Ente dichiara di non essere dotato di un sistema di contabilità economica fondato su rilevazioni analitiche per centri di costo che consenta di valutare l'efficienza e l'economicità dell'azione amministrativa (3.1) e di non avvalersi di un sistema di contabilità economico-patrimoniale tenuta con il metodo della partita doppia (3.2); riguardo all'attenersi da parte delle articolazioni organizzative decentrate inserite nei diversi settori operativi alle direttive della struttura centrale per quanto riguarda le procedure operative, i criteri di analisi ed il livello di approfondimento delle elaborazioni, dichiara che "non ricorre la fattispecie" (3.3); i report periodici prodotti vengono

dichiarati non tempestivi e aggiornati nel fornire le informazioni utili alle decisioni da prendere (3.4) e non sono stati elaborati durante l'anno indicatori di attività/processo, di output, di economicità, di analisi finanziaria (3.5); l'Ente dichiara che il controllo di gestione non è grado o meno di influenzare l'attività in corso di svolgimento determinando la riprogrammazione degli obiettivi (3.6);

vii. 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) né effettua, a preventivo, adeguate verifiche tecniche/economiche sull'attuazione delle scelte da operare a livello di programmazione (4.3); non sono stati applicati nell'anno indicatori di contesto, efficacia, efficienza, economicità, innovazione e sviluppo (4.4) e 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 e gli impatti socio-economici dei programmi (4.7);

viii. L'ente il controllo sugli equilibri finanziari non è integrato con il controllo sugli organismi partecipati (5.1);

ix. L'ente attesta che non sono stati approvati i budget delle **società partecipate** in house e degli organismi strumentali controllati dall'ente (6.3) né monitorata l'attuazione delle norme in materia di gestione del personale delle partecipazioni societarie ai sensi dell'art. 19 TUSP (6.9) né elaborati indicatori di efficacia, efficienza, economicità, redditività, deficitarietà strutturale, qualità dei servizi affidati e soddisfazione degli utenti (6.16); infine, 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);

x. in relazione al **controllo sulla qualità dei servizi** l'ente in relazione al controllo sulla qualità dei servizi l'ente non ha effettuato analisi sulla qualità "effettiva" dei servizi (7.1), le rilevazioni sulla qualità dei servizi non si estendono anche agli organismi partecipati (7.3) e non sono stati elaborati ed applicati nell'anno indicatori di alcun tipo (7.2; 7.4; 7.5; 7.6); l'ente non ha effettuato indagini sulla soddisfazione degli utenti (7.7) e confronti sistematici (benchmarking) con i livelli di qualità raggiunti da altre amministrazioni (7.8) né sono previste forme di coinvolgimento attivo dei portatori di interesse (stakeholders) nella fase di definizione degli standard di qualità (7.9) e 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 (7.10).

5. Dall'esame del questionario relazione è pertanto possibile rinvenire una serie di elementi di potenziale criticità, così compendiabili:

i. quanto al **controllo di gestione**, la risposta alle domande del questionario pone il dubbio che non esista un coordinamento tra le varie articolazioni organizzative dell'ente, formalizzato da apposite direttive, e che dunque l'efficacia del controllo non sia funzionale al raggiungimento degli obiettivi generali dell'attività amministrativa né a supportare in alcun modo le altre tipologie di controllo interno;

ii. le sopraesposte perplessità riguardo la corretta predeterminazione di obiettivi e la misurazione del grado di raggiungimento degli stessi caratterizzano anche il **controllo strategico**, che sembrerebbe sostanzialmente inattuato;

iii. ancora maggiori perplessità emergono in relazione al **controllo sulla qualità dei servizi**, che dalle informazioni reperibili dal questionario-relazione sembrerebbero doversi ritenere totalmente assente;

iii. ulteriori profili di criticità sul sistema integrato dei controlli emergono in ordine alle lacune evidenziate negli ambiti del **controllo sugli organismi partecipati e del controllo**

6. 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 Guastalla è risultato tra gli enti classificati rischio "medio alto" di controllo (cfr. par. 2), lasciano emergere un quadro caratterizzato dall'assenza del controllo strategico e del controllo sulla qualità dei servizi, e possibili profili di inadeguatezza del controllo di gestione, del controllo sugli organismi partecipati e del controllo di regolarità amministrativa e contabile.

Ritenuto che l'esito dell'istruttoria già effettuata mediante analisi del questionario-referto necessiti 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 n. 4060 del 30 ottobre 2020, 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.

7. Il Comune ha riscontrato la suddetta nota istruttoria con propria risposta prot. 28978 del 18 novembre 2020 acquisita con prot. 4378 del 18 novembre 2020, l'Ente ha preliminarmente rammentato di avere sempre avuto negli ultimi anni una popolazione al limite di fascia demografica (15.000 abitanti)

che impone l'obbligo di attivare determinate forme di controllo. Nel 2018 aveva una popolazione superiore ai 15.000 abitanti per sole 18 unità e dal luglio 2019 il numero degli abitanti è sceso sotto i 15.000. L'Ente ha affermato che per questo motivo in questi anni non ha inteso dotarsi di una struttura appositamente ed esclusivamente dedicata alle attività di controllo, per non imporre all'ente ed ai propri contribuenti eccessivi oneri fissi e continuativi. L'alto grado di criticità rilevato nell'attuazione di **controllo di gestione, strategico, sugli organismi partecipati e di qualità** è dunque dovuto alla mancanza di una specifica struttura dedicata in via esclusiva agli adempimenti connessi. Tuttavia, assicura l'Ente, i competenti funzionari della struttura organizzativa dell'Ente, così come individuati nei rispettivi regolamenti, pongono regolarmente in essere tutte le attività di verifica previste. Chiarisce l'Ente che alcune delle criticità evidenziate dipendono in realtà da errori di interpretazione delle risposte da dare al questionario, e fornisce in particolare i seguenti chiarimenti:

7.1. il **controllo di gestione** è stato conferito all'Unione della Bassa Reggiana, al cui servizio dedicato vengono tutte le informazioni necessarie ed aggiornate per la corretta predisposizione dei report, con gli indicatori necessari alla valutazione delle azioni amministrative, effettuandosi altresì all'interno un coordinamento a cadenza quindicinale tramite la Conferenza di direzione.

7.2. In merito al **controllo strategico**, che l'ente stesso considera "*da migliorare*" con riferimento alle criticità evidenziate, si afferma che comunque esso ormai da diversi anni fornisce in modo puntuale ai vari settori gli obiettivi da perseguire, validati anche dall'organo indipendente di valutazione e provvede, altresì, al monitoraggio intermedio semestrale degli stessi, con l'obiettivo di porre rimedio ad eventuali criticità.

7.3. Relativamente al **controllo sulla qualità dei servizi**, l'Ente ha affermato che non esistono specifiche previsioni regolamentari non attuate e che sono attualmente previste forme di verifiche sul gradimento dei servizi per quanto riguarda l'ufficio relazioni con il pubblico ed il servizio Territorio e Programmazione, con l'obiettivo di allargare progressivamente l'attività anche ad altri settori.

7.4. Con riferimento al **controllo sugli organismi partecipati** l'Ente ha evidenziato che i controlli stessi sono sostanzialmente posti in essere nelle forme di legge dai competenti servizi comunali. L'Ente ha inoltre precisato che acquisisce informazioni contabili in diversi momenti dell'esercizio e provvede ad inserire nel proprio DUP gli obiettivi assegnati agli stessi; viene regolarmente predisposto il bilancio consolidato e periodicamente verificata la sezione di

amministrazione trasparente dei singoli organismi partecipati, segnalando agli stessi gli eventuali interventi correttivi. In merito l'Ente ha altresì puntualizzato che la risposta punto 5.1 del questionario, ove come visto si afferma la mancata integrazione del controllo sugli equilibri finanziari con il controllo sugli organismi partecipati, deve intendersi nel senso che non viene espletata una specifica attività, ma il competente organo, nel procedere alla verifica per il controllo degli equilibri finanziari, tiene conto di tutte le informazioni disponibili sull'andamento economico-finanziario e patrimoniale degli organismi partecipati.

7.5. In merito alla mancata modifica al sistema dei controlli interni l'Ente sottolineato che la risposta del questionario è da ricondurre al solo anno 2018; nel 2013 il Consiglio Comunale con atto nr. 7 del 19.02.2013 aveva approvato in prima istanza il proprio regolamento dei controlli successivamente modificato con atto nr. 33 del 29.10.2015.

Il magistrato istruttore, 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 Guastalla (RE)

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'adequazione 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 Guastalla nell'esercizio 2018 restituisce un quadro dal quale emergono criticità sostanzialmente riconducibili controllo di gestione, strategico, sugli organismi partecipati e di qualità, dovuto alla mancanza di una specifica struttura dedicata in via esclusiva agli adempimenti connessi, a propria volta derivante dal fatto che solo nel 2018 il Comune ha superato la soglia demografica al di sopra della quale si applicano le richiamate disposizioni.

14. Come l'Ente mostra di conoscere, il sistema di controllo interno risulta comunque un importante presidio anche per quelle realtà di minori dimensioni, e valuta pertanto favorevolmente l'impegno assunto dall'Ente continuare nel percorso di miglioramento, anche al fine di porsi in una situazione di aderenza al dettato normativo ove l'evoluzione demografica futura faccia nuovamente ricorrere le condizioni di assoggettamento alla norma di cui all'art.

147 del TUEL.

15. In relazione alla parziale effettuazione del controllo sulla qualità dei servizi, rammenta il Collegio che l'Ente è tenuto a verificare che siano garantiti i 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. deliberazione 117/2020/VSGC del 9 dicembre 2020).

16. Il controllo sulle società partecipate non quotate, del quale il Comune attesta il raccordo con il controllo sugli equilibri finanziari, in un'ottica integrata di sistema deve fornire elementi utili anche all'adeguato esercizio del controllo sulla qualità dei servizi ed essere funzionale altresì alla verifica del rispetto delle norme di legge di cui tali organismi sono destinatari.

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 Guastalla (RE) conclude senza ulteriori osservazioni l'esame sulla documentazione inerente al funzionamento del sistema dei controlli interni per l'esercizio 2018.

DISPONE

- che la deliberazione sia trasmessa, mediante l'applicativo Con.Te, al Sindaco, al Consiglio comunale, all'Organo di revisione dei conti del Comune di Guastalla (RE);
- 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 17 dicembre 2020.

Il presidente

(Marco Pieroni)

(firmato digitalmente)

Il relatore

(Marco Scognamiglio)

(firmato digitalmente)

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

per Il Funzionario preposto

dott.ssa Elisa Grazia

(firmato digitalmente)