

Deliberazione n. 170 /2021/VSGC



SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER L'EMILIA-ROMAGNA

composta dai magistrati*:

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

* riuniti mediante collegamento telematico

Adunanza del 21 settembre 2021

Comune di Copparo (FE)

Verifica sul funzionamento dei controlli interni

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

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

VISTA la legge 14 gennaio 1994, n. 20;

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

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

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

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

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

VISTO il referto sul funzionamento del sistema dei controlli interni del Comune di Copparo (FE) per l'esercizio 2019;

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

VISTA l'ordinanza presidenziale n. 103/2021 in data 20 settembre 2021 con la quale la Sezione è stata convocata, tramite piattaforma Teams, per l'odierna camera di consiglio;

UDITI i relatori, referendari Marco Scognamiglio ed Elisa Borelli;

Premesso in

FATTO

1. La Sezione delle Autonomie della Corte dei conti, con deliberazione n. 14/2018/INPR, ha approvato le linee guida ed il relativo questionario i referti annuali del Sindaco dei Comuni con popolazione superiore ai 15.000 abitanti, del Sindaco delle Città metropolitane e del Presidente delle Province, sul funzionamento del sistema integrato dei controlli interni nell'**esercizio 2017**. L'esito dell'analisi dei suddetti questionari è stato compendiato nella relazione allegata alla deliberazione della Sezione delle Autonomie n. 23/SEZAUT/2019 sulle modalità e sul grado di applicazione della normativa sui controlli interni. L'analisi si è avvalsa soprattutto di indicatori idonei a monitorare se la programmazione fosse adeguata, se si raggiungessero i livelli di efficacia, efficienza ed economicità prestabiliti, se la quantità e qualità dei servizi fossero in linea con i requisiti richiesti e se l'organizzazione fosse corrispondente agli

scopi. Dall'esame complessivo delle risposte fornite al questionario, attraverso la sommatoria ottenuta delle posizioni in graduatoria ottenute in ciascuna delle tre classi di indicatori di funzionalità (indicatori di struttura, di efficienza e di efficacia), il Comune di Copparo è risultato tra gli enti classificati a rischio di controllo "medio-alto".

2. La Sezione delle Autonomie della Corte dei conti ha approvato, con deliberazione n. 22/2019/INPR del 29 luglio 2019, la versione aggiornata delle linee guida e del questionario sul funzionamento del sistema integrato dei controlli interni nell'**esercizio 2018**. Dall'esame del questionario-referto così prodotto dal Comune di Cento ed a seguito di contraddittorio instaurato in via cartolare con l'ente, questa Sezione, con deliberazione n. 125/2020/VSGC, ha accertato la **parziale effettuazione da parte dell'ente del controllo sulla qualità dei servizi**, rilevato **profili di criticità in ordine alla adeguatezza del controllo sulle società partecipate non quotate** e raccomandato all'ente di avviare ogni idonea iniziativa finalizzata a potenziare il controllo di gestione ed il funzionamento dei controlli interni, in un'ottica integrata di sistema, riservandosi ogni futura verifica sull'evoluzione della situazione, segnatamente della risoluzione delle criticità evidenziate, a partire dall'analisi del referto relativo all'esercizio 2019.

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

4. Il questionario-referto relativo all'esercizio 2019, per il Comune di Copparo, attesta quanto segue.

A. SISTEMA DEI CONTROLLI

i. Non risultano avviate azioni correttive in relazione a n. 3 report ufficializzati nell'ambito del controllo di regolarità amministrativa e contabile (lett. a), n. 1 report ufficializzato nell'ambito del controllo strategico (lett. c) e n. 1 report ufficializzato nell'ambito del controllo sugli organismi partecipati (lett. e) (domanda 1.5 del questionario).

B. CONTROLLO DI REGOLARITA' AMMINISTRATIVA E CONTABILE

ii. Gli esiti del controllo di gestione effettuato nell'anno precedente non hanno

concorso alla individuazione dei settori di attività dell'ente da sottoporre al controllo successivo (2.4) e gli esiti del controllo preventivo di regolarità contabile effettuato nell'anno precedente non hanno influito sulle modalità di estrazione degli atti da sottoporre a controllo successivo di regolarità amministrativa (2.4-bis);

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

C. CONTROLLO DI GESTIONE

iv. Non sono stati elaborati ed applicati durante l'anno tutti gli indicatori (3.5);

v. il controllo di gestione non è in grado di influenzare l'attività in corso di svolgimento determinando la riprogrammazione degli obiettivi (3.6);

vi. il tasso medio di copertura (media semplice nell'anno) dei costi di tutti i servizi a domanda individuale a cui l'utente è tenuto a contribuire, gestiti direttamente o per il tramite di enti strumentali (nel caso i relativi costi ricadano, almeno in parte, sul bilancio dell'ente locale) è pari al 52,00% (3.7).

D. CONTROLLO STRATEGICO

vii. Il controllo strategico non è operativamente integrato con il controllo di gestione (4.1). L'Ente nella sezione note del questionario, quesito 4.1, dichiara che "Il Controllo strategico non è integrato con il Controllo di Gestione in quanto il Comune di Copparo nel 2018 ha adottato una Convenzione con l'Unione";

viii. il controllo strategico non utilizza le informazioni provenienti dalla contabilità analitica per orientare le decisioni in tema di allocazione delle risorse, gestione dei servizi e politiche tariffarie in quanto "non ricorre la fattispecie" (4.2);

ix. non sono stati elaborati ed applicati gli indicatori di efficacia (c), efficienza (d), economicità (e) ed innovazione e sviluppo (f) (4.4);

x. tra i parametri in base ai quali l'organo d'indirizzo politico ha verificato lo stato d'attuazione dei programmi non figurano il grado di assorbimento delle risorse rispetto ai risultati (b), il rispetto degli standard di qualità prefissati (d) e l'impatto socio-economico dei programmi (e) (4.7).

E. CONTROLLO SUGLI EQUILIBRI FINANZIARI

xi. Non sono state chieste misure per ripristinare l'equilibrio finanziario relativamente alla gestione dei residui (b), gestione di cassa (c) (5.4).

F. CONTROLLO SUGLI ORGANISMI PARTECIPATI

xii. Non sono emersi indicatori di crisi aziendale nell'ambito dei programmi di valutazione del rischio di cui all'art. 6, comma 2, TUSP (6.12);

xiii. non sono stati elaborati tutti gli indicatori (6.16).

G. CONTROLLO SULLA QUALITA' DEI SERVIZI

xiv. L'ente attesta di aver effettuato analisi sulla qualità "effettiva" solo su alcuni servizi (7.1) e che gli indicatori adottati non rappresentano compiutamente le dimensioni effettive della qualità dei servizi e delle prestazioni erogate (7.2);

xv. non sono stati elaborati ed applicati nell'anno gli indicatori di accessibilità delle informazioni (a), tempestività della erogazione (b), trasparenza dei tempi di erogazione (c), trasparenza dei costi di erogazione (d), affidabilità del servizio (g), conformazione agli standard di qualità (i) (7.4);

xvi. gli indicatori adottati soddisfano in misura inferiore al 50% i requisiti di appropriatezza (rilevanza, accuratezza, temporalità, fruibilità, interpretabilità e coerenza) (7.5);

xvii. l'ente ha effettuato indagini sulla soddisfazione degli utenti (7.7) e dichiara che: - la soddisfazione degli utenti è stata misurata, direttamente o per il tramite di organismi controllati, solo su alcuni servizi (7.7.2);

xviii. l'ente non ha effettuato confronti sistematici (*benchmarking*) con i livelli di qualità raggiunti da altre amministrazioni (7.8) e non ha previsto forme di coinvolgimento attivo dei portatori di interesse (*stakeholders*) nella fase di definizione degli standard di qualità (7.9);

xix. l'ente dichiara che non 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. Ritenuto che l'esito dell'istruttoria già effettuata mediante analisi del questionario-referto necessitasse di un'integrazione al fine di acquisire elementi utili a verificare la effettiva sussistenza ed adeguatezza dei controlli interni, i magistrati istruttori hanno chiesto gli opportuni chiarimenti in ordine ad ognuno dei punti evidenziati ed ogni altro elemento ritenuto utile, incluse le disposizioni regolamentari dell'Ente in materia di controlli interni.

6. Il Comune ha riscontrato la richiesta istruttoria precisando quanto segue.

i. **Azioni correttive:** la mancanza di azioni correttive relative al controllo di regolarità amministrativa e contabile, al controllo strategico e al controllo sugli organismi partecipati, deriva essenzialmente dal fatto che non sono state segnalate criticità gestionali significative, oltre che alla struttura dei controlli, vista più come uno strumento interno di accompagnamento al raggiungimento degli obiettivi assegnati.

ii. **Controllo di regolarità amministrativa e contabile:** in merito agli esiti del controllo di gestione (2.4), gli stessi non hanno rivelato criticità particolari ed è stata fornita risposta negativa semplicemente perché il controllo successivo viene svolto ordinariamente sui cinque settori dell'ente. Allo stesso modo non si è proceduto a modificare le modalità di estrazione degli atti da sottoporre al controllo successivo di regolarità amministrativa (2.4-bis) in quanto l'estrazione viene svolta su tutti i settori dell'ente.

iii. In merito alla domanda di cui al punto 2.7 è stato risposto "No" in quanto il controllo sui Settori contiene in sé anche la verifica dei singoli uffici. Si riconosce che la risposta poteva essere meglio chiarita con una nota specifica.

iv - v. **Controllo di Gestione:** in merito ai punti 3.5 e 3.6 si specifica che il Controllo di Gestione viene svolto attraverso la redazione ed il controllo del Piano Esecutivo di Gestione, strumento già suddiviso e articolato in Centri di Responsabilità, Centri di Costo e Fattori Produttivi; questo consente all'ente di avere il controllo immediato da parte del Responsabile Ufficio Ragioneria dell'andamento economico finanziario, mentre la verifica dell'andamento degli aspetti più strettamente gestionali viene svolta con incontri periodici con i Responsabili dei servizi. In effetti la riprogrammazione degli obiettivi è svolta dalla Giunta congiuntamente al Nucleo di Valutazione associato, i quali possono tener conto dell'attività del Controllo di Gestione ma non ne sono vincolati.

vi. In riferimento al punto 3.7 si è riportato quanto indicato nei documenti contabili principali (Bilancio di previsione e Rendiconto) ed il valore del 50% di copertura dei costi dei servizi a domanda individuale non pare essere un elemento di criticità, stante il limite minimo di copertura pari al 36% (seppur non obbligatorio per il Comune di Copparo). Si segnala che il valore del 52% è migliorato di due punti rispetto all'anno precedente.

vii. **Controllo Strategico:** In merito a questo tipo di controllo è stato probabilmente male interpretato l'obiettivo del Referto e nel rispondere non sono state esplicitate compiutamente le necessarie note informative per consentire la corretta valutazione della situazione (vedi indicazioni fornite nella sezione Note). Il Controllo Strategico è certamente svolto dall'Ente, così come emerge dalla

risposta alla domanda 1.1, attraverso la collaborazione con il Nucleo di Valutazione associato, una struttura monocratica che fa capo all'Unione dei Comuni Terre e Fiumi, di cui il Comune di Copparo fa parte insieme ai Comuni di Riva del Po e Tresignana. Le modalità organizzative e lo svolgimento effettivo del Controllo Strategico avvengono a livello di Giunta dell'Unione e successivamente applicate ai singoli Enti coinvolti, attraverso il rapporto diretto del Nucleo di Valutazione con la Giunta di Copparo.

viii. Il Comune di Copparo non gestisce la Contabilità analitica e non fornisce indicatori al Nucleo di Valutazione (4.2), ma vengono invece svolte analisi per indirizzare la programmazione così come vengono fatte verifiche periodiche sull'attuazione dei programmi e sul raggiungimento degli obiettivi. Nella sezione "Note" del Referto è stato esplicitato che il Nucleo di Valutazione ha tra i suoi compiti la valutazione delle performance e la valutazione dei dipendenti apicali, oltre a coordinare la valutazione di tutti i dipendenti dell'Ente.

ix – x. La carenza relativa agli indicatori e ai parametri di attuazione dei programmi è dovuta all'impostazione del Controllo Strategico svolto dal Nucleo di Valutazione, oltre che dal non aver adottato la contabilità analitica (non obbligatoria per gli enti locali). A tal proposito sono state messe in campo le azioni migliorative e la costituzione di uno specifico servizio di Controllo di Gestione associato che possa consentire l'implementazione del Controllo Strategico attraverso la stretta collaborazione con il Nucleo di Valutazione.

xi. **Controllo sugli equilibri finanziari:** non sono state adottate misure per ripristinare l'equilibrio finanziario relativamente alla gestione dei residui e di cassa in quanto non si sono verificati squilibri; il valore della Cassa al 31/12/2019 è stato pari a € 4.830.661,99.

xii – xiii. **Controllo sugli organismi partecipati:** il Comune di Copparo, pur non avendo una specifica struttura dedicata a tale controllo (tutti i controlli sono svolti dal settore Bilancio, Economato e Controllo di gestione), ha adottato con delibera di Consiglio Comunale n. 63 del 24/07/2018 specifico Regolamento per l'esercizio del controllo analogo sulle società *in house providing* a totale partecipazione del Comune stesso. Sono quindi previsti il monitoraggio dello Statuto e degli ordini del giorno delle assemblee dei soci, nonché delle deliberazioni adottate. È inoltre previsto il monitoraggio sugli equilibri di bilancio e sullo stato di attuazione e sul raggiungimento degli obiettivi gestionali e degli impegni qualitativi assunti attraverso eventuali carte di servizio. È quindi possibile affermare che, pur non avendo previsto indirizzi strategici e indicatori specifici, l'ente svolge l'attività di controllo sulle società partecipate, tenendo conto che

molte delle società partecipate dal Comune di Copparo sono sovracomunali ed hanno strutture e bilanci molto superiori a quelle dei Comuni che le detengono.

xiv – xv – xvi – xvii – xviii – xix. **Controllo sulla qualità dei servizi:** i controlli sono affidati al settore Bilancio, Economato e Controllo di gestione e non ad un servizio specifico di controllo. Nel corso degli ultimi anni l'ente ha avviato operazioni di monitoraggio della soddisfazione degli utenti dei servizi comunali attraverso vari strumenti: a partire dal 2014 è stato attivato un servizio denominato "Comunichiamo", con il quale si sono messi a disposizione dei cittadini contatti perché questi potessero comunicare segnalazioni e richieste in merito alla fornitura dei servizi comunali; tale strumento nel 2019 è stato prima accompagnato e poi sostituito dall'adesione al Servizio Rifledeur, piattaforma della Regione Emilia-Romagna, che permette di comunicare *on-line* all'amministrazione, segnalazioni di fenomeni di degrado urbano oltre che situazioni di disagio o preoccupazioni relative alla normale vita quotidiana nel territorio comunale. A partire dall'esercizio 2019 il Comune di Copparo si è dotato della Carta dei Servizi del settore Tributi-Entrate, al fine di semplificare e migliorare gli adempimenti posti a carico dei contribuenti. Il Servizio Tributi-Entrate ha progressivamente migliorato le proprie prestazioni verso i contribuenti, fino a fornire il servizio di redazione della dichiarazione e versamento dell'Imposta Municipale Propria (IMU) e, nel 2019 ha attivato il pagamento del Canone Occupazione Suolo Pubblico (COSAP) attraverso la piattaforma PagoPa. Da ultimo, nell'autunno di quest'anno, è stata avviata l'iniziativa "Dimmi la tua" per raccogliere informazioni e suggerimenti per la costruzione del Bilancio di previsione 2021-2023. Tale servizio consente ai cittadini di segnalare bisogni, proposte e suggerimenti all'Amministrazione sia tramite un indirizzo mail che attraverso la raccolta di comunicazioni scritte presso gli esercizi commerciali appositamente resi disponibili, per i cittadini delle frazioni.

Il comune riferisce altresì di aver adottato le seguenti **azioni migliorative:** a seguito delle elezioni amministrative tenutesi nel 2019, la nuova Amministrazione comunale ha inteso rafforzare l'esigua struttura dedicata ai Controlli Interni e nel Piano assunzione 2020 è stata inserita una figura destinata ad affiancare il Responsabile del settore nel Controllo di Gestione.

L'ente rappresenta, infine, che ad inizio dell'esercizio 2020 si è reso promotore di un'iniziativa per attivare il Controllo di Gestione associato tra l'Unione dei Comuni Terre e Fiumi e i Comuni soci di Copparo, Riva del Po e Tresignana. Tale azione ha trovato riscontro nella Regione Emilia-Romagna che, con delibera della Giunta Regionale n. 13.681/2020 ha inserito l'Unione tra i soggetti partecipanti

al progetto ITALIAE, destinato proprio a favorire ed attivare il Servizio Controllo di Gestione associato; la Giunta dell'Unione Terre e Fiumi, con propria deliberazione n. 79 del 3/11/2020, ha approvato lo studio di fattibilità e dato l'indirizzo di attivare il Servizio Controllo di Gestione dell'Unione e dei Comuni, a partire dal 1° gennaio 2021. Il Comune di Copparo, con deliberazione del Consiglio Comunale n. 116 del 30/12/2020, ha approvato la Convenzione tra l'Unione dei Comuni Terre e Fiumi e i Comuni di Copparo, Riva del Po e Tresignana per il conferimento all'Unione del Controllo di Gestione.

Da ultimo, il comune conferma la vigenza del Regolamento sui controlli interni approvato dal Consiglio Comunale con deliberazione n. 3 del 30 gennaio 2013, specificando che, a seguito del conferimento del Servizio Controllo di Gestione all'Unione Terre e Fiumi, la modifica del Regolamento vigente sarà tra i primi obiettivi del nuovo Responsabile del servizio.

7. I magistrati istruttori, considerato che il contraddittorio con l'Ente si è già instaurato in via cartolare e che le criticità emerse trovano riscontro documentale, ha chiesto al Presidente della Sezione di sottoporre le risultanze dell'istruttoria svolta sul Comune di Copparo (FE) all'esame del Collegio.

Considerato in

DIRITTO

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

1. In merito al **controllo di gestione**, va rammentato che esso, in quanto volto a rilevare lo scostamento tra obiettivi e risultati, informando i responsabili preposti a decidere, al fine di adottare i conseguenti provvedimenti correttivi, è

finalizzato ad implementare la cultura del risultato e destinata a supportare le decisioni di gestione affidate all'esclusiva competenza della dirigenza.

1.1. Il controllo di gestione si caratterizza per la contestualità dell'azione amministrativa, attraverso la segnalazione, durante tutto il percorso gestionale, di indicatori significativi che evidenzino gli scostamenti rispetto a standard prefissati allo scopo di verificare l'efficacia, l'efficienza e l'economicità dell'azione amministrativa per ottimizzare, anche mediante tempestivi interventi correttivi, il rapporto tra obiettivi e azioni realizzate, nonché tra risorse impiegate e risultati. Il processo di controllo in esame si basa dunque sulla determinazione di obiettivi, sulla misurazione dei risultati e, quindi, in base ad eventuali scostamenti, sull'impostazione delle conseguenti correzioni. La filosofia gestionale di riferimento è mutuata dal *management* privato ed è finalizzata a garantire una gestione per obiettivi tramite un insieme di strumenti idonei a verificare l'andamento delle previsioni ed a correggere eventuali scostamenti. L'attività di controllo di gestione è una funzione trasversale e diffusa all'intera struttura dell'ente.

1.2. Diversamente dalle altre forme di controllo interno, il controllo di gestione è compiutamente disciplinato nei suoi principi dagli articoli del T.U.E.L. relativamente alla sua funzione (art. 196), alle modalità applicative (art. 197) ed al contenuto del referto dell'intera attività (art. 198).

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

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

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

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

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

1.4. Il controllo di gestione non può prescindere dall'impiego di strumenti tecnico-contabili quali: 1) il *budget*, che negli enti locali può essere rappresentato dal PEG, ex art. 169 del 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.).

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

2. Quanto al **controllo strategico**, si rilevano la mancata integrazione operativa con il controllo di gestione, l'assenza di un sistema di contabilità analitica, la mancata elaborazione ed applicazione di indicatori di efficacia, efficienza, economicità ed innovazione e sviluppo e di parametri riguardanti il grado di assorbimento delle risorse rispetto ai risultati, il rispetto degli standard di qualità prefissati e l'impatto socio-economico dei programmi.

2.1. La Sezione deve allora rammentare che tale tipologia di controllo è strettamente legata all'attività di programmazione strategica e di indirizzo politico-amministrativo, di cui costituisce il presupposto fondamentale. L'attività di controllo strategico è finalizzata, infatti, a verificare l'attuazione delle scelte effettuate nei documenti di programmazione degli organi di indirizzo. Attraverso la forma di controllo in esame si vuole dare un giudizio complessivo, sintetico ed aggregato sulla *performance* dell'intera organizzazione. La deliberazione della Sezione delle Autonomie 28/2014/INPR precisa che il controllo strategico "*impone*

il preliminare, graduale adeguamento dell'organizzazione della struttura e, quindi, la fissazione dei principali obiettivi, nonché la valutazione degli aspetti economico-finanziari e socio-economici connessi. In tale sede rilevano le risultanze dei controlli, ex ante ed ex post, tesi a verificare la conformità tra gli obiettivi strategici ed operativi dell'amministrazione e le scelte operate dai dirigenti, nonché la corrispondenza tra gestione delle risorse umane, allocazione di quelle finanziarie e amministrazione di quelle materiali".

2.2. La Sezione, nel prendere atto e valutare positivamente la riferita intenzione, da parte del Comune, di porre in essere azioni migliorative di tale controllo attraverso la costituzione di uno specifico servizio di Controllo di Gestione associato che possa consentire l'implementazione del Controllo Strategico attraverso la stretta collaborazione con il Nucleo di Valutazione, raccomanda un potenziamento delle metodologie di controllo in esame.

3. Con riferimento al controllo sulla qualità dei servizi, va premesso che l'art. 147, comma 2, lett. e) del 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".*

3.1. Con tale norma il legislatore ha inteso misurare la soddisfazione degli utenti in riferimento ai servizi resi promuovendo l'introduzione di metodi di rilevazione sistematica della qualità percepita dai cittadini. Si sottolinea come la valutazione della qualità dei servizi sia anche un parametro di valutazione della performance organizzativa ex art. 8 del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150. Peraltro, come puntualizzato dalla deliberazione della Sezione delle Autonomie n. 28/SEZAUT/2014/INPR, la qualità *"non può essere riferita al solo momento della valutazione del servizio erogato, ma deve necessariamente essere ricondotta al processo, agli elementi che ne consentono la realizzazione, alle modalità organizzative messe in atto e alle scelte allocative delle risorse".*

3.2. Il decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33, innovando la disciplina normativa afferente agli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte della pubblica amministrazione, ha stabilito all'art. 35, comma 1, lettera n) che le amministrazioni devono pubblicare *"i risultati delle indagini di customer satisfaction condotte sulla qualità dei servizi erogati attraverso diversi canali, facendone rilevare il relativo andamento".* Sul punto questa Sezione ha già avuto modo di affermare che la pubblicizzazione degli esiti della valutazione sulla qualità dei servizi diventa strumento essenziale di

partecipazione e controllo da parte del cittadino-utente (deliberazione n. 154/2015/PRSP). Rilevare la *customer satisfaction* serve dunque a costruire un modello di relazione tra amministrazione e cittadini basato sulla fiducia e a dare legittimazione all'azione pubblica fondata sulla capacità di fornire risposte tempestive e corrispondenti ai reali bisogni della collettività amministrata. Come chiarito dalla Sezione delle Autonomie: *"Il sistema dei controlli interni non può prescindere dal controllo di qualità dei servizi erogati, sia direttamente, sia mediante organismi gestionali esterni. Tale tipologia di controllo si inserisce, come gli altri, in un contesto di "programmazione-controllo", impiega specifiche metodologie che misurano la soddisfazione degli utenti esterni e interni all'Ente e mira a migliorare la qualità dei servizi resi. L'assunzione del criterio della "qualità dei servizi" (in generale) e della sua "misurazione" obbliga gli Enti a perseguire obiettivi adeguati agli standard predefiniti. In una visione più ampia, la nozione di qualità non può essere riferita al solo momento della valutazione del servizio erogato, ma deve necessariamente essere ricondotta al processo, agli elementi che ne consentono la realizzazione, alle modalità organizzative messe in atto e alle scelte allocative delle risorse utilizzate. Nella "logica della qualità", che significa agire sia a livello strategico sia a livello operativo, diviene più agevole individuare i possibili punti critici di verifica e di intervento. La qualità di un servizio è correlata al grado di soddisfazione che l'utente ottiene dal servizio reso. Per queste ragioni, il monitoraggio della qualità percepita è essenziale per il miglioramento progressivo del servizio stesso. Conoscere le aspettative e i bisogni dei destinatari è condizione indispensabile per costruire indicatori di misurazione e verifica della qualità, come rapporto tra prestazioni erogate e bisogni soddisfatti. Il valore della customer satisfaction nelle amministrazioni pubbliche consiste nell'individuare il potenziale di miglioramento dell'Ente, nonché dei fattori su cui si registra lo scarto maggiore tra ciò che l'amministrazione è stata in grado di realizzare e ciò di cui gli utenti hanno effettivamente bisogno o che si aspettano di ricevere".* (deliberazione n. 5/SEZAUT/2017/INPR).

3.3. La Sezione, nel prendere atto e valutare positivamente il riferito intento di potenziamento da parte del Comune di tale forma di controllo, intende ancora una volta rimarcare l'importanza, al fine di intercettare, attraverso la misura della soddisfazione del cittadino, i bisogni dell'utenza e, quindi, di fornire all'Amministrazione le reali dimensioni dello scostamento esistente tra i risultati della gestione (validati dagli altri controlli) e il grado di utilità effettivamente conseguito. L'assenza di una convalida appropriata della qualità del prodotto o

del servizio concretamente realizzato in rapporto al suo scopo rischia, infatti, di minare la valenza stessa del sistema dei controlli e la loro affidabilità, in quanto privi di un termine di raffronto che ne comprovi gli esiti dichiarati alla luce del livello di utilità collettiva raggiunto e che eviti di confinarne la funzione all'interno di schemi di adempimento meramente autoreferenziali (cfr. deliberazioni di questa Sezione n. 67/2021/VSGC, n. 73/2021/VSGC, n. 111/2021/VSGC, n. 110/2021/VSGC, n. 117/2021/VSGC, n. 118/2021/VSGC e n. 119/2021/VSGC).

4. Risulta tuttora vigente il regolamento sui controlli interni approvato dal Consiglio comunale con deliberazione n. 3 del 30 gennaio 2013.

4.1. A tale proposito la Sezione rimarca che il regolamento sui controlli interni ed il suo aggiornamento rappresentano strumenti necessari a garantire l'adeguatezza del sistema di controllo, tenuto conto dell'evoluzione del contesto organizzativo. Le modalità di effettuazione dei controlli devono, pertanto, essere coerenti con le previsioni regolamentari, le quali a loro volta andranno adeguate a nuove necessità ed evenienze che emergano anche in esito alle risultanze del controllo, in una logica di reciproco adeguamento coerente con la circolarità dei controlli (cfr. deliberazioni di questa Sezione n. 73/2021/VSGC, 118/2021/VSGC).

4.2. Il regolamento, inoltre, deve consentire di individuare chiaramente le competenze degli uffici di controllo e degli altri organi dell'Amministrazione, evitando che una mancata individuazione di compiti e responsabilità possa vulnerare, anche in parte, l'attuazione effettiva del controllo (cfr. deliberazioni di questa Sezione 45/2021/VSGC, 111/2021/VSGC, 110/2021/VSGC, 93/2021/VSGC).

4.3. La Sezione, pertanto, raccomanda all'ente un attento monitoraggio del rispetto delle disposizioni regolamentari e di valutare, ove necessario, le modifiche da apportare al regolamento in relazione a criticità o nuove esigenze che emergano dai cambiamenti di contesto interno e/o esterno, come ad esempio quelli dovuti alle conseguenze della crisi pandemica, garantendo altresì il raccordo tra la regolamentazione dei controlli interni e le azioni di prevenzione della corruzione (di cui alla legge 6 novembre 2012, n. 190).

PQM

La Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per l'Emilia-Romagna, all'esito

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

DISPONE

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

- 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 21 settembre 2021.

Il presidente
(Marco Pieroni)

(firmato digitalmente)

Il relatore
(Marco Scognamiglio)
(firmato digitalmente)

Il relatore
(Elisa Borelli)
(firmato digitalmente)

Depositata in segreteria in data 27 settembre 2021

Il Funzionario preposto

Roberto Iovinelli

(firmato digitalmente)