

Deliberazione n. 44/2021/VSGC



Corte dei Conti

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER L'EMILIA-ROMAGNA

composta dai magistrati*:

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

* riuniti mediante collegamento telematico

Adunanza del 7 aprile 2021

Provincia di Ravenna

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 della Provincia di Ravenna per l'esercizio 2019;

VISTA la risposta fornita dall'Ente acquisita con prot. 3187 del 18 febbraio 2021 in riscontro alla nota istruttoria avente n. prot. 1082 del 02/02/2021;

Vista l'ordinanza presidenziale n. 32 in data 06 aprile 2021 con la quale la Sezione è stata convocata, tramite piattaforma Teams, per l'odierna camera di consiglio;

UDITI i relatori, referendari Marco Scognamiglio ed Elisa Borelli;

FATTO

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

2. L'esito dell'analisi dei questionari per l'**esercizio 2017**, riguardanti 773 amministrazioni, di cui 681 Comuni sopra i 15.000 abitanti e 92 enti di area vasta tra Province (82) e Città metropolitane (10), è stata compendiata nella relazione allegata alla deliberazione della Sezione delle Autonomie n. 23/SEZAUT/2019 del 29 luglio 2019 sulle modalità e sul grado di applicazione della normativa sui controlli interni. L'analisi si è avvalsa soprattutto di indicatori idonei a monitorare se la programmazione fosse adeguata, se si raggiungessero i livelli di efficacia, efficienza ed economicità prestabiliti, se la quantità e qualità dei servizi fossero in linea con i requisiti richiesti e se l'organizzazione fosse corrispondente agli scopi. Dall'esame complessivo delle risposte fornite al questionario, attraverso la sommatoria ottenuta delle posizioni in graduatoria ottenute in ciascuna delle tre classi di indicatori di funzionalità (indicatori di struttura, di efficienza e di efficacia), la Provincia di Ravenna è risultata 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) [...] mantengono un basso livello di produttività di *report*, spesso inferiore alle stesse previsioni regolamentari (specie nei controlli di gestione, strategici, sugli organismi partecipati e sulla qualità dei servizi)".

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

4. Il questionario-referto relativo all'esercizio 2019, per la Provincia di Ravenna attesta che:

A. SISTEMA DEI CONTROLLI

i. Sono state registrate criticità nell'organizzazione o nell'attuazione dei seguenti controlli (**1.4**):

ii. non risultano avviate azioni correttive in relazione a n. 1 *report* ufficializzato nell'ambito del **controllo di regolarità amministrativa e contabile**, n. 6 *report*

ufficializzato nell'ambito del **controllo di gestione**, n. 2 *report* ufficializzato nell'ambito del **controllo strategico**, n. 2 *report* ufficializzati nell'ambito del **controllo sugli equilibri finanziari**, n. 1 *report* ufficializzato nell'ambito del **controllo sugli organismi partecipati** e n. 1 *report* ufficializzato nell'ambito del **controllo sulla qualità dei servizi (1.5)**;

iii. non sono intervenute modifiche nel sistema dei controlli interni in un'ottica di maggiore integrazione e raccordo tra seguenti tipologie di controllo: b) controllo di gestione, c) controllo strategico, d) controllo sugli equilibri finanziari, f) controllo sulla qualità dei servizi (**1.6**).

Grado di criticità rilevato	
a) Controllo di regolarità amministrativa e contabile	basso
b) Controllo di gestione	medio
c) Controllo strategico	medio
d) Controllo equilibri finanziari	medio
e) Controllo sugli organismi partecipati	medio
f) Controllo sulla qualità dei servizi	basso

B. CONTROLLO DI REGOLARITA' AMMINISTRATIVA E CONTABILE

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

C. CONTROLLO DI GESTIONE

v. L'ente dichiara che non si è 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 che non si avvale di un sistema di contabilità economico-patrimoniale tenuta con il metodo della partita doppia (**3.2**);

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

vii. non è stato elaborato ed applicato durante l'anno l'indicatore di economicità (e) (**3.5**);

- viii. il tasso medio di copertura (media semplice nell'anno) dei costi di tutti i servizi a domanda individuale a cui l'utente sia 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 0,00 % **(3.7)**;
- ix. il grado complessivo di raggiungimento degli obiettivi operativi dell'azione amministrativa non è disponibile per l'area servizi alla persona (c) **(3.8)**;
- x. l'ente dichiara che non esiste un sistema di ponderazione degli obiettivi da monitorare **(3.9)**.

D. CONTROLLO STRATEGICO

- xi. 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)**;
- xii. non sono stati applicati nell'anno indicatori di economicità (e), di innovazione e sviluppo (f) **(4.4)**;
- xiii. 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

- xiv. Non sono state chieste misure per ripristinare l'equilibrio finanziario relativamente alla gestione di competenza (a), alla gestione dei residui (b) ed alla gestione di cassa (c) **(5.4)**.

F. CONTROLLO SUGLI ORGANISMI PARTECIPATI

- xv. non sono stati definiti, per l'anno, gli indirizzi strategici ed operativi degli organismi strumentali dell'ente in quanto non ricorre la fattispecie **(6.2)**;
- xvi. 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)**;
- xvii. non sono stati elaborati indicatori di efficienza (b), economicità (c), qualità dei servizi affidati (f) e soddisfazione degli utenti (g) **(6.16)**.

G. CONTROLLO SULLA QUALITÀ DEI SERVIZI

- xviii. è stato effettuato analisi sulla qualità "effettiva" solo su alcuni servizi **(7.1)**;

- xix. non è stato elaborato ed applicato nell'anno il seguente indicatore: (i) conformazione agli standard di qualità (**7.4; 7.6**);
- xx. non sono state effettuate indagini sulla soddisfazione degli utenti (**7.7**);
- xxi. non sono stati effettuati confronti sistematici (*benchmarking*) con i livelli di qualità raggiunti da altre amministrazioni (**7.8**);
- xxii. non sono state previste forme di coinvolgimento attivo dei portatori di interesse (*stakeholders*) nella fase di definizione degli standard di qualità (**7.9**);
- xxiii. non è stato realizzato un innalzamento degli standard economici o di qualità dei servizi misurabili attraverso indicatori definiti e pubblicizzati, rispetto all'anno precedente (**7.10**).

5. Le sopra evidenziate possibili inadempienze dell'ente rispetto al delineato quadro normativo di riferimento, che assumono ancora maggiore rilevanza tenuto conto che, in relazione al precedente ciclo di controllo, la Provincia di Ravenna è risultata tra gli enti classificati a rischio "medio-alto" di controllo (cfr. par. 2), lasciano emergere un quadro caratterizzato da profili di possibile criticità per quanto riguarda i controlli interni, segnatamente con riferimento al conseguimento di alcuni obiettivi, quali, in particolare: mancata adozione di un sistema di contabilità analitica per centri di costo; mancata integrazione del controllo strategico con il controllo di gestione, insufficienza dei parametri di verifica dello stato di attuazione dei programmi, mancata effettuazione di indagini sulla soddisfazione dell'utenza e di confronti sistematici con i livelli di qualità raggiunti da altre amministrazioni, nonché mancata individuazione di forme di coinvolgimento dei portatori di interesse nella definizione degli standard di qualità.

Ritenuto che l'esito dell'istruttoria già effettuata mediante analisi del questionario-referto necessitasse pertanto di integrazione in contraddittorio con l'Ente, al fine di acquisire elementi utili a verificare la effettiva sussistenza ed adeguatezza dei controlli interni, il magistrato istruttore ha esperito apposito approfondimento, con nota del 2 febbraio 2021, chiedendo gli opportuni chiarimenti in ordine ad ognuno dei punti evidenziati ed ogni altro elemento ritenuto utile, incluse le disposizioni regolamentari dell'Ente in materia di controlli interni relazionando sulla effettiva applicazione delle medesime.

6. La Provincia ha riscontrato la suddetta nota istruttoria con propria risposta acquisita con prot. 3187 del 18 febbraio 2021 spiegando che:

A. SISTEMA DEI CONTROLLI

I *report* ufficializzati assumono la natura di relazioni, quindi di documenti aventi natura informativa, che non necessitano quindi di un riscontro correttivo.

B. CONTROLLO DI REGOLARITA' AMMINISTRATIVA E CONTABILE

Gli obiettivi specifici dell'Ente sono fissati annualmente in sede di approvazione del PEG/PDO, in modo tale che siano ancorati alla realtà gestionale dell'Ente, con individuazione delle responsabilità e degli stanziamenti per realizzarli, potendo pertanto concorrere, in caso di riscontrate criticità, all'individuazione dei settori di attività dell'Ente da sottoporre a controllo.

Il controllo in oggetto è, inoltre, effettuato, coordinato e sviluppato in raccordo:

- alla disciplina riguardante gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni, ai sensi e per gli effetti del d.lgs. n. 33/2013 come modificato dal d.lgs. n. 97/2016;
- al Piano Triennale della Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza (PTPCT), adottato in base alla l. n. 190/2012 e s.m.i.

Nell'ambito della tipologia di controllo in oggetto, sono tuttavia previste, con cadenza annuale ovvero qualora il Responsabile lo ritenga opportuno e necessario, ispezioni o indagini specifiche ovvero il controllo specifico su atti e procedure relativi alle attività più complesse dell'Ente, con particolare riferimento a quelle degli appalti pubblici, delle selezioni concorsuali e della pianificazione territoriale, anche in base a circostanze e/o indizi che lo rendano necessario nonché a seguito di eventuali segnalazioni e/o rilevazioni che ne giustifichino l'effettuazione.

Il controllo successivo di regolarità amministrativa e contabile verifica la conformità, la coerenza degli atti e/o procedimenti sottoposti, accertando in particolare:

- il rispetto delle disposizioni di legge, dei regolamenti dell'ente, dei contratti nazionali e decentrati di lavoro, degli atti di indirizzo e delle direttive interne;
- la correttezza e regolarità delle procedure e dei sub-procedimenti propedeutici alla formazione dell'atto, l'affidabilità dei dati riportati nei provvedimenti e nei relativi allegati;
- la correttezza formale nella redazione dell'atto, l'avvenuta effettuazione di una regolare istruttoria, la presenza di adeguate motivazioni nonché aspetti inerenti la fase dell'efficacia;
- la conformità agli atti di programmazione dell'Ente e, in particolare, al PEG/PDO.

Sono stati altresì implementati specifici incontri con i Dirigenti dei Settori interessati al fine di analizzare o rilevare sulle principali criticità evidenziate.

C. CONTROLLO DI GESTIONE

L'Ente è dotato di un sistema di tenuta della contabilità economico-patrimoniale in partita doppia ai fini della redazione del Conto Economico e dello Stato Patrimoniale che sono parte del Rendiconto della Gestione come previsto dall'art. 227, comma 1, del d.lgs. 267/2000.

La struttura organizzativa dell'Ente prevede l'articolazione in centri di responsabilità a loro volta disaggregati in centri di costo. Il sistema informatico-contabile in uso prevede pertanto la rilevazione, per centro di costo, delle obbligazioni attive e passive, degli incassi e dei pagamenti riguardanti tutte le transazioni poste in essere dall'amministrazione.

Il sistema informatico-contabile attuale adottato dall'Ente non fornisce con immediatezza *reports* di conto economico per centro di costo: questo è il motivo per cui - è stato dichiarato - l'Ente non si è dotato di un sistema di contabilità economica analitica per centro di costo.

L'ente è comunque dotato di un sistema di rilevazione contabile delle componenti economico-patrimoniali in quanto l'art. 2 del d.lgs. n. 118/2011 prevede per gli enti in contabilità finanziaria, l'adozione di un sistema contabile integrato che garantisca la rilevazione unitaria dei fatti gestionali nei loro profili finanziario ed economico-patrimoniale. Per le finalità del controllo di gestione, l'Ufficio Programmazione e Controllo ha ricostruito una contabilità economica per centro di costo e predisposto dei *reports* di conto economico analitici per centri di costo attraverso delle opportune estrazioni dal sistema informatico-contabile secondo quanto previsto dal principio contabile applicato della contabilità economico-patrimoniale di cui all'allegato n. 4/3 del d.lgs. 118/2011.

Secondo il suddetto principio:

- a) i costi sono rilevati in corrispondenza della liquidazione della spesa, sia in conto competenza che in conto residui (comprensivi di IVA, esclusi i costi riguardanti le gestioni commerciali), fatte salve le rettifiche e le integrazioni effettuate in sede di scritture di assestamento economico al fine di considerare eventuali ratei passivi e risconti attivi;
- b) gli oneri legati ai trasferimenti correnti sono invece rilevati secondo le spese impegnate nella contabilità finanziaria;

c) si considerano tra i componenti negativi di reddito, le quote di ammortamento relative alle immobilizzazioni materiali ed immateriali e le quote di accantonamento ai fondi rischi ed oneri futuri.

L'imputazione degli ammortamenti ai singoli centri di costo è stata effettuata utilizzando i dati presenti nel registro cespiti tenuto in *outsourcing*.

Infine, l'ufficio Programmazione e Controllo ha realizzato una riconciliazione tra i dati di riepilogo per centro di costo derivanti dalla ricostruita contabilità economico-analitica e il prospetto di Conto Economico di cui al Referto sul Controllo di Gestione 2019 approvato con delibera C.P. n. 5 del 20/05/2020.

La predisposizione dei suddetti prospetti di conto economico per centro di costo/servizio e degli opportuni *output* di servizio permette, nel tempo, il monitoraggio dell'efficienza dei Servizi.

Della riconciliazione, della metodologia adottata e dei prospetti di contabilità economica per centro di costo/servizio e dei relativi *output*, si dà contezza nel Referto del Controllo di Gestione – Anno 2019, approvato con Esito del Presidente n. 3 del 23/12/2020 e inserito nel sistema CONTE, protocollo CORTE DEI CONTI - SEZ_CON_EMI - SC_ER - 0004804 - Ingresso - 28/12/2020 - 10:02.

Non esistono articolazioni organizzative decentrate.

Si ritiene che gli indicatori di economicità siano collegati alla redditività della gestione, rappresentata dal rapporto tra spese (costi) e ricavi. È possibile applicarli laddove l'Ente abbia dei servizi a domanda individuale oppure svolga attività commerciali rivolte al mercato. Non è il caso della Provincia di Ravenna.

L'Ente non gestisce servizi a domanda individuale.

L'Ente non ha un'area servizi alla persona.

Gli obiettivi da monitorare inseriti nel PEG/PDO hanno avuto lo stesso peso, in questo senso non c'è una ponderazione.

D. CONTROLLO STRATEGICO

Il controllo di gestione e il controllo strategico vengono effettuati attraverso l'utilizzo di piattaforme informatiche-gestionali diverse. In questo senso, si potrebbe pensare che non vi sia integrazione. Tuttavia, i due processi sono da considerarsi integrati, come di seguito meglio illustrato.

Nel programma di mandato del Presidente sono state individuate 4 Aree Strategiche:

- 1) Riordino Istituzionale;
- 2) Le Province come ente di secondo livello a servizio del territorio;

3) Promuovere la digitalizzazione e incrementare i livelli di trasparenza della pubblica amministrazione;

4) Esercizio delle funzioni fondamentali in un quadro in costante evoluzione.

Ad ogni Area Strategica vengono ricondotte le linee strategiche ed in ognuna di esse vengono individuati degli obiettivi strategici. Ogni obiettivo strategico è collegato alle Missioni e Programmi definiti nel DUP approvato dalla Provincia.

Il monitoraggio degli obiettivi strategici consiste nella verifica di quanto realizzato rispetto a quanto previsto attraverso l'utilizzo di indicatori specifici. Di tale verifica, nella Provincia di Ravenna, viene data evidenza all'interno del Rapporto sulla Performance.

Il controllo di gestione ai sensi dell'art.197 del d.lgs. n. 267/2000 si articola nella: 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.

Gli obiettivi strategici vengono tradotti a cascata negli obiettivi operativi annuali del PEG/PDO/Piano della *performance*, in particolare in quelli di miglioramento e sviluppo il cui grado di raggiungimento/stato di attuazione è misurato da altri indicatori specifici; il monitoraggio dei quali, pertanto, permette di effettuare, in maniera derivata, anche un ulteriore livello di controllo degli obiettivi strategici.

Le informazioni derivanti dal controllo di gestione possono essere utilizzate per orientare l'allocazione delle risorse e gli interventi gestionali che si tradurranno nella programmazione e nei piani triennali di razionalizzazione delle spese di funzionamento.

Si ritiene che gli indicatori di economicità siano collegati alla redditività della gestione, rappresentata dal rapporto tra spese (costi) e ricavi. È possibile applicarli laddove l'Ente abbia dei servizi a domanda individuale oppure svolga attività commerciali rivolte al mercato: non è il caso della Provincia di Ravenna. Per quanto riguarda gli indicatori di innovazione e sviluppo, si ritengono legati alla presenza di investimenti in attività di ricerca e sviluppo che la Provincia non effettua.

Relativamente al grado di assorbimento delle risorse rispetto ai risultati di cui al paragrafo 4. Controllo strategico, punto 4.7 (b) dello schema di relazione, si rileva che lo stesso è rilevato non in sede di controllo strategico (*questo è il motivo per cui si è risposto no nel questionario*) ma in sede di monitoraggio

annuale del PEG/PDO e, pertanto, degli obiettivi operativi che discendono, a cascata, da quelli strategici definiti in sede di pianificazione strategica.

Nella Provincia di Ravenna, con il Piano *performance*, che fa riferimento a quanto definito nel DUP, sono assegnati gli obiettivi strategici da perseguire. Per ogni obiettivo sono indicati i risultati attesi. Tali obiettivi sono tradotti negli obiettivi annuali di miglioramento e sviluppo attraverso il Piano dettagliato degli obiettivi (PEG/PDO) e assegnati ai dirigenti e al personale dei centri di costo interessati insieme all'allocazione delle rispettive risorse economiche.

La verifica, il monitoraggio e la rendicontazione dell'assorbimento delle risorse rispetto ai risultati sono stati effettuati alla data del 31 dicembre 2019 con riferimento a quanto previsto nel PEG/PDO 2019, tramite presa d'atto del Presidente della Provincia con *Esito n. 1 del 07/05/2020 ad oggetto "Monitoraggio Piano Esecutivo di Gestione e Piano dettagliato degli obiettivi al 31 Dicembre 2019 – Informativa"*.

E. CONTROLLO SUGLI EQUILIBRI FINANZIARI

Tutti gli equilibri di bilancio previsti sono salvaguardati; pertanto non sono state necessarie manovre per ripristinare situazioni di pregiudizio per il bilancio dell'ente.

F. CONTROLLO SUGLI ORGANISMI PARTECIPATI

L'ente non ha organismi strumentali e pertanto non sono stati definiti gli indirizzi strategici per tale categoria.

In merito agli indici di *efficienza* (b) ed *economicità* (c) si segnala che nell'ambito del DUP 2019/2021 alla società a controllo pubblico Ravenna Holding spa sono stati assegnati anche indicatori di efficienza ed economicità, mentre per le restanti società non sono stati elaborati in quanto trattandosi di indicatori collegati più alla redditività della gestione è possibile applicarli laddove un Ente abbia affidato ai suoi organismi partecipati servizi a domanda individuale oppure attività rivolte al mercato, ma non è questo il caso della Provincia di Ravenna.

Gli indicatori di *qualità dei servizi affidati* (f) e *soddisfazione degli utenti* (g) non risultano, al momento, essere stati elaborati in quanto la Provincia non ha affidato ai suoi organismi partecipati la gestione di servizi pubblici e di servizi a domanda individuale, questi ultimi, peraltro, non oggetto di erogazione.

G. CONTROLLO SULLA QUALITA' DEI SERVIZI

L'amministrazione, nell'ambito di determinati progetti/obiettivi annuali,

effettua indagini sulla soddisfazione degli utenti interni ed esterni; tuttavia, il sistema non si ritiene ancora sufficientemente strutturato per poter rispondere in maniera affermativa al quesito. L'Amministrazione riferisce di avere avviato processi per l'attivazione dei *servizi on line*, come previsto dalla normativa vigente, per i quali saranno rilevati e resi pubblici i risultati di qualità percepita dai fruitori. Si ritiene comunque che la mancanza di reclami e/o di segnalazioni di disservizi, che in base alle previsioni del regolamento provinciale vengono raccolte attraverso l'URP, implichi comunque una corretta e compiuta gestione dei servizi complessivamente erogati.

L'indicatore non si ritiene applicabile alla tipologia dei servizi erogati. Infatti, a seguito del riordino istituzionale operato dal combinato disposto di cui alla l. n. 56/2014 e alla l.r. Emilia-Romagna n. 13/2015, i servizi erogati dalla Provincia non possono qualificarsi come servizi pubblici soggetti all'adozione della carta dei servizi e degli altri adempimenti correlati, con riferimento a quanto indicato dalla seguente normativa in materia:

- direttiva del Presidente del Consiglio dei ministri 27 gennaio 1994;
- art. 2, d.l. n. 163/1995 (convertito in legge, con modificazioni, dalla l. 273/1995);
- art. 11, d.lgs. n. 286/1999 (che ha abrogato il d.l. n. 163/95);
- legge n. 481/1995.

A decorrere dall'annualità 2019, con riferimento a prestazioni a favore di utenti interni ed esterni, l'Ente ha avviato la misurazione di alcuni indicatori per le funzioni comuni. D'altra parte, in considerazione dell'ambito ancora limitato e avviato in forma sperimentale, l'Ente non ha ritenuto di rispondere in forma affermativa al questionario. Con riferimento all'esercizio 2020, l'amministrazione intende estendere tale misurazione, che tuttavia continuerà a riguardare esclusivamente le funzioni di supporto. A decorrere dall'anno 2021, tenuto conto dei risultati, l'Ente ha in programma di estendere ulteriormente gli ambiti di analisi, come da estratto Verbale del Nucleo di Valutazione della Provincia di Ravenna dell'8 febbraio 2021, riportato nel seguito.

L'Ente evidenzia che i servizi osservati in termini qualitativi sono rispondenti agli *standard* di qualità prescritti a norma di legge e che non si è finora resa necessaria l'attivazione di ulteriori coinvolgimenti.

Poiché l'Ente non eroga servizi a domanda individuale, non si è ritenuto il ricorrere della fattispecie.

Posto che, alla data di riferimento della rilevazione, non si effettuavano misurazioni sull'effettiva qualità dei servizi ma solo sull'efficienza di alcune

funzioni, l'Ente non ha ritenuto di poter comunque rispondere positivamente alla domanda, pur se nell'ambito del proprio rapporto sulla *performance* l'amministrazione ha rilevato un miglioramento su taluni aspetti oggetto di analisi.

In merito alla rilevata *mancata effettuazione di indagini sulla soddisfazione dell'utenza e di confronti sistematici con i livelli di qualità raggiunti da altre amministrazioni nonché mancata individuazione di forme di coinvolgimento dei portatori di interesse nella definizione degli standard di qualità*, l'Ente ha rappresentato quanto rappresentato al punto 1 dell'OdG del Verbale n. 1/2021 del Nucleo di Valutazione della Provincia di Ravenna del 08/02/2021 (conservato in atti con P.G. n. 3957 del 12/02/2021):

"Dopo la sintesi riportata dal personale della Provincia delle modifiche apportate per recepire alcuni suggerimenti proposti dai componenti del Nucleo di Valutazione in occasione di precedenti confronti, in particolare per rendere maggiormente evidente nella valutazione l'importanza delle competenze digitali e della propensione al miglioramento continuo, nonché per introdurre nella definizione della performance organizzativa di Ente anche l'utilizzo di un set di indicatori che consentano il confronto con altre Amministrazioni e presa visione della documentazione come sopra aggiornata (allegata sub A al presente verbale), il Nucleo di valutazione esprime parere favorevole in merito agli aggiornamenti proposti".

"Si evidenzia tuttavia che la Provincia ha una situazione istituzionale che, per le funzioni svolte, non prevede un forte coinvolgimento di stakeholder, né ha attualmente un sistema strutturato per il monitoraggio della qualità dei servizi (carte dei servizi, sistemi di rilevazione della customer satisfaction, ecc.). È comunque precisato che l'Amministrazione intende avviare un percorso che consenta di effettuare la valutazione sui servizi resi avvalendosi anche delle opinioni espresse dagli utenti ed utilizzatori di tali servizi".

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

DIRITTO

1. I controlli interni rappresentano un fondamentale presidio per il buon andamento delle Pubbliche amministrazioni, in quanto funzionali a

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

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

"1. Gli enti locali, nell'ambito della loro autonomia normativa e organizzativa, individuano strumenti e metodologie per garantire, attraverso il controllo di regolarità amministrativa e contabile, la legittimità, la regolarità e la correttezza dell'azione amministrativa.

2. Il sistema di controllo interno è diretto a:

a) verificare, attraverso il controllo di gestione, l'efficacia, l'efficienza e l'economicità dell'azione amministrativa, al fine di ottimizzare, anche mediante tempestivi interventi correttivi, il rapporto tra obiettivi e azioni realizzate, nonché tra risorse impiegate e risultati;

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

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

d) verificare, attraverso l'affidamento e il controllo dello stato di attuazione di indirizzi e obiettivi gestionali, anche in riferimento all'articolo 170, comma 6, la redazione del bilancio consolidato nel rispetto di quanto previsto dal decreto

legislativo 23 giugno 2011, n. 118, e successive modificazioni, l'efficacia, l'efficienza e l'economicità degli organismi gestionali esterni dell'ente;

e) garantire il controllo della qualità dei servizi erogati, sia direttamente, sia mediante organismi gestionali esterni, con l'impiego di metodologie dirette a misurare la soddisfazione degli utenti esterni e interni dell'ente.

3. Le lettere d) ed e) del comma 2 si applicano solo agli enti locali con popolazione superiore a 100.000 abitanti in fase di prima applicazione, a 50.000 abitanti per il 2014 e a 15.000 abitanti a decorrere dal 2015.

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

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

3. Il decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213, ha ridisegnato l'assetto delineato dal TUEL, innovando le originarie tipologie di controlli interni, rendendo più stringente il controllo di regolarità amministrativa e contabile, eliminando dall'assetto originario la valutazione della dirigenza e prevedendo per i controlli esterni della Corte verifiche e valutazioni sugli equilibri finanziari dell'Ente, sullo stato di attuazione di indirizzi ed obiettivi gestionali, sull'efficacia ed economicità degli organismi gestionali esterni all'Ente, sulla qualità dei servizi erogati, sia direttamente sia mediante organismi gestionali esterni, nonché sulle società partecipate degli enti secondo metodologie e criteri che attengono ad aspetti sia di regolarità amministrativa e contabile che gestionali e strategici. In tale ottica, il sistema dei controlli sia interni che esterni ha anche recepito la necessità di conformarsi ai nuovi principi e istituti contabili introdotti con l'armonizzazione.

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

il controllo di regolarità amministrativa e contabile;

il controllo di gestione;

il controllo strategico;

il controllo sugli equilibri finanziari;
il controllo sugli organismi partecipati;
il controllo sulla qualità dei servizi.

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

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

6. Il legislatore ha attribuito ampia rilevanza al **controllo di regolarità amministrativa e contabile** degli atti, stabilendo al comma 1 dell'art. 147 del TUEL, che esso è finalizzato "*a garantire [...] la legittimità, la regolarità e la correttezza dell'azione amministrativa*". L'effettuazione di questa prima tipologia di controllo rappresenta quindi un presupposto imprescindibile degli altri controlli previsti al comma successivo del medesimo art. 147 in quanto tutti implicano la legittimità e la regolarità dell'azione amministrativa (deliberazione di questa Sezione n. 154/2015/PRSP del 15 dicembre 2015). Il legislatore prevede che, nella fase preventiva di formazione degli atti, il controllo avvenga attraverso il rilascio del parere di regolarità tecnica da parte dei responsabili dei servizi e, qualora le determinazioni comportino "*riflessi diretti ed indiretti sulla situazione economico-finanziaria o sul patrimonio dell'ente*", debba essere richiesto al responsabile del servizio finanziario anche il parere di regolarità contabile ex art. 49 del TUEL e il visto attestante la copertura finanziaria ex art. 153, comma 5, del TUEL. A questo proposito la Sezione sottolinea l'importanza del ruolo assunto dal responsabile del servizio finanziario che, ai sensi dell'art. 153, comma 4, del TUEL, è preposto "*alla salvaguardia degli equilibri finanziari e complessivi della gestione e dei vincoli di finanza pubblica*".

Nella fase successiva all'adozione degli atti, il controllo di regolarità amministrativa è espletato, sotto la direzione del segretario comunale, secondo i

principi generali di revisione aziendale e le modalità definite nell'ambito dell'autonomia organizzativa dell'ente.

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

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

relativamente alla sua funzione (art.196), alle modalità applicative (art.197) ed al contenuto del referto dell'intera attività (art.198).

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

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

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

La verifica dell'efficacia (intesa quale idoneità della gestione a conseguire gli obiettivi fissati da leggi o atti di programmazione), dell'efficienza (intesa quale idoneità a raggiungere i risultati con l'ottimale utilizzo dei mezzi, *rectius*, i risultati predeterminati con il minimo delle risorse ovvero il massimo dei risultati con una predeterminata quantità di risorse) e dell'economicità (consistente nella razionale acquisizione delle risorse umane, es., reclutamento del personale e utilizzazione e materiali acquisto dei beni e i servizi al prezzo giusto, nel momento giusto nel luogo giusto in quantità giusta, in qualità giusta) dell'azione amministrativa è svolta rapportando le risorse acquisite ed i costi dei servizi, ove possibile per unità di prodotto, ai dati risultanti dal rapporto annuale sui parametri gestionali dei servizi degli enti locali.

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

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

9. Il **controllo sugli equilibri finanziari**, disciplinato dall'art. 147-quinquies TUEL *"è diretto a garantire il costante controllo degli equilibri finanziari, della gestione di competenza, della gestione dei residui e di quella di cassa, anche ai fini della realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica, mediante l'attività di coordinamento e vigilanza da parte del responsabile del servizio finanziario e di controllo da parte dei responsabili dei diversi servizi dell'Ente. L'intento del legislatore è, comunque, quello di responsabilizzare l'intera organizzazione dell'Ente, attraverso il coinvolgimento dell'amministrazione nel suo complesso. La stessa disposizione normativa prescrive, infatti, che il controllo sugli equilibri finanziari sia svolto «sotto la direzione e il coordinamento del Responsabile del servizio finanziario e mediante la vigilanza dell'organo di revisione, prevedendo il coinvolgimento attivo degli organi di governo, del direttore generale, ove previsto, del segretario e dei responsabili dei servizi, secondo le rispettive responsabilità»* Le modalità, nonché l'assetto organizzativo relativo al controllo degli equilibri, devono trovare esauriente disciplina nel Regolamento di contabilità dell'Ente, con l'obiettivo di coordinare i ruoli specifici dei molteplici attori del controllo in parola e garantire la piena conoscenza delle vicende, interne ed esterne, che possono influire sugli andamenti economico-finanziari. Di rilievo è il collegamento degli artt. 147 e 147-quinquies con l'art. 153, comma 6, TUEL. In quest'ultimo articolo si fa riferimento al Regolamento di contabilità dell'ente, al fine di disciplinare le segnalazioni obbligatorie dei fatti e delle valutazioni agli organi di governo, nonché alla Corte dei conti in caso di situazioni pregiudizievoli

degli equilibri del bilancio. L'inoltro della segnalazione attiva l'obbligo da parte del Consiglio di adottare l'apposita delibera di riequilibrio ai sensi dell'art. 193 TUEL." (deliberazione 5/SEZAUT/2017/INPR cit.).

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

11. Con riferimento al **controllo sulla qualità dei servizi** l'art. 147, comma 2, lett. e) del TUEL, stabilisce che *"il sistema di controllo interno è diretto a garantire il controllo della qualità dei servizi erogati, sia direttamente sia mediante organismi gestionali esterni, con l'impiego di metodologie dirette a misurare la soddisfazione degli utenti esterni e interni dell'ente"*. Con tale norma il legislatore ha inteso misurare la soddisfazione degli utenti in riferimento ai servizi resi promuovendo l'introduzione di metodi di rilevazione sistematica della qualità percepita dai cittadini. Si sottolinea come la valutazione della qualità dei servizi sia anche un parametro di valutazione della *performance* organizzativa ex art. 8 del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150. Peraltro, come puntualizzato dalla deliberazione 28/SEZAUT/2014/INPR cit., la qualità *"non può essere riferita al solo momento della valutazione del servizio erogato, ma deve necessariamente essere ricondotta al processo, agli elementi che ne consentono la realizzazione, alle modalità organizzative messe in atto e alle scelte allocative delle risorse"*. Il decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33, innovando la disciplina normativa afferente agli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte della pubblica amministrazione, ha stabilito, all'art. 35, comma 1, lettera

n), 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 della Provincia di Ravenna nell'esercizio 2019 evidenzia, in particolare, una implementazione al momento solo parziale del controllo sulla qualità dei servizi.

14. In relazione a tale profilo, rammenta il Collegio che l'Ente è tenuto a verificare che siano garantiti predefiniti *standard* nei servizi erogati sia direttamente sia mediante organismi gestionali esterni. La Sezione rimarca l'importanza di tale tipologia di controllo, capace di intercettare, attraverso la misura della soddisfazione del cittadino, i bisogni dell'utenza e, quindi, di fornire all'Amministrazione le reali dimensioni dello scostamento esistente tra i risultati della gestione (validati dagli altri controlli) e il grado di utilità effettivamente conseguito. L'assenza di una convalida appropriata della qualità del prodotto o del servizio concretamente realizzato in rapporto al suo scopo rischia, infatti, di minare la valenza stessa del sistema dei controlli e la loro affidabilità, in quanto privi di un termine di raffronto che ne comprovi gli esiti dichiarati alla luce del livello di utilità collettiva raggiunto e che eviti di confinarne la funzione all'interno di schemi di adempimento meramente autoreferenziali (cfr. Sezione regionale di controllo per l'Emilia-Romagna, deliberazione 29/2021/VSGC del 9 marzo 2021). A tale proposito è necessario che l'ente si doti di una propria Carta dei servizi, documento che stabilisce un patto fra soggetto erogatore del servizio pubblico e utente, attraverso la definizione degli *standard* e della qualità del servizio (il cui raggiungimento andrà poi monitorato dall'Amministrazione) la costruzione degli elementi che strutturano il pacchetto, la predisposizione di procedure di ascolto del cittadino

PQM

La Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per l'Emilia-Romagna, all'esito del referto annuale e a conclusione degli accertamenti istruttori sul funzionamento dei controlli interni della Provincia di Ravenna rileva profili di criticità in ordine alla adeguatezza del controllo sulla qualità dei servizi e raccomanda all'ente di avviare ogni idonea iniziativa finalizzata a potenziare il sistema dei controlli interni, in un'ottica integrata di sistema.

DISPONE

- che la deliberazione sia trasmessa, mediante l'applicativo Con.Te, al Presidente della Provincia, al Consiglio provinciale, al Segretario generale e all'Organo di revisione dei conti della Provincia di Ravenna;

- 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 7 aprile 2021.

Il presidente

(Marco Pieroni)

(firmato digitalmente)

Il relatore

(Marco Scognamiglio)

(firmato digitalmente)

Il relatore

(Elisa Borelli)

(firmato digitalmente)

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

Il Funzionario preposto

Roberto Iovinelli

(firmato digitalmente)