



## CORTE DEI CONTI

### SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA LOMBARDIA

composta dai magistrati:

dott.ssa Maria Riolo	Presidente
dott. Marcello Degni	Consigliere
dott. Giampiero Maria Gallo	Consigliere
dott.ssa Rossana De Corato	Consigliere
dott. Luigi Burti	Consigliere
dott.ssa Alessandra Cucuzza	Referendario
dott. Giuseppe Vella	Referendario (relatore)
dott.ssa Rita Gasparo	Referendario
dott. Francesco Liguori	Referendario
dott.ssa Valeria Fusano	Referendario

nella camera di consiglio da remoto del 17 Febbraio 2021, ex art. 85, comma 3, lett. e), del decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18, convertito dalla legge 24 aprile 2020 n. 27, emergenza epidemiologica COVID-19, come da ultimo modificato dall'art. 26-ter del decreto-legge 14 agosto 2020 n. 104, inserito in sede di conversione con la legge 13 ottobre 2020, n. 126, ha pronunciato la seguente

#### DELIBERAZIONE

#### nei confronti del Comune di Brescia

- Referto annuale del Sindaco sul funzionamento del sistema integrato dei controlli interni nell'esercizio 2019 (art. 148 Tuel) -
- Referto sul controllo di gestione anno 2019 (artt. 198 e 198-bis Tuel) -

VISTO l'art. 100, comma 2, 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 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;

VISTO il decreto legislativo 18 agosto 2000 n. 267, recante il testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali;

VISTA la legge 5 giugno 2003 n. 131;

VISTA la deliberazione con la quale la Sezione ha approvato il programma di lavoro per l'anno 2021;

VISTO il referto sul funzionamento del sistema dei controlli interni del Comune di Brescia per l'esercizio 2019, trasmesso a questa Sezione tramite l'applicativo Con.te in data 22/12/2020, ed acquisito al protocollo Cdc n. 01628 di pari data, nonché il referto sul controllo di gestione, anno 2019, di cui all'art. 198 Tuel, trasmesso a questa Sezione tramite l'applicativo Con.te in data 19.05.2020 ed acquisito al protocollo Cdc n. 8373 del 19/05/2020;

VISTA la nota prot. Cdc n.1517 del 25/01/2021, con la quale il Magistrato istruttore ha chiesto all'Ente chiarimenti in merito ad alcune criticità;

VISTA la nota prot. Cdc n. 2919 05/02/2021, con la quale l'Ente ha riscontrato le richieste istruttorie;

VISTO il provvedimento con la quale il Presidente, su richiesta del Magistrato istruttore, ha deferito la decisione sui suddetti referti all'esame collegiale della Sezione convocata per la data odierna;

Dato atto che il collegamento è avvenuto a mezzo della piattaforma "Microsoft teams";

UDITO il Magistrato relatore dott. Giuseppe Vella;

## FATTO E DIRITTO

L'art. 148 del decreto legislativo n. 267/2000 , a seguito delle modifiche introdotte dal decreto legge n. 174/2012, convertito con modificazioni dalla legge 7 dicembre 2012 n. 213, e da ultimo dall'art. 33 del decreto legge n. 91/2014, convertito dalla legge 11 agosto 2014 n. 116, richiede ai Comuni con popolazione superiore ai 15.000 abitanti, alle Città Metropolitane ed alle Province la redazione di un referto annuale a dimostrazione dell'adeguatezza ed efficacia dei controlli interni realizzati nel corso dell'esercizio considerato.

Tale referto, strutturato secondo le linee guida annuali deliberate dalla Sezione delle autonomie della Corte dei conti e da trasmettere alla competente Sezione regionale di controllo della Corte, va ad integrare il quadro informativo a disposizione di quest'ultima per l'esercizio delle proprie funzioni di esame della regolarità e legittimità delle gestioni finanziarie degli enti locali. In particolare, detto referto costituisce uno strumento ricognitivo che concorre a completare il controllo effettuato ai sensi dei commi 166 e seguenti dell'art. 1 della legge n. 266/2005 e a far conoscere le eventuali irregolarità fatte emergere dagli organi di controllo interno degli enti locali.

Come affermato dalla Sezione delle autonomie con deliberazione n. 22/SEZAUT/2019/INPR *“Il rafforzamento dei controlli interni degli Enti locali è un'esigenza imprescindibile per la salvaguardia dell'integrità e della trasparenza della gestione delle risorse finanziarie pubbliche assegnate alle autonomie territoriali.*

*Il sistema dei controlli interni costituisce, infatti, il necessario contrappeso dell'autonomia concessa ai livelli di governo territoriali dalla riforma del Titolo V della Costituzione introdotta con la legge n. 3 del 2001, specie dopo l'entrata in vigore della legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1, che ha introdotto la disciplina del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale.*

*Il rispetto degli obblighi di finanza pubblica, posti a tutela dei principi di equità intergenerazionale e di stabilità finanziaria, presuppone che gli organi di vertice degli Enti dispongano delle informazioni necessarie per valutare appieno l'andamento della gestione e, nel caso, apportare le opportune misure correttive in presenza di criticità e disfunzioni. Sotto questo profilo, i controlli interni rappresentano un presidio fondamentale per la sana gestione, in quanto utili ad assicurare l'efficacia e l'efficienza delle attività operative (controllo di gestione),*

*l'attendibilità del reporting finanziario (controllo amministrativo-contabile), il consolidamento dei risultati delle gestioni (controllo sugli organismi partecipati) e la coerenza degli stessi sia con i risultati attesi (controllo strategico) sia con le aspettative degli utilizzatori finali dei servizi erogati (controllo di qualità).*

*Il mancato esercizio della funzione pubblica di controllo interno, oltre a ridurre il presidio sugli equilibri di bilancio e la regolarità della gestione, rischia di alterare i processi decisionali e programmatici, nonché di indebolire le scelte gestionali ed organizzative, con conseguente pericolo di frodi, abusi, sprechi o, semplicemente, cattiva amministrazione delle risorse e del patrimonio dell'Ente. A livello contabile, poi, aumenta il rischio di manipolazioni o errori nella registrazione delle transazioni giornaliere, con conseguente impossibilità per il controllore esterno di fare assegnamento sulla qualità della rendicontazione economica e finanziaria dell'Ente".*

Nel quadro del complesso sistema di verifiche delineato dal decreto legge n. 174/2012, dunque, il referto annuale intestato all'organo di vertice degli enti locali si pone in coerenza con l'obiettivo, da tempo perseguito dal legislatore, di fare dei controlli interni l'indispensabile supporto per le scelte gestionali e programmatiche dell'ente, in un'ottica di garanzia degli equilibri di bilancio e di perseguimento del principio di buon andamento, nonché di apportare le opportune misure correttive, in presenza di criticità e disfunzioni.

Al riguardo, le finalità del controllo in esame sono state delineate dalla Sezione delle autonomie, con 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.

In continuità con quanto avvenuto nelle passate annualità, anche per l'anno 2019, la Sezione delle autonomie ha approvato, con la deliberazione n. 19/SEZAUT/2020/INPR, le *“Linee guida ed il relativo questionario per le relazioni annuali sul funzionamento del sistema integrato dei controlli interni per i Comuni con popolazione superiore ai 15.000 abitanti, le Città Metropolitane e le Province, anno 2019”*.

Ad ulteriore rafforzamento dell'importanza dei controlli interni, va, altresì, rammentato che le Sezioni giurisdizionali regionali della Corte dei conti, ai sensi del sopra citato art. 148, comma 4, del TUEL, nel caso di rilevata assenza ed inadeguatezza degli strumenti e delle metodologie di controllo interno adottate, possono irrogare, a carico degli amministratori locali, *“fermo restando quanto previsto dall'articolo 1 della legge 14 gennaio 1994, n. 20, e successive modificazioni, e dai commi 5 e 5-bis dell'articolo 248 del presente testo unico”*, apposita sanzione pecuniaria.

Lo stesso TUEL, all'art. 198-bis, prevede, inoltre, che nell'ambito dei sistemi di controllo di gestione, di cui agli articoli 196, 197 e 198, la struttura operativa alla quale è assegnata la funzione del controllo di gestione fornisca la conclusione del predetto controllo, oltre che agli amministratori ed ai responsabili dei servizi ai sensi di quanto previsto dall' articolo 198, anche alla Corte dei conti.

Tenuto conto della particolare fase emergenziale e degli effetti che tale situazione comporta per la gestione finanziaria degli Enti, con deliberazione n. 18/SEZAUT/2020/INPR, sono state, altresì, fissate *“le linee di indirizzo per i controlli interni durante l'emergenza da COVID-19”*.

In particolare, precisa la Sezione delle Autonomie nella predetta deliberazione, *“l'emergenza sanitaria indotta dalla pandemia da COVID-19, senza precedenti per imprevedibilità degli esiti, per gravità, durata e dimensioni, ha aperto scenari inediti per gli enti del settore pubblico, mettendo a dura prova la loro finanza a causa degli evidenti e immediati suoi riflessi sulle entrate, sulle spese, sugli investimenti e, in definitiva, sugli equilibri di bilancio. Per affrontare la complessità, l'estensione e le criticità di tale situazione emergenziale, un contributo significativo, sotto il profilo finanziario e gestionale, può essere fornito dal sistema di controllo interno di ciascuna Amministrazione, al fine di rafforzare al massimo, in questo periodo, i processi di controllo”*.

Tutto ciò posto, dall'analisi del referto sul funzionamento del sistema integrato dei controlli interni effettuati nell'anno 2019 dal Comune di Brescia, sono emerse alcune criticità concernenti, in particolare, il controllo successivo di regolarità amministrativa, il controllo strategico e di gestione, il controllo sugli equilibri finanziari e sugli organismi partecipati nonché quello sulla qualità dei servizi, non svolti secondo le disposizioni contenute al capo III, artt. 147 e ss. del TUEL.

In riferimento a tali criticità rilevate, il Magistrato istruttore ha inoltrato al Comune apposita richiesta, finalizzata ad ottenere chiarimenti in merito ai seguenti profili:

- Controllo regolarità amministrativa  
*Indicare il numero complessivo di atti, distinto per tipologia, su cui è stato esercitato il controllo, precisando la percentuale, rispetto al valore totale, dei provvedimenti sottoposti a controllo nell'anno 2019.*
  
- Controllo strategico  
*Esplicitare le modalità con cui si è provveduto alla fissazione degli obiettivi strategici e di mantenimento, indicando gli strumenti di "programmazione" ed "operativi" (PEG) con cui si è dato via al ciclo della performance dell'Ente. Precisare, altresì, il sistema di monitoraggio intermedio (report), che permetta di misurare lo stato di raggiungimento degli obiettivi nel corso dell'anno.*
  
- Controllo equilibri finanziari  
*Precisare le motivazioni secondo le quali, in tale tipologia di controllo, non sia, tra i diversi soggetti istituzionali, coinvolto attivamente il Segretario generale dell'Ente (punto 5.3 del report).*
  
- Controllo organismi partecipati  
*Dettagliare le modalità di controllo, ai sensi e per gli effetti dell'art. 147-quater del d.lgs 267/2000, sugli enti partecipati, specificando gli indirizzi e le direttive emanate e se esiste un idoneo sistema finalizzato a rilevare i rapporti finanziari tra l'ente proprietario e la società, la situazione contabile, gestionale e organizzativa della società, i contratti di servizio, la qualità dei servizi, il rispetto delle norme di legge sui vincoli di finanza pubblica. A tal fine, si invita l'Ente a voler indicare le partecipazioni attive in società nel periodo di riferimento del referto oggetto di analisi (esercizio 2019).*
  
- Controllo sulla qualità dei servizi  
*Esplicitare le modalità operative e i servizi su cui è stato esercitato tale forma di controllo. Precisare le motivazioni dell'assenza di indicatori di "trasparenza dei costi di erogazione" (punto 7.4, lettera d) del questionario) e dell'assenza dell'innalzamento degli standard di qualità dei servizi misurabili attraverso appositi indicatori (punto 7.10 del questionario).*

L'Ente ha riscontrato tale richiesta con nota prot. Cdc n. 2919 05/02/2021.

Sulla base dell'istruttoria e dei dati all'uopo acquisiti di seguito, si espongono gli esiti dell'attività, in merito alle singole tipologie di controllo interno oggetto di analisi, da cui sono emerse numerose debolezze strutturali, carenze organizzative e metodologiche, che devono essere segnalate ai fini del superamento delle criticità riscontrate e dell'implementazione del sistema dei controlli interni, rimanendo, peraltro, impregiudicata ogni ulteriore valutazione in relazione all'esito delle verifiche sulla gestione finanziaria dell'Ente intestate a questa Sezione.

### **Controllo di regolarità amministrativa e contabile**

L'analisi dei controlli di regolarità amministrativa e contabile previsti dall'art. 147-bis del TUEL, si incentra sulla nuova e più severa disciplina definita dall'art. 183 del TUEL in materia di impegni di spesa.

Tale tipologia di controllo è, infatti, assicurato sia nella fase preventiva di formazione dell'atto che in quella successiva. Nella sua formulazione l'art. 147-bis presenta le caratteristiche di una forma di autotutela dell'amministrazione e di *auditing* interno sulle determinazioni di spesa, che rafforza l'intero sistema dei controlli e rende imprescindibile l'applicazione dei tradizionali principi di conformità a legge, regolarità e correttezza dell'azione amministrativa.

Con la riforma operata attraverso il d.l. 174/2012, convertito con legge n. 213/2012, il legislatore ha voluto, infatti, prevedere, in assenza di controlli preventivi di legittimità, un sistema che garantisca la conformità all'ordinamento dell'azione amministrativa, nonché la qualità degli atti emanati, a tutela dell'ente quale soggetto suscettibile di essere destinatario di possibili contenziosi.

In riferimento al caso di specie, il Comune di Brescia, con deliberazione consiliare n. 29 del 2013, ha approvato il regolamento sui controlli interni, che all'art. 5 disciplina il controllo preventivo di regolarità amministrativa.

Il successivo art. 6 regola, invece, il controllo successivo e, in particolare, il comma 1 dispone che:

*“Il controllo successivo di regolarità amministrativa è esercitato dal segretario generale su un campione di provvedimenti monocratici diversi dai seguenti:*

- atti di accertamento di entrate o di liquidazione di spese;
- ordinanze sindacali se comunicate preventivamente al Prefetto;
- provvedimenti conformati al controllo preventivo del segretario generale;
- provvedimenti impugnati davanti al giudice, per i quali è stata disposta la resistenza in giudizio “.

Effettuato l'inquadramento normativo di riferimento, preme precisare che, sulla base di quanto dichiarato nel referto, per quanto attiene al controllo preventivo, si rileva che, nel corso dell'esercizio 2019, non sono state adottate delibere di Giunta e di Consiglio con il parere tecnico e contabile contrario e sono stati regolarmente rilasciati i pareri di regolarità tecnica, nonché quelli in ordine alla regolarità contabile. Inoltre, per tutte le proposte di deliberazione, ove necessario, i responsabili dei diversi servizi hanno relazionato in ordine anche ai riflessi diretti e indiretti sulla situazione economico-finanziaria o sul patrimonio dell'Ente, al fine di consentire al responsabile finanziario l'espressione del parere di regolarità contabile e dell'eventuale attestazione della copertura finanziaria.

Sempre dall'esame del referto è, altresì, emerso che la tecnica di selezione degli atti da sottoporre a verifica è avvenuta con un campionamento “ad estrazione casuale semplice” e che gli atti sottoposti a controllo successivo sono stati complessivamente n. 100. In sede di riscontro istruttorio, il Comune ha precisato che sono stati soggetti a controllo successivo le seguenti tipologie di atti:

TIPOLOGIA ATTI CONTROLLATI	NUMERO	% SUL TOTALE
Ordinanze dirigenziali	4	0,14
Decreti esproprio	2	28,57
Accertamenti tributi > 5.000 €	4	1,26
Determinazioni dirigenziali	52	1,80
Totale determinazioni dirigenziali su cui è stato effettuato controllo esecuzione contratti	16	0,55
Contributi (disposizioni di liquidazione)	6	0,39
Edilizia: CIL	4	33,33
Edilizia: SCIA	1	0,09
Edilizia: permessi di costruire	3	0,79
SUAP: SCIA	5	0,21
Autorizzazioni commerciali	3	0,21

Non sono state segnalate irregolarità negli atti sottoposti a verifica. Le risultanze del controllo successivo di regolarità sono confluite in un unico *report* annuale.

Nel corso del 2019 sono stati effettuati controlli, ispezioni o altre indagini, volti ad accertare la regolarità amministrativa e contabile posta in essere da specifici uffici o servizi.

La Sezione, preso atto di quanto dichiarato dal Sindaco nel referto, non rileva particolari criticità sullo svolgimento dei controlli di regolarità amministrativa e contabile.

### **Controllo di gestione**

Il controllo di gestione (art. 147, co. 2, lett. a, del TUEL), che attiene all'efficacia, efficienza ed economicità dell'agire amministrativo, si avvale di indicatori che misurano lo stato di attuazione degli obiettivi programmati, che si rinvencono preliminarmente nel Piano esecutivo di gestione (*Piano dettagliato obiettivi e piano della performance*). Il controllo di gestione è, dunque, la procedura diretta a verificare lo stato di attuazione degli obiettivi programmati e, attraverso l'analisi delle risorse acquisite e della comparazione tra i costi e la qualità dei servizi offerti, costituisce lo strumento finalizzato a verificare la funzionalità dell'ente, l'efficacia, efficienza e l'economicità dell'attività di realizzazione degli obiettivi.

Si inserisce nell'ambito della cultura dei risultati che è evidenziata sia dal proposito di raggiungimento degli obiettivi di efficacia ed efficienza, cui ciascun servizio è finalizzato, che da una coerente valutazione del rapporto con le risorse disponibili.

Come precisato con la deliberazione n. 18/SEZAUT/2020/INPR, sopra richiamata, durante l'emergenza da COVID-1, nell'ambito del controllo di gestione, è rilevante il collegamento fra aspetti finanziari (in particolare le spese/i costi) e non finanziari (indicatori di output/risultato e relativi target), poiché le manovre finanziarie connesse alla pandemia hanno influenzato in modo diverso gli Enti territoriali e, al loro interno, i diversi settori di attività. Il controllo di gestione, pertanto, dovrà essere in grado di individuare tali differenze, in modo che, anche nelle mutate contingenze, sia evidente il collegamento fra risorse finanziarie e obiettivi.

Nel caso di specie, l'art.11 del vigente regolamento sui controlli interni, per la disciplina del controllo di gestione e degli equilibri di bilancio, fa rinvio a quanto previsto in merito dal vigente regolamento di contabilità.

Il medesimo articolo precisa che il referto annuale del controllo di gestione è trasmesso ai soggetti indicati nel successivo art. 13.

In particolare, l'art. 53 del regolamento di contabilità prevede, per quanto di interesse, che:

1. Il controllo di gestione è la procedura diretta a verificare lo stato di attuazione degli obiettivi programmati e, attraverso l'analisi delle risorse acquisite e della comparazione tra i costi e i servizi offerti, l'efficacia, l'efficienza ed il livello di economicità nell'attività di realizzazione dei predetti obiettivi.

2. Il controllo di gestione ha per oggetto l'intera attività amministrativa e gestionale del Comune. A tal fine, attraverso il PEG/Piano della performance, la struttura dell'ente è articolata in ambiti organizzativi e gestionali, a cui sono formalmente assegnati obiettivi di gestione e risorse, a ciascuno dei quali è preposto un dirigente.

3. Il controllo di gestione è svolto con periodicità almeno semestrale, in coerenza con le fasi del ciclo di gestione della performance disciplinate dall'art. 50 del regolamento sull'ordinamento degli uffici e dei servizi.

Con nota prot. Cdc 8373 del 19/05/2020 è stato inoltrato, inoltre, il referto sul controllo di gestione anno 2019 (artt. 198 e 198-bis TUEL), anch'esso oggetto di verifica, in tale contesto, da parte della Sezione.

Dall'analisi del referto e della correlata documentazione si evince che l'Ente ha adottato un'adeguata disciplina sul controllo di gestione e ha redatto, in modo organico, il relativo referto, nonché 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.

Come, tra l'altro, più volte precisato nelle linee guida sui controlli interni elaborate dalla Sezione delle Autonomie di questa Corte, appare centrale la predisposizione di un sistema di contabilità economico-patrimoniale affidabile ed in grado di fornire informazioni circa l'efficienza gestionale in termini di costi e di ricavi nonché circa l'adeguatezza delle risorse utilizzate, in relazione alle attività svolte e, soprattutto, ai risultati conseguiti.

Pur tuttavia la Sezione evidenzia l'opportunità che l'amministrazione, al fine di garantire un fattivo, efficiente ed efficace coinvolgimento dell'intera struttura in tale processo, riveda i propri atti normativi ed i modelli organizzativi vigenti, al fine di garantire che le articolazioni 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.

## Controllo strategico

Come precisato dalla sezione delle autonomie della Corte dei conti, con deliberazione n. 13/SEZAUT/2018/FRG *“Il controllo strategico (art. 147-ter del TUEL) è diretto a valutare la programmazione alla luce dei risultati effettivamente ottenuti. L'eventuale scostamento tra gli esiti raggiunti e quelli previsti ha evidenti riflessi sulla politica dell'Ente locale che, in tal caso, modifica la programmazione strategica. La valutazione di congruenza tra obiettivi predefiniti e risultati ottenuti, si estende all'entità delle risorse a disposizione, ai tempi fissati per la realizzazione e alle procedure attivate in corso d'opera, senza dimenticare il ruolo attribuibile alle performances degli amministratori, alla valutazione delle scelte dei dirigenti e al grado di soddisfazione degli utenti”*.

Come precisato con la deliberazione n. 18/SEZAUT/2020/INPR, sopra richiamata, durante l'emergenza da COVID-1 *“La situazione emergenziale implica la necessità di adozione di nuovi piani strategici, da adeguare in relazione alle mutate misure organizzative ed alle nuove urgenze nella gestione dell'ente. Ciò potrebbe indurre a rivedere le priorità e a ricalibrare gli interventi prioritari, anche individuando ulteriori risorse da impiegare.*

*In questa logica, considerando anche il contesto di risorse scarse in cui si muovono le amministrazioni territoriali, andrebbero rivisti i documenti programmatici (DEFR per le Regioni e DUP per gli Enti locali) per individuare i mezzi finanziari e gli interventi ritenuti prioritari, anche in rapporto all'amministrazione degli organismi partecipati. Nella riprogrammazione della gestione, inoltre, si dovrebbero considerare i rischi connessi all'emergenza sanitaria e prevederne gli impatti strategici e operativi sul bilancio, nonché sull'organizzazione degli enti, con particolare riguardo a quelli derivanti dalla scelta di forniture o professionalità difficilmente surrogabili, anche ai fini della predisposizione delle eventuali soluzioni alternative”*.

Nel caso di specie l'art.9 del regolamento sui controlli interni, approvato con deliberazione consiliare n.29/2013, prevede che:

*1.Il direttore generale cura che tutta l'attività gestionale si svolga in coerenza con gli obiettivi di governo comunale così come definiti dalle linee programmatiche approvate all'inizio del*

*mandato amministrativo e successivamente aggiornate nel corso del medesimo, oltreché dalla relazione previsionale e programmatica e dagli altri atti di programma eventualmente approvati dal consiglio comunale.*

*2. Gli strumenti attraverso il quale il direttore generale persegue le finalità di cui al precedente comma sono la proposta di piano esecutivo di gestione e il piano della performance.*

*3. Il direttore generale esercita il controllo strategico curando il ciclo della performance disciplinato dall'art. 50 del vigente regolamento di organizzazione degli uffici.*

*4. L'attività di controllo strategico è documentata dalla relazione annuale sulla performance da trasmettere ai soggetti indicati nel successivo art. 13 ed ai componenti il nucleo di valutazione.*

In merito a quest'ultimo profilo, il Magistrato istruttore ha inoltrato apposita richiesta finalizzata ad individuare le forme di monitoraggio intermedio degli obiettivi, tramite appositi *reports*, nonché le modalità con cui si è provveduto alla fissazione degli obiettivi strategici e di mantenimento, nonché gli strumenti di "programmazione" ed "operativi" (PEG) con cui si è dato via al ciclo della performance dell'Ente.

In merito il Comune, in sede di riscontro istruttorio, ha chiarito che

*"Gli strumenti di programmazione ed operativi con cui è stato avviato il ciclo della performance dell'ente relativamente all'esercizio 2019 sono stati i seguenti:*

*- nota a firma del Direttore generale prot. n. 0241818 del 19.12.2018, con cui sono state fornite ai dirigenti responsabili di area le indicazioni per la programmazione della performance 2019/2021 finalizzate alla presentazione di obiettivi da inserire nel PEG/Piano della performance 2019/2021;*

*- piano della performance 2019/2021, approvato con deliberazione della Giunta comunale n. 47 del 6.2.2019 e predisposto a fronte delle proposte di obiettivi pervenute, previa attività di verifica ed omogeneizzazione dei contenuti da parte del settore Organizzazione, performance, formazione e qualità del lavoro. Il Piano individua, per ogni centro di costo, i seguenti elementi:*

*- la descrizione dei servizi erogati con i relativi standard di qualità;*

*- gli obiettivi da realizzare, in coerenza con i contenuti del DUP 2019/2023, con indicazione, per ciascun obiettivo, dei seguenti elementi:*

*a. la denominazione e descrizione dell'obiettivo;*

*b. l'indicatore di risultato e la tempistica attesi;*

*c. il responsabile della realizzazione dell'obiettivo;*

- direttiva per l'applicazione nel 2019 del Sistema di valutazione della performance organizzativa ed individuale a firma del Direttore generale, prot. n. 0041850 del 26.2.2019, che ha fornito indicazioni in relazione:

- alla determinazione delle percentuali di ponderazione dei fattori di misurazione e valutazione della performance organizzativa ed individuale (del personale dirigenziale, dei titolari di posizione organizzativa e del personale non dirigente), nei limiti e per gli ambiti stabiliti dal Sistema di misurazione e valutazione della performance;

- alla descrizione dei fattori di misurazione e valutazione della performance organizzativa ed individuale per ogni categoria di personale;

- ad ulteriori indicazioni per la concreta applicazione del sistema di misurazione e valutazione della performance con riferimento a tematiche specifiche.

Il sistema di monitoraggio intermedio, che ha permesso di misurare lo stato di raggiungimento degli obiettivi nel corso dell'anno, trova riscontro nel verbale del Nucleo di valutazione n. 10 del 10.10.2019, con il quale viene dato atto dell'esame della documentazione rendicontativa presentata dai dirigenti (istruita dal settore Organizzazione, Performance, Formazione e Qualità del lavoro e presentata dal rispettivo dirigente per conto del Direttore Generale) e dell'esito di tale esame in relazione:

- agli obiettivi ed indicatori di performance;

- agli obiettivi ex art. 67, comma 5, CCNL 21.5.2018;

- ai piani di razionalizzazione.

L'attività di monitoraggio della performance 2019 e i relativi risultati sono stati illustrati dal Nucleo di valutazione a tutto il personale dirigenziale dell'ente in occasione della Conferenza dei dirigenti che si è tenuta il 10.10.2019 presso la sede municipale “.

Dal referto e dal riscontro istruttorio, si rileva che l'Ente ha avviato, adeguatamente, il ciclo della performance, attraverso la previsione di obiettivi di performance individuale ed organizzativa, nonché si è provveduto al monitoraggio intermedio degli obiettivi assegnati al management dell'Ente.

Dall'analisi del referto, inoltre, si rileva che, in sede di controllo strategico, sono stati adottati indicatori di contesto, di “outcome”, di efficacia, efficienza ed economicità, nonché di innovazione e sviluppo.

In merito, invece, ai parametri in base ai quali l'organo politico ha verificato lo stato dei programmi, risultano assenti quelli inerenti al grado di assorbimento delle risorse rispetto ai risultati e di misurazione dell'impatto socio-economico dei programmi. Parametri importanti per verificare l'adeguatezza delle politiche strategiche ed operative adottate in relazione agli obiettivi prefissati.

Si evidenzia, altresì, che nella fase del controllo strategico non risultano utilizzate le informazioni provenienti dalla contabilità analitica, per orientare le decisioni in tema di allocazione delle risorse, gestione dei servizi e politiche tariffarie. Non sono effettuate verifiche preventive tecniche/economiche sull'attuazione delle scelte da operare a livello di programmazione.

La Sezione, preso atto dell'attuazione di tale tipologia di controllo all'interno dell'Ente, ritiene necessario, per la completa operatività di tale strategica forma di controllo, il superamento delle sopra evidenziate criticità.

### **Controllo sugli equilibri finanziari**

Il controllo sugli equilibri finanziari previsto dall'art. 147-*quinquies* del TUEL, come precisato dalla Sezione delle autonomie, è inteso a rafforzare il tradizionale controllo esercitato dall'organo di revisione contabile ai sensi dell'art. 1, co. 166 e ss. della legge n. 266/2005, attraverso il più ampio coinvolgimento degli organi istituzionali dell'ente nei processi gestionali diretti ad assicurare gli equilibri di bilancio ed il rispetto dei vincoli di finanza pubblica.

La logica di questo nuovo tipo di controllo consiste, infatti, nell'individuare i flussi informativi necessari all'ente, affinché siano attivati tempestivamente i processi correttivi in grado di interrompere i *trend* gestionali incompatibili con le previsioni di bilancio e di ripristinare il corretto equilibrio dei saldi economici e finanziari.

Ciò risulta di maggiore attualità in considerazione della situazione emergenziale e in tal senso la Sezione delle Autonomie, con deliberazione n. 18/SEZAUT/2020/INPR, precisa che *"nel mutato contesto organizzativo, gli enti hanno dovuto contenere gli effetti, diretti ed indiretti, dell'emergenza epidemiologica con ripetuti interventi sul piano della programmazione di bilancio, onde evitare possibili squilibri finanziari conseguenti alla crisi del*

*sistema economico-produttivo ed ai provvedimenti di rinvio delle scadenze dei principali adempimenti contabili”.*

Figura centrale di questo sistema di controllo è il responsabile del servizio finanziario, il quale è chiamato ad esercitare un'attività di indirizzo e di coordinamento nei confronti di tutti i soggetti dell'organizzazione, capaci di effettuare il monitoraggio dei flussi informativi rilevanti per la salvaguardia degli equilibri e di utilizzarli efficacemente per attivare i necessari interventi correttivi.

Nel caso di specie, l'art.11 del vigente regolamento sui controlli interni, per la disciplina del controllo di gestione e degli equilibri di bilancio fa rinvio a quanto previsto in merito dal vigente regolamento di contabilità.

L'art. 29, commi 1 e 2, del regolamento di contabilità prevede le modalità di espletamento di tale forma di controllo, precisando, per quanto di interesse, che:

*“1. Il controllo degli equilibri finanziari è svolto sotto la direzione e il coordinamento del Responsabile del Servizio finanziario.*

*2. Il Responsabile del Servizio finanziario predispose, in sede di formazione della proposta di deliberazione di verifica del permanere degli equilibri di bilancio, ai sensi dell'art. 193, comma 2, del D.Lgs. n. 267/2000, una relazione illustrativa della situazione degli equilibri finanziari dell'Ente e degli obblighi derivanti dai vincoli di finanza pubblica. Tale relazione è allegata alla deliberazione stessa “.*

Dall'analisi del referto sul funzionamento dei controlli interni per l'esercizio 2019, è emerso che sono state fornite informazioni in merito all'adozione, da parte del responsabile del servizio finanziario, di specifiche linee di indirizzo e/o coordinamento per l'ordinato svolgimento dei controlli sugli equilibri finanziari.

Tale forma di controllo risulta, inoltre, integrato con quello sugli organismi partecipati. Dalla risposta al questionario si evidenzia, altresì, che sono stati attivamente coinvolti, in tale tipologia di controllo, gli Organi politici, Il Direttore generale e i responsabili dei servizi. Non risulta, invece, coinvolto il Segretario generale dell'Ente.

Sotto quest'ultimo profilo, il Magistrato ha avviato apposita istruttoria, a cui il Comune ha risposto precisando che *“Le funzioni di controllo degli equilibri finanziari sono affidate al responsabile dei servizi finanziari che, ai sensi del vigente regolamento sull'ordinamento degli*

*uffici e dei servizi del Comune di Brescia, corrisponde alla figura del responsabile del settore Bilancio e ragioneria.*

*La disciplina regolamentare dell'Ente non esplicita, in tale ambito, funzioni o attività specificamente in capo al Segretario generale.*

*I processi e le attività correlati al controllo degli equilibri finanziari coinvolgono, in ambito tecnico, sia il Direttore generale, quale figura apicale della strutturale organizzativa dell'Ente, sia i dirigenti responsabili delle aree e dei settori in cui la macrostruttura del Comune è articolata (qualificati, nell'elenco di risposte chiuse selezionabili nel punto 5.3 del report in oggetto, quali "responsabili dei servizi").*

*In ambito organizzativo, il Segretario generale svolge anche le funzioni di responsabile dell'omonima area, comprendente i settori Segreteria generale e Servizi demografici.*

*Poiché il Segretario generale è coinvolto nei processi e attività di controllo degli equilibri finanziari in quanto responsabile di area, in sede di compilazione del report si è ritenuto più appropriato ricondurre tale coinvolgimento nell'ambito della voce "responsabili dei servizi" anziché "Segretario generale" .*

In merito la Sezione prende atto di quanto evidenziato dal Comune, pur rilevando l'opportunità, anche per il tramite di puntuali modifiche regolamentari, che nell'ambito dei controlli finanziari assuma un ruolo più attivo il Segretario generale dell'Ente, stante la funzione di garante della conformità dell'azione amministrativa alle leggi, allo statuto e ai regolamenti, che l'ordinamento, ai sensi e per gli effetti dell'art. 97 del TUEL, gli riconosce.

Non vi è, infatti, ombra di dubbio che l'attuale contesto normativo, attribuisce, nell'ambito dei controlli interni, un ruolo centrale alla figura del Segretario generale, anche nella veste di Responsabile anticorruzione, pur nel rispetto delle diverse competenze e delle peculiarità proprie delle varieguate forme di *audit* attivate nell'Ente. Preme, tra altro, precisare che il Segretario generale svolge, quale responsabile del controllo successivo di regolarità amministrativa, il controllo, con criteri di campionamento, sugli atti che "impegnano in modo rilevante una spesa a carico del bilancio comunale", ai sensi e per gli effetti dell'art.6, comma 8, lettera b), del vigente regolamento sui controlli.

Nell'ottica, quindi, di una sinergica e funzionale correlazione tra le diverse forme di controllo (cd. cruscotto direzionale), sembra poco funzionale alla *ratio* legislativa l'assenza di un ruolo attivo del Segretario generale all'interno di un controllo strategico ed essenziale, pur peculiare, quale quello finanziario, ai fini del mantenimento degli equilibri di bilancio e del rispetto dei vincoli europei.

Tutto ciò posto, la Sezione, prende atto di quanto evidenziato dall'Ente e riscontra che nel periodo considerato i controlli attivati non hanno evidenziato squilibri finanziari, sia con riguardo alla gestione di competenza che a quella di cassa, anche agli effetti del rispetto del saldo di finanza pubblica.

### **Controllo sugli organismi partecipati**

L'art. 147-*quater* del D.lgs. 267/2000 prevede che:

*“1. L'ente locale definisce, secondo la propria autonomia organizzativa, un sistema di controlli sulle società non quotate, partecipate dallo stesso ente locale. Tali controlli sono esercitati dalle strutture proprie dell'ente locale, che ne sono responsabili.*

*2. Per l'attuazione di quanto previsto al comma 1 del presente articolo, l'amministrazione definisce preventivamente, in riferimento all'articolo 170, comma 6, gli obiettivi gestionali a cui deve tendere la società partecipata, secondo parametri qualitativi e quantitativi, e organizza un idoneo sistema informativo finalizzato a rilevare i rapporti finanziari tra l'ente proprietario e la società, la situazione contabile, gestionale e organizzativa della società, i contratti di servizio, la qualità dei servizi, il rispetto delle norme di legge sui vincoli di finanza pubblica”.*

Attraverso tale forma di controllo, dunque, la stessa amministrazione imposta un proprio monitoraggio periodico sull'andamento delle gestioni degli organismi assoggettati a controllo, con l'indicazione degli adeguati correttivi da introdurre nei casi di scostamento dagli obiettivi assegnati *“anche con riferimento a possibili squilibri economico-finanziari rilevanti per il bilancio dell'ente”* (art. 147-*quater*, co. 3).

Le amministrazioni controllanti, dal canto loro, devono porre attenzione alle perdite che potrebbero subire gli organismi partecipati, in quanto aventi riflessi sul proprio bilancio.

Come precisato con la deliberazione n. 18/SEZAUT/2020/INPR, sopra richiamata, durante l'emergenza da COVID-19 *“particolare attenzione si dovrebbe prestare agli*

*organismi operanti nei settori maggiormente colpiti (trasporti, attività culturali, etc.) e valutare l'opportunità di interventi adeguativi sui contratti di servizio o l'adozione di misure di sostegno dell'operatività aziendale al riscontro positivo di adeguati parametri di controllo.*

*È, al riguardo, da considerare che il monitoraggio del contratto di servizio costituisce un punto essenziale delle verifiche spettanti all'amministrazione affidante sotto un duplice profilo: da un lato assicura la correttezza dei rapporti finanziari/economici tra ente e società affidataria e, dall'altro, garantisce la qualità del servizio erogato, a tutela del cittadino utente”.*

Sotto questo profilo, il presidio del contratto di servizio costituisce un punto di collegamento con il successivo Controllo della qualità dei servizi.

Nel caso di specie, l'art.2, comma 1, lett. e), del vigente regolamento dei controlli interni, precisa che controllo sugli enti partecipati accerta il grado di attuazione degli obiettivi gestionali assegnati dal Comune alle società dal medesimo partecipate, ed in generale degli indirizzi formulati alle medesime società od agli altri enti costituiti o partecipati dal Comune.

Il successivo art. 10, comma 1, invece disciplina l'ambito soggettivo di espletamento di tale forma di controllo, precisando che:

*La verifica di cui al precedente art. 2, 1° comma lett. e), è svolta nei confronti dei seguenti enti, se partecipati dal Comune di Brescia in misura tale da averne il controllo:*

- a) società di capitali o di persone;*
- b) fondazioni e associazioni;*
- c) consorzi di diritto pubblico o privato.*

Il Magistrato istruttore ha ritenuto di approfondire le modalità di svolgimento di tale forma di controllo e, in merito, in sede di riscontro istruttorio, il Comune ha precisato che *“le società ed enti in controllo nel 2019 sono i seguenti:*

- 1. BRESCIA INFRASTRUTTURE Srl*
- 2. BRESCIA MOBILITA' SpA (unitamente alle sue controllate Brescia Trasporti Spa, Metro Brescia S.r.l e OMB International S.r.l.)*
- 3. CENTRALE DEL LATTE DI BRESCIA SpA*
- 4. CENTRO SPORTIVO SAN FILIPPO SpA*
- 5. CONSORZIO BRESCIA MERCATI SpA*
- 6. FONDAZIONE BRESCIA SOLIDALE*

7. FONDAZIONE BRESCIA MUSEI

8. FONDAZIONE DEL TEATRO GRANDE

9. FONDAZIONE EULO (dal secondo semestre 2019).

Le partecipazioni in società ed enti del Comune di Brescia al 31.12.2019 sono le seguenti:

SOCIETÀ	CODICE FISCALE	MISURA PARTECIPAZIONE
A2A S.p.A.	11957540153	25,000000056%
Brescia Infrastrutture S.r.l.	03379210986	100%
Brescia Mobilità S.p.A.	02246660985	99,749%
Centrale del Latte di Brescia S.p.A.;	03341930174	51,353%
Centro Sportivo San Filippo S.p.A.	00750630170	100%
Consorzio Brescia Mercati S.p.A.	02857260174	41,969%
ACB Servizi S.r.l.	03611520176	15%
Aeroporto Brescia e Montichiari S.p.A.	02915780981	0,1487%
Autostrade Centro Padane S.p.A.	00114590193	10,98%
Autostrade Lombarde S.p.A.	02677720167	0,20311%
Banca Popolare Etica S.c.p.A.	02622940233	0,0375%
BresciaTourism Soc.Cons.ar.l.	02403340983	3,21%
C.S.M.T. Gestione Soc.Cons.ar.l.	02835410982	6%
C.S.M.T. Soc.Cons.ar.l.	02322070984	13,89%
Farcom Brescia S.p.A.	02194900987	20,0103%
Immobiliare Fiera di Brescia S.p.A.	03151460171	0,88194%
Società Semplice del Teatro Grande di Brescia	00294730171	30,0943%

Ha precisato, altresì, il Comune, in riferimento alle modalità di esercizio di tale tipologia di controllo, che *“Per quanto riguarda, in particolare, il 2019, la Giunta comunale con delibera n. 180 del 27.3.2019 ha approvato gli indirizzi agli organismi controllati per tale esercizio, che costituiscono integrazione al Piano Esecutivo di Gestione (PEG) 2019/2021.*

*Sempre con riferimento al regolamento comunale sui controlli interni, il settore Coordinamento partecipa svolge attività di controllo sull'attività delle società ed enti controllati che si traduce in due rapporti, uno riferito al primo semestre e uno annuale.*

*Per l'esercizio 2019 sono stati elaborati e inviati a Sindaco, Direttore Generale, Segretario generale e responsabili dei servizi affidati e oggetto di controllo:*

*a) un rapporto relativo al primo semestre 2019 (PG 239265 del 6.11.2019), che comprende:*

- il generale andamento della gestione,*
- le operazioni di maggior rilievo verificatesi nel periodo di riferimento,*
- la situazione contabile, gestionale e organizzativa dell'ente,*
- i dati che comprovino il rispetto dei vincoli e degli obblighi di finanza pubblica a cui l'ente partecipato è assoggettato per normative specifiche,*
- i rapporti finanziari tra il Comune e l'ente partecipato,*
- il grado di raggiungimento degli obiettivi gestionali assegnati e indicazione degli eventuali scostamenti con possibili azioni correttive da attuare, la qualità dei servizi pubblici comunali eventualmente affidati, in raccordo con i dirigenti comunali competenti per le materie oggetto dei servizi stessi;*

b) un rapporto annuale 2019 (PG 225683 del 9.10.2020) che comprende:

- la relazione illustrativa ai sensi dell'art.14 del regolamento dei controlli interni;
- i report dei bilanci di esercizio 2019;
- il rendiconto degli obiettivi gestionali assegnati agli enti controllati su base annuale;
- gli adempimenti ai sensi dell'art. 19 comma 5 del D. Lgs. n. 175/2016 "Gestione del personale" e della deliberazione Giunta comunale n. 616 del 4 novembre 2014;
- la nota di verifica dei crediti e debiti reciproci tra Comune di Brescia e società partecipate ".

Il Comune, come si evince, tra altro, dal riscontro istruttorio ha emanato apposite e puntuali direttive agli Enti controllati e partecipati, ha svolto un adeguato monitoraggio dello stato di raggiungimento degli obiettivi e ha posto una particolare attenzione alla qualità dei servizi erogati.

Da quanto dichiarato nel referto sul funzionamento dei controlli interni, emerge, altresì, che l'Ente si è dotato di una specifica struttura dedicata al controllo sugli organismi partecipati e che, nel corso del 2019, non sono stati approvati *budget* delle società partecipate *in house* o degli organismi strumentali controllati dall'Ente.

Si evince, invece, che è stata effettuata la conciliazione dei rapporti creditori e debitori tra l'Ente e gli organismi partecipati, ai sensi dell'art. 11, co. 6, lett. j), del D.lgs. n. 118/2011.

Ancora, sempre secondo quanto dichiarato nel referto, è stato monitorato il grado di attuazione delle misure di razionalizzazione delle partecipazioni societarie ai sensi dell'art. 24 del Tusp.

La Sezione, preso atto delle informazioni fornite nel referto esaminato, rimarca l'importanza di tale tipologia di controlli, anche in relazione alla situazione emergenziale in atto, ai fini del mantenimento degli equilibri di bilancio, come già precisato dalla Sezione delle Autonomie, con deliberazione n. 18/SEZAUT/2020/INPR.

### **Controllo sulla qualità dei servizi**

Il controllo di qualità, come precisato dalla Sezione delle autonomie, misura l'erogazione delle prestazioni rispetto all'analisi dei bisogni, rapportando la soddisfazione degli stessi rispetto a standard predefiniti. In esso si procede alla

rilevazione della c.d. *customer satisfaction*, in cui il compito dell'amministrazione è dare risposte adeguate alle esigenze dei fruitori dei servizi.

Le disposizioni che esprimono il principio, già presenti nell'ordinamento (D.lgs. n. 286/1999, al Capo III "Qualità dei servizi pubblici e carte dei servizi", art. 11, oltre ad alcune direttive ministeriali e della Presidenza del Consiglio), sono riprese dall'art. 147, co. 2, lett. e), del TUEL, che completa il controllo di qualità, all'interno di un sistema organico. La citata disposizione intende indirizzare, dunque, l'organo preposto, eventualmente anche esterno all'ente, verso verifiche di gradimento che non siano, come in passato, episodiche e saltuarie, ma metodiche e cadenzate, secondo un sistema organizzativo rinnovato, adatto a un modello di controllo che si atteggia come una novità.

Come precisato con la deliberazione n. 18/SEZAUT/2020/INPR, sopra richiamata, *"durante l'emergenza da COVID-19, particolare attenzione dovrebbe essere riservata a tale forma di controllo che, anche nella fase precedente all'emergenza pandemica, non sembra aver trovato ottimale attivazione (cfr. deliberazione n. 23/SEZAUT/2019/FRG, avente ad oggetto "I controlli interni degli Enti locali, esercizio 2017, p. 36 e ss".), sebbene si tratti di una ineludibile valutazione che consente un raffronto tra i risultati validati dagli altri controlli con i risultati conseguiti, alla luce dell'effettiva soddisfazione del cittadino utente"*.

Nel caso di specie nel regolamento sui controlli interni, approvato con deliberazione consiliare n. 29/2013, l'art 2, comma 1, lettera d) prevede che il controllo di gestione rileva il grado di efficacia/ efficienza ed economicità della gestione amministrativa e comprende anche il controllo sulla qualità dei servizi pubblici comunali in qualsiasi forma erogati;

L'art. 12 del predetto regolamento sui controlli interni, sotto la voce controllo contratti servizi pubblici, prevede, invece, una tipologia di verifica in minima parte inerente al controllo di cui all'art. 147, co. 2, lett. e), del TUEL e, in particolare, così recita "

*1. Il dirigente responsabile della struttura organizzativa competente per la materia oggetto del servizio pubblico comunale erogato, verifica il buon adempimento delle prestazioni svolte dal concessionario del servizio pubblico nei limiti e secondo le modalità previste dal contratto di servizio in corso.*

2. *L'attività di verifica si estende anche all'effettiva applicazione della carta del servizio eventualmente adottata dal gestore.*

Nessuna apposita disciplina, in seguito alla modifica dell'art. 147 del TUEL, ad opera del D.L. 174/2012 (convertito in legge n.213/2012), è contenuta nel predetto regolamento in riferimento a tale strategica tipologia di controllo.

Dal referto sul funzionamento dei controlli interni, emerge che il Comune ha effettuato l'analisi sulla qualità dei servizi, solo limitatamente ad alcuni servizi e, precisamente, come si rileva in sede istruttoria, nel 2019 sono state realizzate 5 indagini campionarie di *customer satisfaction*, volte a rilevare il grado di soddisfazione delle persone che hanno usufruito dei **servizi bibliotecari**, dei **servizi tributari** e della **metropolitana di Brescia**, e delle famiglie che hanno utilizzato i **servizi delle scuole dell'infanzia e nidi comunali**.

Le rilevazioni effettuate sono state estese agli organismi partecipati.

Precisa, inoltre, il Comune che *“le indagini effettuate hanno considerato aspetti diversi rispetto ad elementi di natura economica o finanziaria, pertanto non sono compresi indicatori di trasparenza dei costi di erogazione.*

*Quanto all'assenza di indicatori funzionali all'innalzamento degli standard, tale elemento dipende dall'impostazione data alle indagini.*

*Le indagini sulle scuole dell'infanzia e sui nidi comunali hanno lo scopo di monitorare soprattutto il grado di partecipazione e soddisfazione dei genitori rispetto alle attività organizzate, la soddisfazione rispetto al rapporto con il personale educativo (modalità di accoglienza dei bambini, disponibilità all'ascolto, cortesia del personale ecc...), gli aspetti di crescita e sviluppo del bambino ritenuti più importanti del loro rapporto con gli uffici amministrativi e i servizi di supporto all'attività scolastica offerti.*

*Le indagini sono concentrate sulle risposte dei gruppi-classe, che si rinnovano annualmente per effetto dei nuovi ingressi e delle uscite, sicché gli obiettivi sono relativi al mantenimento dei livelli dei servizi, piuttosto che all'innalzamento di standard, peraltro già elevati.*

*L'indagine sui tributi è stata effettuata via web, utilizzando una mailing list interna di utenti dei servizi tributari. L'indagine è stata effettuata per la prima volta sul settore tributario ed è servita per testare metodologia e tecnica, a scapito dei contenuti.*

*L'indagine sulla metropolitana è prevista nel contratto di servizio tra Comune di Brescia e*

*Brescia Mobilità S.p.A. per la gestione del servizio ed ha lo scopo di monitorare alcuni parametri contrattuali quali il servizio offerto, la pulizia dei mezzi e le informazioni relative ai servizi di sportello.*

*L'indagine è condotta nel rispetto delle «Linee guida per lo svolgimento delle indagini di rilevazione della soddisfazione dell'utenza dei servizi di trasporto pubblico» di Regione Lombardia (Regione Lombardia, D.G.R. 19 settembre 2014 - n. X/2380), che definiscono anche alcuni contenuti essenziali.*

*Gli standard di qualità dei servizi non sono strettamente previsti nella cornice contrattuale e quindi non rilevati.*

*A posteriori viene effettuata una quadrant analysis che tiene conto congiuntamente del peso dato ai diversi item sondati e della loro valutazione “.*

Dall'analisi del referto è, inoltre, emerso che sono stati elaborati ed applicati indicatori di risultato (quali quelli relativi all'accessibilità delle informazioni, alla trasparenza dei tempi di erogazione, alla correttezza con l'utenza, all'affidabilità e completezza del servizio ed ai reclami e segnalazioni di disservizi). Tali indicatori, a detta dell'Ente, soddisfano i requisiti di appropriatezza.

Non è previsto un indicatore sulla trasparenza dei costi di erogazione, stante che l'indagine ha riguardato profili diversi da quelli economici.

Gli standard di qualità programmati nell'anno sono determinati in conformità a quelli previsti nella carta dei servizi. Sono state, inoltre, effettuate, con cadenza annuale, indagini sulla soddisfazione degli utenti (interni e/o esterni), soltanto per alcuni servizi, ed i cui risultati sono stati adeguatamente pubblicizzati.

Si è riscontrato che l'Ente ha previsto il coinvolgimento attivo dei portatori di interesse nella fase di definizione degli obiettivi, ma non effettua confronti sistematici (*benchmarking*) con i livelli di qualità raggiunti da altre amministrazioni.

Si rileva, infine, che l'Ente, rispetto all'anno precedente, non ha innalzato gli standard economici o di qualità dei servizi misurabili attraverso indicatori definiti e pubblicizzati. Il Comune all'uopo precisa che ciò è avvenuto in considerazione della tipologia di controlli effettuati nell'anno oggetto del predetto esame.

In merito, la Sezione ritiene che l'innalzamento degli *standard* di qualità sia un obiettivo a cui le amministrazioni devono tendere, e che rileva per qualsiasi tipologia di servizi

oggetto di monitoraggio e valutazione, da realizzare anche attraverso confronti sistematici (*benchmarking*) con i livelli di qualità raggiunti da altre amministrazioni.

Parimenti importante è l'esigenza che l'Ente si doti di un'apposita e puntuale disciplina regolamentare, adeguata al dettato normativo, con particolare riferimento alle innovazioni apportate dal D.L 174/2012 (convertito in legge n.213/2012).

La Sezione, dunque, rilevato che il controllo di qualità dei servizi erogati da parte del Comune di Brescia, ha riguardato soltanto alcune attività, non ha realizzato un innalzamento degli standard economici o di qualità, non dispone di un'adeguata regolamentazione della materia, non ha effettuato confronti con i livelli di qualità raggiunti da altre amministrazioni, nel rimarcare l'importanza di tale tipologia di controllo, invita l'Ente a superare tali criticità.

Preme, tra altro, precisare, come ribadito dalla Sezione delle autonomie, che tale tipologia di controllo è finalizzata ad intercettare, attraverso la misura della soddisfazione del cittadino, i bisogni dell'utenza e, quindi, a 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. Si pone, dunque, come strumento di misurazione, in un sistema integrato dei controlli interni (*cd. cruscotto direzionale*), del corretto funzionamento delle altre forme di controllo attivate nell'ente.

### **PQM**

La Corte dei conti - Sezione regionale di controllo per la Lombardia, a conclusione degli accertamenti istruttori sulla relazione annuale del Comune di Brescia sul funzionamento del sistema integrato dei controlli interni per l'esercizio 2019, ai sensi dell'art. 148 del TUEL, e sul referto del controllo di gestione anno 2019 (artt. 198 e 198-bis TUEL), **con riserva di verifica dei successivi referti**

### **ACCERTA**

la parziale adeguatezza del sistema dei controlli interni del Comune di Brescia;

## INVITA

l'Ente, richiamando l'attenzione del **Segretario generale**, ad intraprendere tutte le iniziative necessarie ai fini del superamento delle criticità e delle debolezze di sistema riscontrate ed evidenziate per ciascuna tipologia di controllo, ed in particolare:

- nell'ambito del **controllo di gestione**, di rivedere i propri atti normativi ed i modelli organizzativi vigenti, al fine di garantire che le articolazioni 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;

- ad implementare il **controllo strategico** previsto dall'art. 147-ter del TUEL, prevedendo, in merito ai parametri in base ai quali l'organo politico ha verificato lo stato dei programmi, quelli inerenti al grado di assorbimento delle risorse rispetto ai risultati e di misurazione dell'impatto socio-economico dei programmi, nonché provvedendo ad utilizzare le informazioni provenienti dalla contabilità analitica per orientare le decisioni in tema di allocazione delle risorse, gestione dei servizi e politiche tariffarie, effettuando, altresì, verifiche preventive tecniche/economiche sull'attuazione delle scelte da operare a livello di programmazione;

- a valutare, in materia di **controllo sugli equilibri finanziari**, l'opportunità, anche per il tramite di puntuali modifiche regolamentari, di attribuire un ruolo più attivo al Segretario generale dell'Ente, stante la funzione di garante della conformità dell'azione amministrativa alle leggi, allo statuto e ai regolamenti, che l'ordinamento, ai sensi e per gli effetti dell'art. 97 del TUEL, gli riconosce;

- a procedere, in tema di **controllo sulla qualità dei servizi**, ad implementare la disciplina contenuta nel vigente regolamento sui controlli interni, ad estendere tale forma di controllo a tutti i servizi erogati, ad innalzare gli standard economici o di qualità ed a effettuare dei confronti sistematici (*benchmarking*) con i livelli di qualità raggiunti da altre amministrazioni;

## DISPONE

- che il Segretario generale dell'Ente comunichi a questa Sezione tutte le iniziative intraprese ai fini del superamento delle criticità riscontrate;

- che la medesima pronuncia sia pubblicata sul sito istituzionale dell'Amministrazione, (sezione "Amministrazione Trasparente") ai sensi dell'art. 31 del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33;

- che copia della presente deliberazione sia trasmessa, a mezzo sistema Con.Te, al Sindaco, al Presidente del Consiglio comunale, al Segretario generale, al Direttore generale, nonché al Presidente del Collegio dei revisori dei conti e all'Organismo di valutazione del Comune Brescia, per quanto di rispettiva competenza e per la doverosa informazione al Consiglio comunale.

Così deliberato nella camera di consiglio da remoto del 17.02. 2021.

Il Relatore

(dott. Giuseppe Vella )

Il Presidente

(dott.ssa Maria Riolo)

Depositata in Segreteria il

18 febbraio 2021

Il funzionario preposto

(Susanna De Bernardis)