



CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER L'EMILIA-ROMAGNA

**REFERTO SULLA RELAZIONE ANNUALE DEL
PRESIDENTE DELLA REGIONE EMILIA-ROMAGNA
SUL SISTEMA DEI CONTROLLI INTERNI E SUI
CONTROLLI EFFETTUATI**

ANNO 2019

Deliberazione n. 78 /2021/FRG



CORTE DEI CONTI



r_emi.ro.Giunta - Prot. 19/05/2021.0487752.F



CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER L'EMILIA-ROMAGNA

**Referto sulla Relazione annuale del Presidente della
Regione Emilia-Romagna sul Sistema dei controlli interni
e sui controlli effettuati**

Anno 2019

Deliberazione n. 78 /2021/FRG

Relatore: referendario Khelena Nikifarava

Collaboratori:

analisi istruttoria:
dott. Fabrizio Cozzolino

editing:
dott. Roberto Iovinelli

INDICE

1	Il sistema dei controlli interni della Regione Emilia-Romagna.....	4
2	La relazione annuale del Presidente della Regione sul sistema dei controlli interni e sui controlli effettuati	6
2.1	Le Linee Guida e la Relazione annuale	6
2.2	Controllo di regolarità amministrativa	7
2.2.1	Il controllo preventivo di regolarità amministrativa	7
2.2.2	Il controllo successivo di regolarità amministrativa.....	9
2.3	Controllo (preventivo) di regolarità contabile	14
2.4	Controllo strategico.....	15
2.4.1	Controllo strategico nel sistema dei controlli interni della Regione	15
2.4.2	Controllo strategico di legislatura (su base volontaria)	18
2.5	Controllo di gestione	20
2.5.1	Controllo di gestione in generale.....	20
2.5.2	L'integrazione tra i sistemi di controllo.....	22
2.6	Controllo sulla qualità dei servizi.....	23
2.7	Controllo sulla qualità della legislazione e sull'impatto della regolazione.....	24
2.8	I controlli in materia di prevenzione della corruzione	25
2.8.1	Controlli previsti dal Piano triennale di prevenzione della corruzione	25
2.8.2	Controlli ispettivi straordinari	28
2.9	La valutazione della dirigenza	29
2.10	Controlli sugli organismi partecipati.....	31
2.10.1	Struttura dedicata al controllo sugli organismi partecipati.....	31
2.10.2	Modello di controllo analogo sulle società <i>in house</i>	32
2.10.3	Conciliazione dei rapporti di debito e credito con gli organismi partecipati	33
2.10.4	Ambiti territoriali ottimali	35
3	Osservazioni finali	37



r_emi.ro.Giunta - Prot. 19/05/2021.0487752.F

DELIBERAZIONE



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
dott.ssa Khelena Nikifarava	referendario (relatore)
dott.ssa Elisa Borelli	referendario
dott.ssa Ilenia Pais Greco	referendario

* riuniti mediante collegamento telematico

Adunanza del 5 maggio 2021

**Esame della Relazione annuale del Presidente della Regione Emilia-Romagna
sul sistema dei controlli interni e sui controlli effettuati nell'anno 2019**

VISTO l'art. 100, secondo comma, della Costituzione;

VISTA la legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3;

VISTO il testo unico delle leggi sull'ordinamento della Corte dei conti, approvato con il regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214 e successive modificazioni;

VISTI la legge 14 gennaio 1994, n. 20 e il decreto-legge 23 ottobre 1996, n. 543, convertito con modificazioni dalla legge 20 dicembre 1996, n. 639, recanti disposizioni in materia di giurisdizione e di controllo della Corte dei conti;

VISTO il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti di cui alla deliberazione delle Sezioni Riunite del 16 giugno 2000, n. 14, e successive modificazioni;

VISTA la legge 5 giugno 2003, n. 131, recante disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3;

VISTO l'art. 1, comma 6, del decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito con modificazioni dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213;

VISTA la deliberazione n. 5/SEZAUT/2020/INPR con cui la Sezione delle Autonomie ha approvato le linee guida concernenti la relazione del Presidente della Regione per l'anno 2019;

VISTA la deliberazione n. 1/2020/INPR del 9 gennaio 2020 con la quale la Sezione ha approvato il programma di lavoro per l'anno 2020;

VISTE la nota istruttoria prot. 1528 del 9 aprile 2020 e le relative risposte prot. 1951 del 8 maggio 2020, prot. 2060 del 15 maggio 2020 e prot. 2369 del 9 giugno 2020;

VISTA la deliberazione n. 63/2020/PARI del 21 luglio 2020 con la quale la Sezione ha approvato la Relazione sul rendiconto generale della Regione Emilia-Romagna - esercizio 2019;

VISTA la Relazione annuale del Presidente della Regione Emilia-Romagna sul sistema dei controlli interni e sui controlli effettuati nell'anno 2019, trasmessa tramite l'applicativo Con.Te in data 4 agosto 2020, prot. n. 634 della Sezione Autonomie;

VISTI i verbali del Collegio dei revisori dei conti della Regione Emilia-Romagna n. 14 del 19 settembre 2020, n. 15 del 13 ottobre 2020, n. 16 del 10 novembre 2020, n. 17 del 30 novembre 2020, n. 18 del 9 dicembre 2020, n. 19 del 22 dicembre 2020, n. 20 del 24 dicembre 2020, n. 21 del 28 dicembre 2020, n. 1 del 19 gennaio 2021, n. 2 del 9 febbraio 2021, n. 4 del 2 marzo 2021, n. 5 del 5-8 marzo 2021, n. 6 del 31 marzo 2021 trasmessi a questa Sezione di controllo tramite l'applicativo Con.Te, rispettivamente, il 21 settembre 2020, prot. n. 3565, il 12 novembre 2020, prot. n. 4284 e n. 4285, il 2 dicembre 2020, prot. n. 4513, l'11 dicembre 2020, prot. n. 4635, il 29 dicembre 2020, prot. n. 4829, n. 4830 e n. 4832, il 22 gennaio 2021, prot. n. 444, il 16 febbraio 2021, prot. n. 3133, il 15 marzo 2021, n. 3572, il 19 marzo 2021, prot. n. 3646, il 7 aprile 2021, prot. n. 3965;

VISTA l'ordinanza presidenziale n. 50/2021 con la quale la Sezione è stata convocata, tramite piattaforma Teams, per la camera di consiglio del 5 maggio 2021;

UDITO nella camera di consiglio il relatore dott.ssa Khelena Nikifarava;

DELIBERA

di approvare l'unito referto sulla relazione annuale del Presidente della Regione Emilia-Romagna sul sistema dei controlli interni e sui controlli effettuati nell'anno 2019.

DISPONE

che copia della presente deliberazione, con l'unito referto, sia trasmessa al Presidente della Regione Emilia-Romagna, al Presidente dell'Assemblea legislativa



regionale, al Collegio dei Revisori della Regione Emilia-Romagna, all'Organismo Indipendente di Valutazione della Regione Emilia-Romagna, nonché alla Presidenza del Consiglio dei Ministri e al Ministero dell'Economia e delle Finanze ai sensi dell'art. 1, comma 8, del d.l. n. 174/2012, per quanto di eventuale rispettiva competenza ed opportuna conoscenza.

Così deliberato nella camera di consiglio del 5 maggio 2021.

Il presidente
Marco Pieroni
(firmato digitalmente)

Il relatore
Khelena Nikifarava
(firmato digitalmente)

Depositata in segreteria in data 17 maggio 2021

Il funzionario preposto
Roberto Iovinelli
(firmato digitalmente)

1 Il sistema dei controlli interni della Regione Emilia-Romagna

Il 2019 rappresenta il secondo anno di completa applicazione del sistema di controlli interni come configurati all'esito della riorganizzazione operata dalla delibera della Giunta regionale (d.G.R.) n. 468 del 10 aprile 2017, avente ad oggetto "Il sistema dei controlli interni nella Regione Emilia-Romagna". Il suddetto provvedimento ha operato la revisione e la sistematizzazione dei controlli interni nel senso del potenziamento degli stessi, con la contestuale valorizzazione delle diverse funzioni di controllo interno, nel dichiarato fine di assicurare "legalità e correttezza dell'azione amministrativa della Regione". In sede istruttoria la Regione ha confermato che nel corso del 2019 il quadro generale di riferimento definito dalla suddetta delibera è rimasto invariato.

Il sistema dei controlli interni delineato con la citata delibera n. 468/2017 della Giunta regionale è già stato oggetto dell'esame da parte della Sezione nella Relazione sul rendiconto generale della Regione Emilia-Romagna - Esercizio 2018 (Cap. 15 "I controlli interni" della deliberazione del 16 luglio 2019, n. 47/2019/PARI), con riferimento al suo primo anno di applicazione e ai profili generali del funzionamento del sistema.

Il presente referto estende l'oggetto dell'analisi al tema specifico dei controlli sugli organismi partecipati, aggiungendo, inoltre, approfondimenti sulle singole questioni di particolare rilievo per la novità oggettiva (la Relazione di controllo strategico di legislatura), l'attenzione specifica dedicata dalla Regione (controllo sulla qualità della legislazione e dei provvedimenti normativi, controllo sull'impatto della regolazione) oppure per il collegamento con le osservazioni formulate dalla Sezione in occasione di altri controlli (controllo sulla qualità dei servizi).

Il sistema dei controlli interni della Regione si articola sui tre livelli principali, in conformità ai principi generali in materia:

1. controlli procedimentali (primo livello), riguardanti i controlli continuativi e puntuali che devono essere sempre assicurati per ogni atto e procedimento (controllo preventivo di regolarità amministrativa, controlli preventivi sui progetti di legge e di regolamento, controlli contabili), nonché ulteriori tipologie di controllo previsti dalla normativa di settore

(controllo sostitutivo in caso di inerzia o ritardo, controlli sui finanziamenti con i fondi dell'UE);

2. controlli sistematici di gestione (secondo livello), effettuati da strutture o organismi diversi da quelli che esercitano l'attività di amministrazione attiva oggetto del controllo (controllo strategico, controllo di gestione, controllo successivo di regolarità amministrativa, controlli ispettivi straordinari attribuiti per competenza al Gabinetto del Presidente della Giunta regionale);

3. funzione di *audit* interno (terzo livello), concernente la verifica del corretto funzionamento dell'intero sistema dei controlli interni, affidata all'Organismo indipendente di valutazione (OIV).

2 La relazione annuale del Presidente della Regione sul sistema dei controlli interni e sui controlli effettuati

2.1 Le Linee Guida e la Relazione annuale

L'art. 1, comma 6, del d.l. n. 174/2012 (come sostituito dall'art. 33, comma 2, lett. a), n. 2, del d.l. n. 91/2014) prevede che "Il Presidente della Regione trasmette ogni dodici mesi alla Sezione regionale di controllo della Corte dei conti una relazione sul sistema dei controlli interni, adottata sulla base delle linee guida deliberate dalla Sezione delle autonomie della Corte dei conti, e sui controlli effettuati nell'anno".

Lo schema della relazione in forma di questionario approvato dalla Sezione Autonomie con la deliberazione n. 5/SEZAUT/2020/INPR ("Linee guida per le relazioni annuali dei presidenti delle regioni e delle province autonome sul sistema dei controlli interni e sui controlli effettuati nell'anno 2019"), pubblicata in G.U. Serie Generale n. 124 del 15 maggio 2020 - Suppl. ordinario n. 20, conserva le principali caratteristiche, di forma e di contenuto, delineate negli schemi approvati con le Linee guida relativi agli anni precedenti, articolandosi in quattro sezioni di quesiti:

- 1) "Quadro ricognitivo e descrittivo del sistema dei controlli interni", dedicata ad una ricognizione complessiva delle principali tipologie di controllo attivate dalla Regione, agli strumenti di raccordo ed integrazione tra le diverse forme di controllo;
- 2) "Sistema dei controlli interni", contenente domande specifiche in merito alle modalità operative di alcune tipologie di controlli, come quelli sulla regolarità amministrativa e contabile, sul controllo strategico, sulla gestione, sulla valutazione del personale con incarico dirigenziale;
- 3) "Controllo sugli organismi partecipati", focalizzata sul monitoraggio dell'effettività dell'esercizio dei poteri derivanti dalla partecipazione in società ed in altri enti;
- 4) "Controlli sulla gestione del Servizio sanitario regionale", relativa all'esame delle possibili criticità presenti nell'assetto organizzativo dei controlli del Servizio sanitario regionale e delle misure correttive adottate, integrata, a partire dal questionario sui controlli nell'esercizio 2019 con un significativo quesito sulla valutazione dell'impatto dei servizi

sanitari erogati sul miglioramento delle condizioni di salute dei cittadini (i controlli sulle gestioni nell'ambito sanitario sono oggetto di apposita programmazione da parte della Sezione, anche in sede di giudizio di parificazione del rendiconto della Regione, e pertanto non sono ricompresi nel presente referto).

Come evidenziato dalla Sezione Autonomie nella deliberazione n. 5/SEZAUT/2020/INPR, le relazioni annuali dei Presidenti delle Regioni sul sistema dei controlli "costituiscono il necessario punto di raccordo tra i controlli interni, affidati all'autonomia normativa ed amministrativa regionale, e quelli esterni esercitati, in modo neutrale ed indipendente, dalla magistratura contabile".

La "Relazione annuale del Presidente della Regione sul sistema dei controlli interni e sui controlli effettuati nell'anno 2019" è stata trasmessa a questa Sezione in data 3 agosto 2020 sia a mezzo pec, sia tramite il sistema "Con.Te." (prot. della Sezione Autonomie della Corte dei conti n. 634 del 4 agosto 2020). L'analisi ai fini del presente referto è stata svolta tenendo conto dei dati e delle informazioni già forniti dalla Regione nell'ambito delle attività istruttorie che hanno avuto ad oggetto gli altri controlli previsti dall'art. 1, d.l. n. 174/2012, inerenti al giudizio di parificazione sul rendiconto generale della Regione, integrata dai verbali del Collegio dei revisori della Regione trasmessi alla Sezione, nonché da ulteriore documentazione disponibile sui siti istituzionali.

2.2 Controllo di regolarità amministrativa

2.2.1 Il controllo preventivo di regolarità amministrativa

2.2.1.1 Il controllo preventivo di regolarità amministrativa di provvedimenti amministrativi

Il controllo preventivo di regolarità amministrativa (art. 5, d.G.R. n. 468/2017) è previsto per tutte le proposte di atti adottati dagli organi politici della Regione (decreti del Presidente della Giunta regionale; decreti assessorili; delibere della Giunta regionale) e si sostanzia in un parere di regolarità amministrativa, in relazione ai profili di legittimità e di merito, nonché alla correttezza del procedimento amministrativo, rilasciato dal dirigente competente per materia.

In particolare, il parere preventivo di regolarità amministrativa deve dar conto della tracciabilità, della completezza e della correttezza del procedimento nella fase istruttoria, della conformità della proposta alla normativa primaria e secondaria, nonché alle direttive e circolari interne, dell'adeguatezza della motivazione, dell'assenza di vizi di invalidità, che possono determinare nullità o annullabilità dell'atto finale, anche nelle figure sintomatiche proprie dell'eccesso di potere.

Il parere di merito valuta l'opportunità, la convenienza e la coerenza dell'atto con gli indirizzi strategici e operativi della Regione. A tale riguardo, la Sezione ha già avuto modo di precisare che "in realtà, più che di un parere di merito dovrebbe essere, considerato il soggetto amministrativo che lo rende, un parere di fattibilità e sostenibilità tecnico-economica, anche in relazione ai costi e benefici che l'atto da adottare viene a produrre nel contesto giuridico, economico e sociale, ferma restando la valutazione strettamente politica nel caso di atti adottati dall'organo politico" (par. 15.2.1.1. della deliberazione n. 47/2019/PARI di questa Sezione).

Per quanto riguarda gli atti di competenza dirigenziale, come le determinazioni (o atti assunti, nelle procedure disciplinate dal diritto comune, in forma meno solenne, es. note di mobilità interna del personale, note che dispongono l'applicazione di sanzioni disciplinari conservative), la verifica e l'attestazione della regolarità amministrativa spetta agli stessi dirigenti competenti per la loro adozione. La valutazione di merito per gli atti dirigenziali si svolge con il riferimento principale agli indirizzi strategici adottati dall'organo politico, nonché alle direttive e agli obiettivi assegnati allo stesso dirigente, oltre che naturalmente con riferimento agli elementi tecnici e di fattibilità.

L'attestazione della correttezza della procedura istruttoria nell'ambito del controllo preventivo di regolarità amministrativa rientra sempre nella competenza del responsabile del procedimento, in modo da garantire la distinzione tra il soggetto che svolge l'istruttoria e il dirigente che adotta l'atto o esprime il parere di legittimità per gli atti la cui adozione spetta all'organo politico. I responsabili del procedimento sono stati individuati per tutti i provvedimenti di competenza delle singole strutture regionali in base alla mappatura dei processi amministrativi operata dalla delibera della Giunta regionale n. 2189 del 21 dicembre 2016.

Sul piano operativo, l'attività svolta dei diversi soggetti coinvolti nella formalizzazione, predisposizione e adozione degli atti amministrativi è assicurata dalla "tracciabilità" informatica delle singole fasi del procedimento e dei soggetti che vi siano intervenuti.

La relazione del Presidente della Regione evidenzia che nel corso del 2019 è stata riscontrata la regolarità amministrativa di tutti gli atti oggetto dei relativi controlli preventivi.

2.2.1.2 Il controllo preventivo di regolarità amministrativa di progetti di legge e di regolamento

Un'ulteriore forma di controllo preventivo di regolarità amministrativa è rappresentata dal controllo preventivo sui progetti di legge e di regolamento (art. 6, d.G.R. n. 468/2017). In sede istruttoria, la Regione ha precisato che i controlli sui progetti di legge e di regolamento vengono svolti su tutti i progetti di iniziativa della Giunta e sono di natura preventiva in quanto effettuati prima dell'approvazione del progetto da parte della Giunta stessa.

Tali controlli si sostanziano in una serie di pareri e di visti: parere di adeguatezza tecnico-normativa e di legittimità, espresso dal Responsabile del Servizio "Affari legislativi e Aiuti di Stato"; visto degli equilibri di bilancio, espresso dal Responsabile del Servizio "Bilancio e Finanze" e apposto sui soli progetti di legge regionali da cui discendono oneri a carico del bilancio regionale; visto di correttezza dell'iter seguito, apposto dal Capo di Gabinetto della Giunta.

La Regione ha, inoltre, precisato che "Anche nel corso del 2019 sui progetti di leggi di iniziativa della Giunta sono stati dunque espressi tali pareri, formulati ad esito delle attività istruttorie rispettivamente di natura tecnico-giuridica e finanziario-contabile. Delle 31 leggi regionali approvate nel corso del 2019 la procedura di controllo preventivo definita dalla delibera n. 468 è stata applicata ai 22 progetti di legge di iniziativa della Giunta regionale, restando invece assoggettate all'analogo sistema di controlli ad opera dei competenti uffici assembleari i progetti di legge di iniziativa consiliare".

2.2.2 Il controllo successivo di regolarità amministrativa

2.2.2.1 Le procedure di controllo successivo di regolarità amministrativa

Il controllo successivo di regolarità amministrativa, disciplinato dall'art. 12, d.G.R. n. 468/2017, è un controllo di natura collaborativa sugli atti di competenza dirigenziale,

finalizzato all'individuazione delle eventuali disfunzioni procedurali e dei profili di illegittimità degli atti (anche di diritto privato), nell'ottica di dare l'avvio ai processi di autocorrezione, miglioramento qualitativo, semplificazione e standardizzazione dell'attività amministrativa. Si tratta di un controllo di secondo livello (di gestione complessiva), svolto a campione, di competenza del "Servizio Autorità Audit Programma Adrion" istituito presso il Gabinetto del Presidente della Giunta regionale. Ai fini della perimetrazione oggettiva sono verificati gli atti relativi alle "aree a rischio" come individuate dalla legge n. 190 del 2012 e dai piani anticorruzione dell'ANAC e della stessa Regione.

Con deliberazione della Giunta regionale n. 123 del 28 gennaio 2019 è stato approvato il "Piano dei controlli di regolarità amministrativa in fase successiva - Anno 2019"; trattandosi del secondo anno di applicazione di tale tipologia di controllo, lo stesso è stato ancora qualificato di carattere sperimentale. Il controllo è stato svolto a campione sulla base del suddetto piano adottato secondo i criteri metodologici previsti dalla più volte citata delibera n. 468/2017 sul sistema dei controlli interni della Regione.

In particolare, nell'anno 2019 il controllo successivo di regolarità amministrativa è stato eseguito sugli atti classificati, nell'applicativo di gestione informatica degli atti amministrativi regionale, alla categoria "Contributi, Finanziamenti e Simili" (all'interno della macro-tipologia dei "Provvedimenti ampliativi della sfera giuridica dei destinatari con effetto economico diretto ed immediato per il destinatario"), in quanto qualificati come a maggior rischio (cd. "rischio rilevante") in sede di valutazione del rischio corruzione. In questo modo è stata assicurata la rotazione delle aree di attività sottoposte al controllo successivo di regolarità amministrativa, in quanto nel 2018 (primo anno di applicazione sperimentale di questa tipologia di controllo) l'oggetto sono stati i provvedimenti classificati come "Affidamenti diretti" nelle sotto-aree "Acquisizione di servizi" e "Acquisti di forniture/beni".

Il controllo si svolge sulla base di parametri predefiniti dalla citata d.G.R. n. 468 del 2017, finalizzati alla correttezza e trasparenza delle fasi procedurali, conformità del provvedimento alla normativa primaria e secondaria e alle direttive interne, correttezza e coerenza della motivazione in relazione alle figure sintomatiche dell'eccesso di potere, nonché semplicità nel linguaggio redazionale dei provvedimenti per garantire comprensibilità per i cittadini.

La finalità collaborativa del controllo successivo è confermata dalla possibilità per il Servizio competente al controllo di proporre modifiche di carattere organizzativo e procedurale e di semplificazione dell'azione amministrativa, predisponendo schemi standard per tipologie di atti.

Inoltre, alla Giunta regionale è attribuito il potere di annullamento straordinario degli atti ritenuti illegittimi sulla base della relazione predisposta dalla struttura incaricata del controllo successivo, fermo restando la possibilità dell'annullamento in autotutela dell'atto da parte del dirigente che ha adottato il provvedimento, sia sulla base della relazione sia autonomamente, a prescindere dalla valutazione propria del controllo successivo di legittimità.

Con riferimento al controllo successivo di regolarità amministrativa l'attività eseguita sia nel primo che nel secondo semestre dell'anno 2019 non ha fatto emergere situazioni di irregolarità degli atti adottati e, di conseguenza, non si è reso necessario formulare nessuna richiesta di attivazione di autotutela.

Nel paragrafo VI "Metodologia del campionamento" della d.G.R n. 123/2019 si individuano le modalità di selezione degli atti da sottoporre a controllo, a garanzia dell'esigenza della casualità delle verifiche mediante sorteggio. In particolare, per l'anno 2019, in continuità con quanto realizzato nel 2018, è stata fissata una numerosità campionaria del 10 per cento massimo del totale delle determinazioni e, comunque, non superiore a 30 unità per ciascun semestre. Al fine di assicurare una rappresentatività di tutte le macrostrutture sono stati effettuati due sorteggi attraverso il generatore di numeri casuali disponibile sul sito Internet della Regione Emilia-Romagna.

2.2.2.2 Gli esiti del controllo successivo di regolarità amministrativa: in generale

All'esito dell'attività di controllo successivo di regolarità amministrativa svolta nel primo anno della sua applicazione (anno 2018), sono stati evidenziati alcuni aspetti di criticità e segnalata l'esigenza di "migliorare la tecnica redazionale degli atti, a ragione di un appesantimento delle premesse con richiami normativi sovrabbondanti e non sempre pertinenti, e in alcuni casi si è riscontrato da parte della struttura preposta al controllo la mancanza di esplicitazione dei passaggi logico-temporali delle "vicende" che hanno condotto alla decisione" (par. 15.2.1.2. della deliberazione n. 47/2019/PARI di questa Sezione).

Quindi già con riferimento all'esercizio 2018, l'organo di controllo interno aveva formulato la proposta di avviare percorsi formativi interni del personale sulla tecnica di redazione degli atti. A tale riguardo, sottolineando la natura collaborativa del controllo, la Sezione ha osservato quanto segue: "è auspicabile che tale controllo sia posto in stretta correlazione con il controllo di gestione, entrambi strumenti fondamentali per la valutazione della dirigenza dell'Ente nel raggiungimento degli obiettivi assegnati e nella capacità organizzativa e manageriale della stessa dirigenza" (par. 15.2.1.2. della deliberazione n. 47/2019/PARI di questa Sezione).

All'esito dell'attività di controllo successivo di regolarità amministrativa svolta nel 2019, l'analisi dei possibili profili di criticità e le proposte di miglioramento nell'ottica collaborativa sono state ulteriormente sviluppate.

In particolare, per quanto riguarda le criticità di sistema riscontrate nelle due relazioni semestrali del 2019 (pur non essendo emersi profili di illegittimità dei singoli provvedimenti tali da richiedere l'attivazione di interventi in autotutela), sono state individuate quattro aree tematiche necessitanti una maggiore attenzione:

- a) pubblicazione dei provvedimenti amministrativi di concessione ai sensi degli artt. 26 e 27 del d.lgs. n. 33/2013 e delle norme attuative regionali;
- b) separazione delle funzioni politiche da quelle dirigenziali;
- c) adempimenti relativi all'acquisizione della documentazione antimafia;
- d) protezione dei dati personali.

Con riferimento ai profili formali, anche per gli atti sottoposti ai controlli nel 2019 sono emerse criticità di tecnica redazionale consistenti in "un notevole appesantimento strutturale in ragione della sovrabbondanza di richiami normativi a diversi livelli e di disposizioni regolamentari ed organizzative a carattere interno (delibere, circolari applicative in materie diverse, etc.) non sempre del tutto strettamente pertinenti" (risposta al quesito 2.1.4. del Questionario-Relazione sui controlli interni della Regione nell'anno 2019).

Le proposte correttive formulate dall'organo di controllo interno si sono concretizzate nella "realizzazione di format uniformi e semplificati per la strutturazione dei provvedimenti di liquidazione", con la semplificazione delle parti del preambolo e del dispositivo, nonché nell'invito al "potenziamento dell'attività di formazione interna" con riferimento alle

tecniche redazionali degli atti amministrativi e nelle materia di trasparenza amministrativa, di tutela della *privacy* e delle informative antimafia.

La Sezione valuta positivamente le azioni autocorrettive avviate dall'Ente, invitando a valutarne l'efficacia in occasione degli analoghi controlli per gli anni successivi.

Inoltre, si prende atto che anche per l'anno 2019 le relazioni semestrali sui controlli di regolarità amministrativa effettuati in fase successiva sono state trasmesse al responsabile del Servizio "Pianificazione finanziaria e controlli" e al responsabile della prevenzione della corruzione e trasparenza, in ottemperanza a quanto suggerito da questa Corte nel Giudizio di parificazione relativo all'esercizio 2017.

2.2.2.3 Gli esiti del controllo successivo di regolarità amministrativa: l'adeguamento normativo in tema della separazione delle funzioni politiche da quelle dirigenziali

Come evidenziato *supra*, tra gli esiti del controllo successivo di regolarità amministrativa vi è stata una specifica raccomandazione sulla necessità di prestare la massima attenzione per assicurare il rispetto del principio della separazione delle competenze tra le funzioni politiche e quelle dirigenziali che si traduce nel ruolo politico decisionale riconosciuto alla Giunta regionale, da tenere distinto da quello gestionale, amministrativo ed esecutivo, attribuito alla dirigenza regionale.

In accoglimento dei rilievi formulati in sede del controllo successivo di regolarità amministrativa sulla necessità di assicurare una più precisa separazione delle funzioni politiche da quelle dirigenziali, è stata approvata la legge regionale del 1° agosto 2019, n. 17 "Attuazione della sessione europea regionale 2019 - Abrogazioni e modifiche di leggi e di singole disposizioni normative regionali". La legge regionale n. 17/2019 ha operato un processo di revisione della legislazione regionale finalizzato ad allineare le competenze e attribuzioni al principio di distinzione tra l'indirizzo politico-amministrativo e la gestione.

In particolare, la legge regionale n. 17/2019 ha provveduto al trasferimento della competenza per l'adozione di alcuni provvedimenti dalla Giunta regionale ai dirigenti delle strutture competenti per materia. Inoltre, con riferimento alle fattispecie in cui la competenza era attribuita genericamente alla "Regione", verificato che in alcuni casi nella prassi i relativi provvedimenti sono stati adottati dalla Giunta regionale, solo per le singole norme

interessate è stata precisata la competenza dirigenziale per l'adozione dei provvedimenti. Viceversa, non sono state apportate modifiche legislative in relazione ai procedimenti in cui ambito la competenza attribuita alla "Regione" è stata da sempre correttamente interpretata nel rispetto del principio di separazione dei poteri tra organi sancito dallo Statuto regionale e di separazione delle funzioni *ex art. 4 del d.lgs. n. 165/2001*.

Con specifico riferimento agli atti di concessione di finanziamenti, contributi e sovvenzioni, selezionati per il controllo successivo di legittimità amministrativa relativo all'anno 2019, è stato evidenziato che la Giunta regionale ha il compito di determinare i relativi criteri (con l'approvazione di bandi, l'adozione degli atti di programmazione settoriale, ecc.), mentre l'adozione dei provvedimenti di assegnazione rientra nella sfera esclusiva di competenza della dirigenza.

Infine, la legge regionale n. 17/2019 ha precisato, in via generale, che le determinazioni dirigenziali devono sempre essere precedute da una delibera con cui la Giunta, nell'esercizio delle sue funzioni di indirizzo politico, stabilisce modalità e criteri per consentire l'adozione di decisioni dirigenziali all'interno di uno spazio di discrezionalità legittimamente già individuato.

La Sezione prende positivamente atto dell'intervento del legislatore regionale per l'adeguamento della normativa vigente alle criticità emerse in sede di controllo successivo di legittimità amministrativa.

2.3 Controllo (preventivo) di regolarità contabile

I controlli contabili nell'ambito delle procedure di spesa e di entrata, disciplinati dall'art. 7 della d.G.R. n. 468/2017, sono finalizzati ad assicurare la regolarità e la correttezza dell'azione amministrativa relativamente al ciclo del bilancio di entrata e spesa, attraverso l'esame preventivo dei provvedimenti amministrativi che, a diverso grado, possono avere riflessi sull'entrata e sulla spesa regionale.

Le procedure di controllo consistono nel visto di riscontro degli equilibri economico-finanziari, attestante la copertura finanziaria sugli atti di programmazione della spesa regionale, nella firma di attestazione di copertura finanziaria sulle determinazioni a contrarre per l'acquisizione di beni e di servizi e per l'esecuzione di lavori, nel parere di regolarità

contabile sugli atti che comportano la registrazione di un impegno di spesa e di un accertamento di entrata.

I controlli contabili nelle procedure di spesa sono esercitati dalla struttura regionale Servizio "Gestione della spesa regionale", incardinata nella Direzione Generale "Risorse, Europa, Innovazione e Istituzioni". La registrazione contabile degli impegni di spesa è stata effettuata con riferimento al punto 5 "Impegno di spesa e regole di copertura finanziaria della spesa", mentre le fasi successive di spesa sono state effettuate con riferimento al punto 6 "La liquidazione, l'ordinazione e il pagamento delle spese" del allegato n. 4/2 al d.lgs. n. 118 del 2011.

I controlli preventivi di regolarità contabile delle entrate si svolgono attraverso l'esame preventivo dei provvedimenti amministrativi aventi riflessi sulla gestione delle entrate regionali e si sostanziano nel parere di regolarità contabile sugli atti che comportano la registrazione di un accertamento di entrata. In particolare, la Regione ha sottoposto a controllo preventivo di regolarità contabile, in ordine all'accertamento delle entrate, i provvedimenti amministrativi adottati dalla Giunta regionale e dai dirigenti, riguardo alle assegnazioni a destinazione vincolata erogate "a rendicontazione" (principio contabile applicato concernente la contabilità finanziaria, allegato 4/2 al d.lgs. n. 118 del 2011). I controlli contabili nelle procedure di accertamento dell'entrata sono esercitati dalla struttura regionale Servizio "Bilancio e Finanze", incardinata nella Direzione Generale "Risorse, Europa, Innovazione e Istituzioni".

La Regione ha precisato che nel corso del 2019 è stata riscontrata la regolarità contabile su tutti gli atti sottoposti al controllo preventivo.

2.4 Controllo strategico

2.4.1 Controllo strategico nel sistema dei controlli interni della Regione

Il controllo strategico, finalizzato a verificare il grado di attuazione delle scelte, degli indirizzi e delle direttive strategiche espresse dal Presidente della Giunta, dalla Giunta e dai singoli assessori, è disciplinato dall'art. 9, d.G.R. n. 468/2017. L'obiettivo del controllo strategico consiste nell'analisi della congruenza tra gli obiettivi politici fissati nella fase di programmazione e i risultati effettivamente conseguiti al termine del periodo, con

l'identificazione dei possibili fattori ostativi e delle responsabilità per la mancata o la parziale attuazione degli obiettivi posti, valorizzando la circolarità di processo tra la programmazione strategica e la rendicontazione dei risultati.

La funzione di coordinamento, progettazione e monitoraggio del controllo strategico è assegnata alla competenza del Capo di Gabinetto della Presidenza della Giunta, che si avvale per l'attività di rendicontazione, misurazione e verifica dei risultati e degli impatti derivanti dall'attuazione degli obiettivi strategici del supporto operativo e tecnico della Direzione Generale "Risorse, Europa, Innovazione e Istituzioni" - Servizio "Pianificazione finanziaria e controlli" (art. 9, d.G.R. n. 468/2017).

Il Programma di sviluppo del controllo strategico per il 2019, approvato con determinazione del Capo di Gabinetto n. 4639 del 14 marzo 2019, sottolinea la necessità di anticipare al 30 giugno 2019 (rispetto all'ordinario termine del 30 ottobre 2019) l'elaborazione della Rendicontazione del Documento di Economia e Finanza Regionale (DEFR) 2018, al fine di potere predisporre - essendo il 2019 l'ultimo anno di legislatura - la Relazione di fine mandato sul controllo strategico avendo a disposizione il quadro completo dei risultati raggiunti, in termini finanziari, di *output* e di *outcome*.

La rendicontazione del Documento di economia e finanza regionale (DEFR) costituisce il supporto principale per l'attività di controllo strategico (principio contabile dell'allegato n. 4/1 del d.lgs. n. 118/2011). In sede istruttoria, la Regione ha precisato che "nel corso del 2019, per la Rendicontazione del DEFR 2018, ultima di mandato, si è proceduto alla valutazione dei risultati conseguiti per ciascuno dei 92 obiettivi strategici, raggruppati per aree - istituzionale (14), economica (25), sanitaria e sociale (24), culturale (8), territoriale (21). Tale valutazione è stata effettuata evidenziando: - i principali risultati di *output*, ovvero i prodotti e le azioni della gestione dell'Ente; - gli indicatori finanziari di spesa, ovvero l'entità delle risorse impiegate, elaborati sulla base delle risultanze contabili evidenziate nel Rendiconto finanziario 2018; - i risultati di impatto (*outcome*), ovvero i cambiamenti rilevati sul tessuto economico, sociale, territoriale, ambientale, generati dall'azione di governo regionale".

Gli indicatori di *output*, ai fini della rendicontazione al DEFR e della valutazione delle politiche regionali, sono elaborati dal Servizio "Pianificazione finanziaria e controlli" sulla base delle risultanze evidenziate nel piano della *performance*.

Gli indicatori finanziari sono elaborati dal Servizio "Pianificazione finanziaria e controlli", con riferimento ai diversi obiettivi strategici, sulla base delle risultanze contabili evidenziate nel rendiconto finanziario dell'anno di riferimento e dei dati e delle informazioni a tal fine forniti dai competenti direttori generali.

Gli indicatori di impatto (*outcome*) sono elaborati dal Servizio "Pianificazione finanziaria e controlli" in collaborazione con il Servizio statistico regionale.

L'art. 9, d.G.R. n. 468 del 2017, prevede una relazione sintetica annuale del controllo strategico che evidenzia i risultati conseguiti per ciascuna delle politiche regionali, nonché gli eventuali scostamenti rispetto agli obiettivi strategici predefiniti nei documenti di programmazione a carattere generale o settoriale. La suddetta relazione annuale è oggetto della pubblicazione sul sito della Regione, oltre che della trasmissione all'Organismo indipendente di valutazione (OIV).

In sede dell'attività di controllo strategico svolta dalla Regione nell'anno 2019, non sono state individuate criticità o necessità di adeguamento e integrazione dell'azione dell'amministrazione regionale.

La Sezione ha già avuto modo di rilevare come "anche il controllo strategico sia parte fondamentale del sistema dei controlli interni delle amministrazioni e definisca, in particolare, in attuazione del programma di governo dell'Ente, le politiche pubbliche perseguite nell'esercizio di bilancio e dovrebbe essere posto in stretta correlazione con le direttive e gli obiettivi che gli organi di indirizzo politico attribuiscono annualmente ai dirigenti con la contestuale assegnazione delle risorse umane e finanziarie" (par. 15.2.4. della deliberazione n. 47/2019/PARI di questa Sezione). A tale riguardo, è stato inoltre evidenziato il collegamento tra il controllo strategico sull'attuazione delle politiche dell'Ente e il piano della *performance* finalizzato a definire gli obiettivi di cambiamento, nonché le priorità politiche individuate dalla Giunta regionale.

Di conseguenza, la Sezione ribadisce la necessità che la Regione persegua l'obiettivo di integrare il ciclo della *performance* con il ciclo della programmazione finanziaria e di bilancio, in quanto il sistema di misurazione e valutazione della *performance* organizzativa attiene in primo luogo all'attuazione delle politiche e dei piani programmatici e alla loro effettiva realizzazione, nel rispetto delle fasi e dei tempi previsti e degli standard qualitativi e quantitativi (cfr. anche par. 2.5.2. *infra*).

2.4.2 Controllo strategico di legislatura (su base volontaria)

Il controllo strategico di legislatura rappresenta uno strumento adottato dalla Regione su base volontaria e non disciplinato dalla d.G.R. n. 468/2017 sul sistema dei controlli interni, in quanto si tratta di un ulteriore livello di elaborazione dei risultati del controllo strategico in relazione al Programma di mandato della Legislatura.

La “Relazione sul Controllo strategico della Regione Emilia-Romagna - Rapporto 2015-2019” è stata formalmente approvata con deliberazione della Giunta regionale n. 2345 del 22 novembre 2019 e trasmessa alla Sezione in sede istruttoria, riportando la valutazione estremamente positiva del documento da parte dell'OIV per la “capacità di rappresentazione del valore prodotto per il territorio e per i suoi *stakeholder*”.

La Relazione annuale del Presidente della Regione sul sistema dei controlli interni menziona solo marginalmente tale documento di controllo strategico di legislatura, come causa dell'anticipo del termine per l'elaborazione della Rendicontazione del Documento di Economia e Finanza Regionale (DEFR) 2018, nell'ambito dell'attività ordinaria di controllo strategico.

In relazione a quanto precede, la Sezione deve preliminarmente valutare se il controllo strategico di legislatura possa essere considerato come parte integrante dei controlli interni della Regione di tipo amministrativo oppure se attiene prevalentemente alla definizione delle strategie politiche, rappresentando un'evoluzione del Programma di mandato nel corso degli anni di durata della legislatura.

In sede istruttoria, la Regione ha illustrato le modalità di svolgimento del controllo strategico di legislatura, il cui obiettivo dichiarato sarebbe l'implementazione di un sistema in grado di rappresentare il conseguimento dei risultati strategici non solo su base annuale, ma con il riferimento complessivo all'intera durata della legislatura.

Il sistema di controllo strategico di legislatura ha avuto come base di partenza il Programma di mandato della X Legislatura, presentato il 26 gennaio 2015; gli impegni politici del Programma di mandato sono stati trasformati in obiettivi strategici nel successivo DEFR 2015. A partire dal DEFR 2016 è stata inserita una tavola di raccordo fra gli obiettivi strategici, al fine di tenere traccia delle modifiche apportate alla luce dei nuovi contesti di riferimento e del livello di raggiungimento dei risultati attesi, attraverso l'attivazione di meccanismi di *feedback* fra risultati attesi e raggiunti.

La "Relazione sul Controllo strategico della Regione Emilia-Romagna - Rapporto 2015-2019", approvata come documento allegato alla deliberazione di Giunta regionale n. 2345 del 22 novembre 2019, rappresenta la sintesi finale dell'attività di controllo strategico di legislatura.

Il documento contiene una sintetica illustrazione dei principali risultati conseguiti nell'ambito delle 41 politiche seguite della Giunta nel quinquennio 2015-2019, con un'introduzione a firma del Presidente della Regione e le successive analisi suddivise per assessorato competente, accompagnate da brevi presentazioni in forma narrativa firmate dagli assessori di riferimento e seguite dagli elenchi di alcune attività svolte, integrate dal confronto di alcuni dati statistici all'inizio e al termine del periodo di riferimento.

La forte personalizzazione del documento, corredato da numerose fotografie del Presidente della Regione e degli Assessori (cfr., Corte dei conti, Sez. I App., sent. n. 145/2020 che, nel riconoscere la legittimità di comunicazione istituzionale anche in forma personalizzata, come il "bilancio sociale di mandato" di un Comune, né evidenzia l'ontologica differenza rispetto a documenti adottati in adempimento di specifici obblighi normativi, come la "relazione di fine mandato" ex art. 4 del d.l. n. 149/2011), la forma espositiva, caratterizzata da una rilevante semplificazione che non permette l'agevole ricostruzione dell'attività amministrativa sottostante e dei rapporti causa-effetto tra le azioni elencate ed i dati statistici riportati, la limitazione dell'oggetto ai soli "risultati conseguiti", nonché l'assenza dell'analisi delle eventuali criticità che possano aver determinato lo scostamento dagli obiettivi iniziali, sono i principali elementi che fanno concludere per la riconducibilità del documento all'ambito della comunicazione politico-istituzionale, non potendo, invece, lo stesso essere qualificato come atto amministrativo conclusivo dell'attività di controllo interno.

Tale qualificazione - che esclude la rilevanza del documento finale ai fini della presente relazione - non esclude, tuttavia, l'utilità dell'attività svolta nell'ambito del controllo strategico di legislatura come strumento operativo di supporto all'attività di controllo strategico in senso tecnico.

In relazione a quanto precede, la Sezione prende positivamente atto dell'attenzione dedicata dalla Regione all'attività di controllo strategico, anche con la sperimentazione delle tecniche di controllo strategico di legislatura, auspicandone il perfezionamento nella legislatura in corso.

2.5 Controllo di gestione

2.5.1 Controllo di gestione in generale

Il controllo di gestione, disciplinato dall'art. 10, d.G.R. n. 468/2017, è diretto a verificare l'efficacia e l'efficienza dell'azione amministrativa, il grado di economicità dei fattori produttivi al fine di ottimizzare il rapporto tra costi e risultati. L'attività di coordinamento, monitoraggio e progettazione del controllo di gestione è assegnata al Direttore Generale "Risorse, Europa, Innovazione e Istituzioni", mentre è assegnata alla responsabilità del Servizio "Pianificazione finanziaria e controlli" l'individuazione, la rilevazione, la classificazione e l'attribuzione alle diverse unità organizzative della Giunta dei costi di gestione sostenuti in ciascun esercizio.

In sede istruttoria, la Regione ha precisato che nel 2019 si è proceduto alla definizione dei criteri metodologici, nonché alla raccolta, classificazione e controllo dei dati di interesse per la determinazione dei costi di funzionamento sostenuti dall'Amministrazione. Nel 2019 è proseguito il percorso di sviluppo e integrazione dei sistemi informativi e di analisi (*data warehouse*), con obiettivi di riduzione dei tempi operativi per il reperimento dei dati e per l'integrazione delle numerose banche dati esistenti nell'Ente.

Inoltre, nel corso del 2019 è proseguita anche l'attività di controllo di gestione indirizzata a sostenere l'analisi degli impatti di alcuni processi innovativi introdotti nell'Ente, come lo *smartworking*. Nell'ambito dello studio sui diversi aspetti di tale sperimentazione, il contributo del controllo di gestione si è focalizzato sull'oscillazione delle voci di costo relative ai collaboratori che hanno aderito alla sperimentazione. Il modello di rilevazione della complessità e dell'efficienza delle strutture organizzative è stato sviluppato tramite l'indicatore composito, che rileva una serie di parametri tra i quali: il numero e la distanza delle sedi, il numero dei collaboratori assegnati, il numero dei capitoli di spesa e il totale degli stanziamenti gestiti, il rapporto tra dirigenti e titolari di posizione organizzativa rispetto al numero dei collaboratori del comparto, la multidimensionalità, il grado di innovatività dei processi di competenza. Il suddetto indicatore è stato presentato all'Organismo di valutazione, che ha espresso interesse sull'impostazione dell'indicatore e sulla sua evoluzione, riconoscendone le potenzialità come supporto informativo nell'ambito dei processi decisionali in materia organizzativa e di gestione del personale.

Ai fini dell'implementazione dei controlli di gestione, la Regione ha adottato un sistema di contabilità analitica funzionale alla verifica dei risultati conseguiti. La Giunta regionale approva annualmente un Piano della *performance* che contiene i cd. "obiettivi di cambiamento", individuati con atto del Capo di Gabinetto, su indirizzo della Giunta e collegialmente con gli altri direttori generali (Comitato di Direzione), che, in coerenza con quanto definito nel DEFR, consentono di dare rilievo alle azioni politicamente prioritarie della Giunta e, nel contempo, di fornire una lettura adeguata a tutto il sistema degli *stakeholders* interni ed esterni. Ciascun direttore generale, con la collaborazione dei responsabili di struttura, definisce e approva, annualmente, i Programmi di attività con indicazione degli obiettivi gestionali di ciascuna struttura, correlati sia alla realizzazione dei cd. "obiettivi di cambiamento" del Piano della *performance* sia alla realizzazione dell'ordinaria attività connessa all'espletamento delle funzioni regionali.

Nel piano operativo annuale di ciascuna macrostruttura organizzativa sono previsti indicatori di risultato relativi alle diverse attività, riguardanti le seguenti tipologie: indicatori di *output* temporali che misurano il rispetto dei termini e l'impiego del fattore "tempo"; indicatori di *output* quantitativi che rilevano, ad esempio, volumi e frequenze; indicatori di *output* qualitativi volti a misurare la corrispondenza e l'adeguatezza del risultato raggiunto rispetto a standard prefissati.

La Regione ha, inoltre, precisato che il raggiungimento degli obiettivi operativi è uno dei fattori che concorre alla valutazione delle prestazioni dirigenziali e, in particolare, per quanto riguarda la prestazione dei dirigenti di vertice (direttori generali e di Agenzia/Istituto), sono presi in considerazione anche indicatori relativi all'efficace utilizzo delle risorse umane e finanziarie assegnate alle Direzioni, che rivestono il ruolo di Centri di responsabilità.

L'attività di rendicontazione del controllo di gestione produce i report annuali, l'elaborazione di quadri informativi e di analisi in risposta a specifiche richieste e le elaborazioni in tempo reale tramite appositi cruscotti digitali.

Nel 2019 è stato elaborato il Rapporto sul controllo di gestione 2018, che illustra le modalità di determinazione dei costi di funzionamento e l'attribuzione delle diverse voci ai centri di costo (Gabinetto della Giunta, direzioni generali, servizi). Tale rapporto indica le variazioni delle principali voci di costo sostenute dalle diverse strutture organizzative dell'Ente nel

periodo 2014–2018 e ha la finalità di illustrare e di analizzare i costi sostenuti nel periodo di riferimento.

Il Rapporto sul controllo di gestione non ha individuato criticità o necessità di adeguamento e integrazione dell'azione dell'amministrazione regionale.

Sul tema del controllo strategico, la Sezione ha già avuto modo di osservare che l'attività di controllo di gestione dovrebbe essere finalizzata all'elaborazione degli indicatori utili a "consentire di effettuare analisi comparate sul grado della complessità organizzativa e di efficienza delle diverse strutture, che potrebbero costituire un concreto supporto informativo dei processi decisionali, dell'organizzazione e della gestione del personale, che potranno auspicabilmente, ad avviso della Sezione, costituire, insieme a tutti gli indicatori definiti, un concreto strumento per la valutazione della dirigenza, della *performance* organizzativa ed in particolare anche del grado di soddisfazione degli utenti in relazione alla qualità dei servizi prestati dall'Ente". Ciò in quanto "gli obiettivi delle Amministrazioni pubbliche da perseguire sono da un lato il miglioramento della qualità dei servizi resi attraverso la revisione e l'innalzamento degli *standard* di qualità e dall'altro l'ottimizzazione dei costi dei servizi erogati attraverso il progressivo miglioramento degli *standard* economici" (par. 15.2.3. della deliberazione n. 47/2019/PARI di questa Sezione).

Alle suddette considerazioni, che la Sezione ribadisce anche in questa occasione, si aggiunge la considerazione che il controllo di gestione è destinato ad assumere una maggiore importanza nell'attuale contesto di riorganizzazione dei processi interni della Regione conseguenti allo *smartworking* emergenziale. Quest'ultima tematica sarà quindi oggetto di particolare attenzione da parte della Sezione in occasione dell'esame della Relazione sui controlli interni relativa all'anno 2020.

2.5.2 L'integrazione tra i sistemi di controllo

Il controllo strategico è integrato con il controllo di gestione attraverso l'integrazione dei processi e degli strumenti propri della programmazione (ciclo della programmazione strategica, gestionale e operativa) e le fasi di rendicontazione e misurazione dei risultati conseguiti (ciclo della rendicontazione e della misurazione dei risultati conseguiti, strategici, gestionali e operativi). Per quanto attiene al ciclo della programmazione, il DEFR, annualmente approvato dalla Giunta regionale entro il 30 giugno, eventualmente integrato

con la nota di aggiornamento, descrive gli obiettivi strategici che la Giunta intende conseguire nel corso della legislatura. Il ciclo della programmazione si conclude con l'adozione dei programmi di attività. Ciascun direttore generale predispose un programma di attività annuale, con l'individuazione degli obiettivi, dei risultati e dei relativi indicatori, tenendo conto sia dei contenuti del DEFR che dei cd. obiettivi di cambiamento.

Il ciclo della rendicontazione e della misurazione dei risultati conseguiti si sviluppa attraverso le valutazioni sulla *performance*, il controllo di gestione e il controllo strategico.

Con cadenza annuale vengono rendicontati, mediante l'elaborazione degli indicatori definiti in sede di programmazione, i risultati di gestione attesi nei diversi piani di attività, vengono prodotti la relazione sulla *performance* e i *report* sul controllo di gestione. Con la presentazione della nota di aggiornamento al DEFR, annualmente, è sottoposta all'approvazione dell'Assemblea legislativa la rendicontazione al DEFR relativo all'anno appena concluso, con la quale, per ciascun obiettivo strategico, viene attestato, attraverso l'elaborazione di un *set* di indicatori, il grado di raggiungimento dei risultati attesi.

La Regione ha precisato che ogni obiettivo strategico risulta strettamente collegato agli obiettivi di gestione sia attraverso gli strumenti di programmazione strategica e gestionale che mediante l'ausilio di un sistema informativo di gestione. Il DEFR, in fase di rendicontazione e misurazione dei risultati, riporta, nel documento di rendicontazione, i risultati della gestione e le elaborazioni del controllo strategico.

2.6 Controllo sulla qualità dei servizi

Al punto 1.1 della Relazione-Questionario sui controlli interni nell'anno 2019 si afferma che la Regione svolge il controllo sulla qualità dei servizi. Tuttavia, in assenza di ulteriori precisazioni sul tema all'interno del questionario medesimo, né di riferimenti espressi a tale tipologia di controllo all'interno della d.G.R. n. 468/2017, avente ad oggetto "Il sistema dei controlli interni nella Regione Emilia-Romagna" (salvo un richiamo all'interno dell'art. 14, comma 2, al controllo sulla qualità dei servizi prestati dagli "enti pubblici regionali ed enti di diritto privato in controllo pubblico regionale"), non risultano elementi necessari per valutare l'ambito oggettivo e l'effettività dei controlli medesimi.

In relazione a quanto precede, la Sezione si riserva di effettuare uno specifico approfondimento sul punto in sede dell'esame della Relazione sui controlli interni svolti nell'anno 2020, pur nella consapevolezza del rilevante impatto dell'emergenza sanitaria protrattasi quasi per l'intero periodo di riferimento.

2.7 Controllo sulla qualità della legislazione e sull'impatto della regolazione

L'art. 28, comma 3, dello Statuto della Regione Emilia-Romagna prevede che "l'Assemblea esercita il controllo sull'attuazione delle leggi e promuove la valutazione degli effetti delle politiche regionali, al fine di verificarne i risultati", mentre il successivo art. 53 sviluppa ulteriormente le forme di tale controllo:

"1. Le leggi e il Regolamento interno dell'Assemblea legislativa prevedono procedure, modalità e strumenti per la valutazione preventiva della qualità e dell'impatto delle leggi. Prevedono altresì forme di monitoraggio sugli effetti e sui risultati conseguiti nella loro applicazione, in rapporto alle finalità perseguite.

2. Clausole valutative eventualmente inserite nei testi di legge dettano i tempi e le modalità con cui le funzioni di controllo e valutazione devono essere espletate, indicando anche gli oneri informativi posti a carico dei soggetti attuatori."

Il Regolamento interno dell'Assemblea legislativa dedica all'attuazione degli artt. 28, comma 3, e 53 dello Statuto complessivamente sei articoli (l'intero Capo I del Titolo VI). Tra questi, sono particolarmente rilevanti l'art. 46 (il *drafting* legislativo), l'art. 47 (la scheda tecnico-normativa), l'art. 49 (l'analisi di fattibilità) e l'art. 50 (le clausole valutative).

In particolare, l'art. 50 del Regolamento interno dell'Assemblea legislativa disciplina l'attività di controllo sull'attuazione delle leggi e l'attività di valutazione delle politiche regionali, mediante l'inserimento nelle leggi regionali adottate di specifiche clausole valutative. Tali clausole valutative devono contenere la definizione degli obiettivi conoscitivi che l'Assemblea si pone e delle informazioni necessarie a soddisfare tali obiettivi; l'individuazione dei soggetti preposti alla produzione delle informazioni richieste; l'indicazione delle modalità e dei tempi previsti per l'elaborazione e la trasmissione delle

informazioni all'organo legislativo; la previsione di adeguate risorse dedicate allo svolgimento delle attività di controllo e valutazione.

Inoltre, è previsto che le clausole valutative possono riguardare anche i regolamenti e gli atti delegati alla Giunta per l'attuazione delle leggi stesse, oltre che le attività degli uffici e delle agenzie regionali.

Infine, l'art. 50 del Regolamento interno dell'Assemblea legislativa prevede anche forme di controllo alternative. In particolare, la commissione assembleare competente può decidere lo svolgimento di missioni valutative, finalizzate all'analisi dell'attuazione di una legge o degli effetti di una politica regionale.

L'art. 1, comma 2, lett. d), della l. r. n. 18/2011 ("Misure per l'attuazione degli obiettivi di semplificazione del sistema amministrativo regionale e locale. Istituzione della sessione di semplificazione"), prevede l'introduzione sistematica negli atti normativi della Regione (sia legislativi sia regolamentari) delle clausole valutative e dell'analisi costi-benefici per la verificabilità dei risultati conseguiti dall'atto normativo, anche attraverso la misurazione degli oneri amministrativi.

Nel 2019 sono state inserite cinque clausole valutative in altrettante leggi regionali e sono state trasmesse, da parte della Giunta regionale alle competenti commissioni assembleari, nove relazioni valutative di ritorno, contenenti informazioni sullo stato di attuazione delle leggi e sugli effetti prodotti dalle stesse.

2.8 I controlli in materia di prevenzione della corruzione

2.8.1 Controlli previsti dal Piano triennale di prevenzione della corruzione

La Giunta regionale, ai sensi della legge del 6 novembre 2012, n. 190, ha adottato un Piano triennale di prevenzione della corruzione (PTPC) e un sistema di gestione del rischio corruzione. Il responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza della Giunta regionale (RPCT) presenta la proposta di PTPC alla Giunta regionale, effettua il monitoraggio e verifica l'attuazione delle misure di prevenzione programmate nel Piano, comprese quelle inerenti alla trasparenza. In particolare, il suddetto responsabile è obbligato, per legge, oltre a monitorare in generale l'attuazione delle misure previste nel PTPC, anche a

verificare la corretta attuazione delle disposizioni del d.lgs. n. 39/2013 sulla inconferibilità e incompatibilità degli incarichi dirigenziali, amministrativi di vertice e di amministratore in enti pubblici o privati in controllo regionale (art. 15, d.lgs. n. 39/2013) e il grado di attuazione dei codici di comportamento, nazionale e regionale, nell'Amministrazione, tramite un monitoraggio annuale (art. 15, d.P.R. n. 62/2013). Lo stesso responsabile, entro il mese di gennaio dell'anno successivo, redige un rapporto, indicando, per ciascuna struttura e processo amministrativo interessati, il grado di effettiva implementazione delle programmate misure di prevenzione e indica l'esito dei controlli. Il rapporto annuale deve essere trasmesso al Capo di Gabinetto della Presidenza e all'Organismo indipendente di valutazione (art. 13, d.G.R. n. 468/2017).

Il Piano triennale per la prevenzione della corruzione 2019-2021, approvato con deliberazione della Giunta regionale n. 122 del 28 gennaio 2019, è applicato alle strutture della Giunta regionale, all'Agenzia regionale per le erogazioni in agricoltura (AGREA), all'Agenzia di sviluppo dei mercati telematici (INTERCENT-ER), all'Agenzia regionale per la sicurezza territoriale e la protezione civile e all'Istituto dei beni artistici, culturali e naturali della Regione. Nel Piano 2019-2021 le misure generali e/o obbligatorie sono programmate dettagliatamente solo per l'anno 2019, mentre le misure programmate per gli anni seguenti sono descritte più genericamente, in quanto queste ultime saranno ridefinite e precisate in sede di aggiornamento annuale del Piano, anche in coerenza con gli aggiornamenti annuali del DEFR e degli altri documenti di programmazione strategica e gestionale.

Nella scheda per la predisposizione entro il 31 gennaio 2020 della relazione annuale del responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza, compilata secondo lo schema ANAC, si evidenziano, in particolare, i seguenti punti:

- il Piano triennale di prevenzione della corruzione (PTPC) 2019-2021, approvato con d.G.R. n. 122/2019, prevedeva un "Programma anno 2019", che contemplava 21 misure generali e/o obbligatorie, di cui sono state realizzate pienamente 16 misure;
- nel 2019 è stato attuato il perfezionamento e il consolidamento della certificazione di qualità UNI EN ISO 9001:2015 del processo "governance della trasparenza", l'informatizzazione del flusso per alimentare la pubblicazione dei dati di cui all'art. 22, d.lgs. n. 33/2013 nella sottosezione "Enti controllati" di "Amministrazione trasparente";

- il fattore che ancora limita l'ottimizzazione del ruolo di impulso e coordinamento del RPCT sarebbe di carattere culturale. Innanzitutto, nonostante la grande disponibilità e collaborazione dimostrate, non sarebbe ancora diffusa tra tutti i dirigenti la consapevolezza che la capacità di gestione del rischio corruzione debba essere uno *skill* manageriale proprio del ruolo stesso di dirigente e che non è un problema di competenza del solo responsabile anticorruzione e trasparenza;
- altro elemento di criticità sarebbe il ruolo del vertice politico e amministrativo, il cui coinvolgimento attraverso i meccanismi introdotti nel 2018 (presentazione del Piano e delle misure di maggiore rilievo in Comitato di direzione; “doppio passaggio” in Giunta con le linee guida di indirizzo per l’elaborazione del Piano e poi con l’adozione del Piano stesso) non avrebbe finora permesso di registrare iniziative propositive, anche in termini di maggiore collegamento tra strategia di prevenzione della corruzione e altri meccanismi di organizzazione e controllo esistenti nell’Ente;
- la riprogrammazione, nel nuovo PTPC 2020-2022, di alcune misure di prevenzione della corruzione è imputabile principalmente al sopraggiungere di altri impegni istituzionali, che ha comportato il rallentamento dei loro percorsi attuativi, in quanto sia il RPCT che i dirigenti e funzionari chiamati a realizzare tali misure devono, allo stesso tempo, far fronte ad altri settori dell'Amministrazione;
- il RPCT ha formulato all'inizio del 2019 un programma di formazione per la prevenzione della corruzione e la trasparenza. Sulla base di tali indicazioni sono stati erogati nel corso dell'anno diversi percorsi formativi, sia di base che specifici, per i dipendenti regionali che operano in determinati processi a rischio corruzione;
- nel 2019 la rotazione del personale come misura di prevenzione del rischio ha interessato 78 dipendenti, considerando complessivamente dirigenti e titolari di posizione organizzativa, assegnati alle strutture ordinarie al 31 dicembre 2019.

Per quanto riguarda l’attività di verifica circa il tempestivo e corretto esercizio degli adempimenti richiesti in tema di pubblicità e trasparenza dal d.lgs. 14 marzo 2013, n. 33, successivamente modificato e integrato, la Regione ha precisato che il Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza effettua, avvalendosi del personale in staff e dei referenti della trasparenza delle strutture regionali, monitoraggi almeno semestrali sull’assolvimento degli obblighi di pubblicazione previsti dal d.lgs. n. 33/2013 e sullo stato di

attuazione delle azioni previste nella Sezione trasparenza del Piano triennale di prevenzione della corruzione e della trasparenza (PTPCT). Tali monitoraggi coinvolgono tutte le strutture della Giunta e delle Agenzie e Istituti rientranti nel perimetro di applicazione del PTPCT e sono effettuati attraverso la compilazione di dettagliate schede di attestazione in merito all'assolvimento di obblighi di pubblicazione da parte dei responsabili delle strutture regionali, con particolare riferimento ad obblighi di pubblicazione particolarmente significativi in termini di numerosità, trasversalità degli adempimenti e connessione con aree a rischio corruttivo. Nel 2019 è stato effettuato il monitoraggio relativo al secondo semestre 2018 e al periodo 1° gennaio - 31 ottobre 2019.

Nelle conclusioni del rapporto annuale 2019 del Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza, nell'evidenziare un elevato livello di adempimento in materia degli obblighi di trasparenza, si segnala che "permangono margini di miglioramento ulteriore in relazione alla tempestività nell'aggiornamento delle informazioni, dati e documenti pubblicati, alla qualità delle pubblicazioni in termini di accessibilità, comprensibilità, apertura del formato".

2.8.2 Controlli ispettivi straordinari

L'art. 16, d.G.R. n. 468/2017, nell'ambito del sistema dei controlli interni, disciplina i controlli ispettivi straordinari attribuiti per competenza al Gabinetto del Presidente della Giunta regionale, al fine di acquisire informazioni ed elementi di valutazione sulla fondatezza di fatti, commissivi o omissivi, segnalati come espressione di disfunzione amministrativa o di illecito da parte di cittadini o utenti, oppure, per gli stessi motivi, oggetto di articoli di stampa o di interventi di altri *mass media*.

Il procedimento ispettivo si sviluppa attraverso le fasi dell'iniziativa, dell'istruttoria e conclusiva. In ognuna delle fasi si individua il complesso degli attori istituzionali che a vario titolo sono coinvolti nel procedimento (perimetrazione soggettiva), gli elementi che sotto il profilo oggettivo dovranno essere esaminati con il controllo ispettivo (perimetrazione oggettiva), i compiti e le funzioni attribuiti al Collegio ispettivo nominato (responsabilità), i termini per l'espletamento del procedimento ispettivo (fattore temporale), la descrizione delle operazioni e degli atti finalizzati ad accertare fatti e soggetti coinvolti, la produzione di una relazione scritta finale. La Regione, in sede istruttoria, ha precisato che nel 2019 la

struttura del Gabinetto del Presidente della Giunta e le Direzioni generali non hanno attivato, per la parte di diretta imputabilità e rilevanza amministrativa, procedure riconducibili all'attivazione di controlli ispettivi straordinari.

2.9 La valutazione della dirigenza

Il sistema di misurazione e valutazione individuale della dirigenza è basato sul ciclo della *performance* (art. 11, d.G.R. n. 468/2017). Il sistema di valutazione delle prestazioni dirigenziali è costituito sia dalla valutazione dei risultati conseguiti attraverso indicatori/parametri sia dalla valutazione dell'esercizio delle competenze dirigenziali attraverso indicatori che analizzano comportamenti organizzativi. In sede istruttoria, la Regione ha precisato che, ai fini dell'assegnazione del premio di risultato, la combinazione dei due suddetti fattori dà luogo a un livello di riconoscimento (A, B, C, D, E, E*) che corrisponde a una scala di parametri retributivi (100, 80, 60, 40, 0), che vengono ponderati con il parametro dei giorni retributivi (max 360). Alla data di presentazione della Relazione, il processo di valutazione delle prestazioni del 2019 era ancora in corso, mentre nel 2018 ha avuto una distribuzione in fasce pari al 64,05 per cento (A 100) e 35,95 per cento (B 80).

Ai fini dell'attribuzione dell'indennità di risultato, per i direttori generali si usa una percentuale continua (da 0 a 100) rispetto al massimo premio definito nei contratti individuali, mentre per i dirigenti e le posizioni organizzative ci sono cinque fasce percentuali di risultato (A 100, B 80, C 60, D 40, E 0). L'ammontare massimo dei dirigenti nella fascia A è definito ogni anno e nel 2019 è stato circa il 70 per cento.

Il processo attraverso il quale si perviene alla definizione e all'assegnazione degli obiettivi si articola in diverse fasi. La Giunta regionale approva annualmente un piano della *performance*, riguardante un arco temporale triennale, con il quale vengono definiti gli obiettivi politici prioritari per l'attuazione del programma di governo del Presidente e della Giunta.

I direttori generali approvano, annualmente, su proposta anche dei responsabili delle strutture dei rispettivi ambiti di competenza, un programma delle attività, che è considerato il principale strumento per la valutazione delle prestazioni individuali di ciascun lavoratore, secondo i sistemi di misurazione e valutazione delle attività e delle prestazioni, concordati

nell'ambito delle relazioni sindacali, la cui correttezza metodologica è valutata dall'Organismo indipendente di valutazione (OIV).

In merito alla valutazione del personale con incarico dirigenziale, l'Organismo indipendente di valutazione si è espresso sulle prestazioni dirigenziali in base sia al raggiungimento degli obiettivi del controllo di gestione che alla qualità dei comportamenti professionali.

La valutazione delle prestazioni dirigenziali è svolta rispettivamente dai direttori generali, direttori di Agenzia/Istituto e responsabili di servizio. La valutazione dei direttori generali e dei direttori di Agenzia/Istituto è svolta dalla Giunta regionale.

La valutazione sul raggiungimento degli obiettivi specifici avviene da parte della Giunta su proposta dell'Organismo indipendente di valutazione, sulla base delle risultanze esposte nella Relazione sulla *performance*, la cui coerenza metodologica è attestata dall'OIV.

Per quanto riguarda la valutazione dei dirigenti di vertice, l'Organismo indipendente di valutazione utilizza i risultati delle verifiche condotte dagli organi del controllo di gestione.

L'Organismo indipendente di valutazione ha tra i suoi compiti il monitoraggio del sistema complessivo dei controlli interni. L'OIV presenta, annualmente, una relazione sullo stato del sistema dei controlli interni alla Giunta regionale. La relazione dell'OIV deve tenere conto delle relazioni o rendicontazioni annuali prodotte dai soggetti competenti per i controlli di secondo livello, che sono pertanto obbligati a trasmettere i propri atti anche a tale Organismo (art. 17, d.G.R. n. 468/2017). L'OIV, nella propria autonomia, può decidere di acquisire ulteriori documenti, sia per quanto riguarda i controlli di primo livello che per quelli di secondo livello, al fine di verificare l'efficacia e l'adeguatezza del sistema dei controlli, rispetto agli obiettivi prefissati, con eventuali proposte correttive all'organo politico.

In sede istruttoria, la Regione ha precisato che "nel corso del 2019, l'Organismo Indipendente di Valutazione ha elaborato la relazione volta a riferire sul funzionamento complessivo del sistema di valutazione, trasparenza e integrità dei controlli interni, evidenziandone gli aspetti positivi e fornendo proposte per svilupparlo e integrarlo ulteriormente. La relazione è stata redatta come previsto dall'art. 49, comma 1, lett. c) della L.R. 43/2001 e dalla delibera di Giunta n. 468 /2017, in particolare dall'art. 17, ed è stata trasmessa alla Giunta per il tramite del Gabinetto della Giunta".

Nella suddetta relazione l'OIV della Regione ha richiamato e specificato i seguenti ambiti del sistema di misurazione che meritano di essere sviluppati e implementati:

- correlazione tra pianificazione strategica e programmazione operativa, mediante una migliore definizione degli obiettivi strategici ai quali agganciare la programmazione operativa, tenuto conto anche dei nuovi strumenti introdotti dall'armonizzazione contabile;
- definizione degli indicatori, mediante la crescente attenzione all'*outcome* e l'individuazione di parametri maggiormente coerenti con i risultati attesi di cui misurare il livello di conseguimento, in modo da realizzare un reale monitoraggio dell'efficacia sociale delle politiche regionali;
- potenziamento ed evoluzione del sistema informatico/informativo di supporto alla gestione della *performance*, mediante lo sviluppo di un effettivo sistema di raccolta, elaborazione e rilascio sistematico e chiaro delle informazioni necessarie alla verifica di obiettivi, risultati ed effetti prodotti dalle politiche regionali;
- miglioramento del processo di gestione di tutto il ciclo della *performance*, mediante l'attivazione di un'effettiva e sistematica interazione tra i diversi ruoli e livelli di responsabilità (politici e tecnici).

In sede istruttoria, la Regione ha, inoltre, precisato che l'OIV ha proceduto a un riscontro degli elementi e delle informazioni che compongono la relazione, all'individuazione degli elementi da verificare e al riscontro puntuale degli esiti ottenuti.

L'OIV ha verificato che i piani triennali per la prevenzione della corruzione siano coerenti con gli obiettivi stabiliti nei documenti di programmazione strategico-gestionale e che nella misurazione e valutazione della *performance* si è tenuto conto degli obiettivi connessi all'anticorruzione e alla trasparenza (art. 1, comma 8-bis, l. n. 190/2012). L'OIV effettua tale controllo in sede di verifica della coerenza metodologica sia della programmazione che della relazione della *performance*.

2.10 Controlli sugli organismi partecipati

2.10.1 Struttura dedicata al controllo sugli organismi partecipati

Nella Sezione III ("Controllo sugli organismi partecipati") della Relazione-Questionario sui controlli interni della Regione è specificato che il controllo nei confronti delle società *in house* (attualmente 4 società operative e una quinta in liquidazione) è svolto dal Servizio "Pianificazione finanziaria e controlli" della Direzione generale "Risorse, Europa,

Innovazione e istituzioni", con una struttura cui sono assegnate due unità di personale, incaricate della redazione di *report* semestrali previsti dal Modello di controllo analogo sulle società *in house*, oltre agli ulteriori approfondimenti specifici richiesti.

Il controllo su tutti gli altri organismi partecipati è svolto dalle Direzioni Generali competenti per materia.

Sul piano operativo, l'invio delle richieste di informazioni alle società partecipate e la raccolta dei dati avvengono tramite un apposito applicativo informatico. Il funzionamento di tale applicativo è stato oggetto di una presentazione pratica a cura della Regione nel mese di dicembre 2020, cui hanno assistito alcuni magistrati e funzionari della Sezione.

2.10.2 Modello di controllo analogo sulle società *in house*

Il Modello di *governance* sulle società *in house* della Regione comprende i seguenti ambiti di controllo (con i contenuti e le modalità operative individuati nella d.G.R. n. 1779/2019, che ha ampliato, rispetto al Modello approvato nel 2018, gli ambiti di controllo):

1. aderenza degli statuti al dettato normativo;
2. obblighi in materia di prevenzione della corruzione, trasparenza e pubblicità;
3. vincoli in materia di reclutamento del personale e conferimento di incarichi;
4. indirizzi sulle politiche retributive;
5. affidamento di contratti pubblici per l'acquisizione di forniture e servizi e per l'affidamento di lavori;
6. obblighi in materia di nomine e compensi degli organi amministrativi;
7. profili patrimoniali, economici, contabili e finanziari;
8. conformità alla normativa in materia di protezione dei dati personali;
9. controlli su eventuali società partecipate delle società *in house*.

I controlli sulle società *in house* svolte dalla Regione si suddividono nelle seguenti tipologie:

- controlli preventivi, attraverso i quali si verificano le compatibilità (anche di tipo economico) collegate ai principali atti di gestione quali i programmi di reclutamento del personale, le proposte di modifiche dell'organigramma (macro divisioni e posizioni dirigenziali), i programmi di acquisizione dei beni, servizi e lavori, i programmi modificativi del patrimonio immobiliare, i piani di investimenti finanziari che le diverse società *in house* presentano alla Regione prima della loro applicazione. Gli esiti dei controlli preventivi sono

evidenziati in appositi provvedimenti con i quali il direttore generale autorizza, a seguito delle verifiche condotte, ad attuare i piani e i programmi presentati dalle società;

- controlli *in itinere*, ad esempio attraverso rilevazioni e analisi trimestrali sul *budget* economico e sulle principali grandezze patrimoniali con evidenziazione dei principali scostamenti rispetto alle previsioni iniziali e di eventuali indici di criticità;
- controlli successivi di primo e di secondo livello, volti a verificare *ex post* il rispetto di quanto previsto nel Modello di controllo analogo. Per quanto attiene i controlli successivi (di secondo livello), vengono elaborati annualmente e per ciascun ambito di controllo una serie di quesiti tesi a verificare il rispetto degli obblighi normativi.

In particolare, i controlli di primo livello sono svolti su tutte le società *in house*, mentre i controlli successivi sono svolti a campione casuale. Nel 2019, la determina sui controlli successivi n. 7634/2019 ha definito le procedure attraverso le quali svolgere i controlli, con la puntuale indicazione delle modalità di selezione delle società per ogni ambito di controllo, del procedimento di controllo, delle tipologie di atti e dei controlli da svolgere.

Gli esiti dei controlli successivi sono portati a conoscenza degli amministratori della società tramite la produzione di uno specifico *report* che evidenzia, in modo particolare, le criticità emerse nel corso dei controlli. A seguito dei controlli svolti nel 2019, i direttori delle società *in house* hanno assunto l'impegno, con proprie note formali, ad apportare i correttivi procedurali o normativi necessari al superamento dei rilievi formulati dalla Regione.

2.10.3 Conciliazione dei rapporti di debito e credito con gli organismi partecipati

La (mancata e/o tardiva) conciliazione dei rapporti di debito e credito tra la Regione e gli organismi partecipati rappresenta una persistente criticità oggetto di rilievi da parte di questa Sezione. Da ultimo, nella Relazione sul rendiconto generale della Regione Emilia-Romagna - Esercizio 2019 (par. 12.5.2. "Esiti della verifica dei rapporti creditori e debitori con gli organismi partecipati" della deliberazione del 21 luglio 2020, n. 63/2020/PARI) risulta che erano ancora "in corso di approfondimento" i rapporti di debito e credito tra la Regione e 8 società/enti partecipati (1. Agenzia regionale per la prevenzione, l'ambiente e l'energia dell'E.R. - ARPAE; 2. AIPO Agenzia Interregionale Fiume Po; 3. APT Servizi srl; 4. ART-ER scpa; 5. Ferrovie Emilia-Romagna srl; 6. Fondazione Teatro Comunale di Bologna; 7. Lepida

scpa; 8. TPER spa), ivi comprese tutte le quattro società operative *in house* (quindi con la sola eccezione della quinta società *in house*, Finanziaria Bologna Metropolitana spa in liquidazione).

A tale riguardo, la Sezione invitava la Regione ad “esercitare, con particolare riferimento agli organismi *in house*, tutti gli strumenti di controllo necessari al fine della tempestiva asseverazione dei rispettivi rapporti debitori e creditori già in occasione dell’approvazione della proposta dei rendiconti degli esercizi futuri da parte della Giunta Regionale” (par. 12.5.2. “Esiti della verifica dei rapporti creditori e debitori con gli organismi partecipati” della deliberazione del 21 luglio 2020, n. 63/2020/PARI).

Le attività di riconciliazione dei rapporti di debito e credito al 31 dicembre 2019 sono proseguite nelle riunioni del Collegio dei revisori del 15 settembre 2020 e del 13 ottobre 2020, per essere completate, dopo alcuni rinvii per l’indisponibilità della documentazione necessaria, solo nella seduta del 22 dicembre 2020. In tale ultima occasione, è stata constatata l’impossibilità di conciliare le partite relative ai rapporti tra la Regione e TPER spa (quota di partecipazione della Regione pari al 46,13 per cento) per l’importo 1.484.442,60 euro (pari all’asserito maggior credito della partecipata nei confronti della Regione), in relazione al contenzioso pendente.

A tale riguardo, sono significative le specifiche raccomandazioni formulate dal Collegio dei revisori nel verbale n. 19 del 22 dicembre 2020:

“Il Collegio dei Revisori, come già rilevato in sede di redazione della propria Relazione sul Rendiconto 2019 (allegato n. 3 al verbale n. 9 del 19.05.2019) e 2018 (allegato n. 3 al verbale n. 7 del 21.05.2019), suggerisce alla Regione, per quel che riguarda gli organismi partecipati, considerata anche la deliberazione di Giunta n. 1107 del 14 luglio 2014 (“Sistema di monitoraggio e vigilanza della Regione Emilia-Romagna su enti pubblici regionali ed enti di diritto privato in controllo pubblico regionale”), con cui sono state date “indicazioni per l’introduzione di un sistema di monitoraggio e vigilanza della Regione sul sistema delle partecipate, allo scopo di verificare se, nel rispetto delle norme europee, statali e regionali, le relative gestioni perseguano principi di efficacia, economicità, imparzialità, trasparenza, legalità e rispetto dei vincoli di finanza pubblica”, di estendere a tutti gli organismi le modalità organizzative e gli strumenti operativi, già in essere rispetto alle società *in house*, funzionali all’azione di monitoraggio e controllo, ovvero di rafforzare la struttura finalizzata

allo svolgimento del monitoraggio periodico sull'andamento della gestione dei propri enti e società partecipati, così da poter intervenire nel caso in cui si dovesse rilevare la necessità di porre in essere azioni correttive che riportino l'azione degli organismi di cui sopra in linea con gli obiettivi assegnati dalla Regione stessa. In particolare, il Collegio rileva la necessità di implementare, rendendolo un procedimento automatico e, pertanto, più veloce, quello relativo all'asseverazione dei crediti e dei debiti tra la Regione e i suoi organismi/enti/società partecipati, pur nella consapevolezza del miglioramento raggiunto nel corso dell'esercizio 2020 e della difficile situazione legata all'emergenza sanitaria da Covid-19."

Per completezza, si segnala che nell'ambito della riorganizzazione della *governance* esercitata sul sistema delle partecipate regionali, il DEFR 2021 prevede l'estensione del sistema di vigilanza e di monitoraggio, già operativo nei confronti delle società *in house*, anche alle agenzie e aziende regionali (12 tra agenzie, aziende e istituti regionali).

In relazione a quanto precede, la Sezione, nel ribadire quanto già osservato in precedenza circa la necessità di predisporre ed esercitare tempestivamente - con particolare riferimento agli organismi *in house* - tutti gli strumenti di controllo necessari per assicurare la tempestiva conciliazione ed asseverazione dei rispettivi rapporti debitori e creditori, rileva l'inesattezza delle risposte fornite al punto 3.15 della Relazione-Questionario sui controlli interni nell'esercizio 2019 (datato il 4 agosto 2020).

2.10.4 Ambiti territoriali ottimali

La Regione dichiara di aver individuato quale ambito territoriale ottimale l'intero territorio regionale (legge regionale n. 23/2011), precisando che tale scelta - orientata all'ottimizzazione e all'omogeneizzazione del servizio idrico integrato e del servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani - risulta conforme alla normativa nazionale vigente (artt. 148 e 200 del d.lgs. n. 152/2006 e art. 3-bis del d.l. n. 138/2011).

Con la medesima legge regionale n. 23/2011 è stata istituita l'Agenzia Territoriale della Regione Emilia-Romagna per i Servizi Idrici e Rifiuti (ATERSIR), a cui sono state attribuite le funzioni delle vecchie Agenzie territoriali di ambito provinciale (ATO). Tale Agenzia, cui partecipano obbligatoriamente tutti i comuni e le province della Regione, svolge le funzioni

pubbliche relative al servizio idrico integrato e al servizio di gestione dei rifiuti urbani, operando su due livelli:

- funzioni di primo livello, esercitate dal Consiglio di Ambito con riferimento all'intero ambito territoriale ottimale (Regione);
- funzioni di secondo livello, esercitate dai Consigli locali (uno per ogni Provincia).

3 Osservazioni finali

Come evidenziato dalla Sezione Autonomie nella deliberazione n. 5/SEZAUT/2020/INPR (“Linee guida per le relazioni annuali dei presidenti delle regioni e delle province autonome sul sistema dei controlli interni e sui controlli effettuati nell’anno 2019”), l’onere posto in capo ai Presidenti delle Regioni di riferire in ordine ai più significativi aspetti gestionali, organizzativi ed attuativi dei controlli, anche con riguardo agli organismi partecipati (in relazione ai possibili riflessi della relativa gestione sul bilancio regionale), “rappresenta un ausilio informativo per verificare l’attuazione della sana gestione finanziaria ed il rispetto del principio del buon andamento nel governo dei territori (artt. 97, 28, 81 e 119 Cost.)”, al fine di “supportare le scelte decisionali e programmatiche, nonché di fornire, in tempo utile, le informazioni necessarie per l’adozione di eventuali misure correttive”.

Il sistema dei controlli interni della Regione Emilia-Romagna denota, nella sua articolazione complessiva, una particolare attenzione alla completezza e alla definizione dei procedimenti, nonché alla predisposizione di strumenti informatici di supporto.

In relazione agli obiettivi della funzionalizzazione dei controlli interni al fine di assicurare il buon andamento dell’Amministrazione, si rilevano positivamente due elementi significativi:

- lo sviluppo delle forme sperimentali dei controlli che permettono una migliore conoscenza complessiva del sistema e il progressivo affinamento delle tecniche di controllo interno;
- l’attenzione dimostrata agli esiti di alcuni rilievi formulati in sede di controllo successivo di regolarità amministrativa (in particolare, l’intervento legislativo per assicurare la migliore separazione tra l’attività di indirizzo politico e le scelte gestionali, di cui al par. 2.2.2.3. *supra*).

Nella stessa ottica del collegamento tra il sistema dei controlli interni e la necessità di assicurare il buon andamento, si rileva che il mutato contesto organizzativo e socio-economico di riferimento risultante dall’emergenza sanitaria da Covid-19 richiederà un necessario adattamento dei controlli interni alle peculiari esigenze informative a supporto delle decisioni, strategiche e gestionali, da adottare.

Nello stesso tempo, si rileva la necessità di un significativo miglioramento nell’attività di controllo nei confronti degli organismi partecipati (in particolare, delle 4 società *in house* della

Regione) che assicuri l'effettività e la tempestività nella conoscenza di tutte le notizie rilevanti, in particolare nell'ambito dei rispettivi rapporti finanziari.

Infine, si ribadisce l'esigenza di finalizzare l'attività di controllo di gestione all'elaborazione degli indicatori utili a consentire analisi comparate sul grado della complessità organizzativa e di efficienza delle diverse strutture, nonché sui costi di erogazione e il grado di soddisfazione degli utenti in relazione alla qualità dei diversi servizi gestiti della Regione. Ciò in quanto il principio di buon andamento della Pubblica Amministrazione implica due obiettivi complementari: da un lato, il miglioramento della qualità dei servizi resi attraverso la revisione e l'innalzamento degli *standard* di qualità e, dall'altro, l'ottimizzazione dei costi dei servizi erogati attraverso il progressivo miglioramento degli *standard* economici.



r_emi.ro.Giunța - Prot. 19/05/2021.0487752.F



r_emi.ro.Giunta - Prot. 19/05/2021.0487752.F

CORTE DEI CONTI - CENTRO UNICO PER LA FOTORIPRODUZIONE E LA STAMPA - ROMA

