



*Repubblica italiana*

*La Corte dei conti*

*Sezione regionale di controllo per l'Abruzzo*

composta dai Magistrati:

Stefano SIRAGUSA	Presidente
Luigi DI MARCO	Consigliere
Francesca Paola ANELLI	Consigliere
Antonio DANDOLO	Consigliere (relatore)
Giovanni GUIDA	Primo Referendario

nella Camera di consiglio del 24 marzo 2021 ha assunto la seguente

#### **DELIBERAZIONE**

visto l'articolo 100, secondo comma, della Costituzione;

visto il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214 e successive modificazioni ed integrazioni;

vista la legge 14 gennaio 1994, n. 20 e successive modificazioni ed integrazioni;

visto il decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, recante approvazione del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali (Tuel) e successive modificazioni ed integrazioni;

visto, in particolare, l'articolo 148 del citato decreto legislativo n. 267/2000, novellato dalla lettera e) del comma 1, dell'articolo 3, del decreto-legge n. 174/2012, così come modificato dall'articolo 33 del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 91, convertito con modificazioni dalla legge 11 agosto 2014, n. 116;

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;*

vista la deliberazione delle Sezioni riunite della Corte dei conti del 16 giugno 2000, n. 14/2000 che ha approvato il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, nel testo modificato, da ultimo, con deliberazione del Consiglio di Presidenza del 19 giugno 2008, n. 229/CP/2008 (G.U. n. 153 del 2 luglio 2008);

vista la deliberazione n. 14 dell'11 febbraio 2021, con la quale la Sezione regionale di controllo per l'Abruzzo ha approvato il "Programma di controllo sulla gestione per l'anno 2021";

visto il decreto del 30 settembre 2020, n. 12, con cui sono state assegnate le funzioni di competenza della Sezione regionale di controllo per l'Abruzzo ai Magistrati della Sezione medesima;

viste le deliberazioni 14/ SEZAUT/2018/INPR e 22/SEZAUT/2019/INPR della Sezione delle Autonomie della Corte dei conti, depositate rispettivamente in data 10 luglio 2018 e 29 luglio 2019, che hanno approvato per le due annualità le linee guida per le relazioni annuali del Sindaco dei Comuni con popolazione superiore ai 15.000 abitanti, del Sindaco delle Città metropolitane e del Presidente della Provincia sul funzionamento del sistema integrato dei controlli interni (ai sensi dell'art. 148 del d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267- TUEL);

visti i documenti allegati alle citate deliberazioni, con cui è stato fissato al 30 settembre 2018 il termine per la trasmissione della relazione, riguardante i controlli svolti nell'anno 2017, ed al 30 ottobre 2019 il termine per la trasmissione della relazione riguardante i controlli svolti nell'anno 2018, alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti, competenti per territorio, nonché alla Sezione delle Autonomie;

esaminati i referti del Sindaco del Comune di Spoltore, elaborati sugli schemi di relazione allegati alle succitate deliberazioni della Sezione Autonomie ed acquisiti da questa Sezione, con prot. n. 2261 e n. 3913, rispettivamente del 1° ottobre 2018 e del 30 ottobre 2019;

vista l'ordinanza del 22 marzo 2021, n. 11/2021, con la quale il Presidente ha convocato la Sezione per l'odierna Camera di consiglio;

udito il relatore, Consigliere Antonio DANDOLO;

## **FATTO E DIRITTO**

### **1. I controlli interni negli enti locali**

I Sindaci dei comuni con popolazione superiore ai 15.000 abitanti, i Sindaci delle città metropolitane ed i Presidenti delle province devono redigere un referto annuale, a dimostrazione dell'adeguatezza ed efficacia dei controlli interni realizzati nel corso dell'esercizio considerato.

L'ampia riforma, di cui all'art. 3, co. 1, sub e), del decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito con modificazioni dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213, è entrata a regime a partire dal 2015, coinvolgendo, dal medesimo esercizio, nel controllo strategico, di qualità e sulle società partecipate, tutti i comuni con popolazione superiore ai 15.000 abitanti, compresi quelli esclusi nella fase di prima applicazione.

I referti degli enti locali, redatti in base alle già menzionate linee-guida, concorrono 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. Va, altresì, rammentato che le Sezioni giurisdizionali regionali, ai sensi dell'art. 148 T.U.E.L., ed in particolare del comma 4, nel caso di rilevata assenza ed inadeguatezza degli strumenti e 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”*, apposta sanzione pecuniaria.

Le citate disposizioni rafforzano la portata dei controlli interni, ma non ne stravolgono la natura fondamentale collaborativa, in quanto intesi come sistema finalizzato, principalmente, a verificare il mantenimento dell'equilibrio economico finanziario dell'Ente, in presenza di servizi ed attività da rendere alla cittadinanza con adeguati livelli qualitativi.

Al riguardo, la Sezione delle Autonomie, con deliberazione SEZAUT/28/2014/INPR, ha avuto modo di chiarire come le finalità del controllo in esame siano così compendiabili:

- 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.

Lo schema di relazione per l'esercizio 2018 conserva, quindi, le principali caratteristiche di forma e contenuto delle linee-guida approvate l'anno precedente, le quali, privilegiando una logica di sistema, hanno inteso dare al questionario una impostazione nuova, più idonea a cogliere la forte integrazione esistente fra le varie tipologie dei controlli interni ed a far emergere, attraverso il raffronto tra i diversi ambiti operativi del controllo, il profilo caratteristico del sistema attuato dal singolo Ente, la sua conformità al disposto normativo e la capacità di incidere efficacemente sui processi in atto sviluppando nuove sinergie. A differenza del passato, infatti, lo schema di relazione-questionario rivolge una maggiore attenzione ai momenti di integrazione e di raccordo tra le diverse tipologie di controllo, così da offrire una prospettiva unitaria degli adempimenti di carattere organizzativo e funzionale.

Gli schemi di relazione approvati per gli anni 2017 e 2018 sono stati strutturati in otto sezioni, dedicate, per ciascuna tipologia di controllo, alla raccolta di informazioni uniformi. In particolare, come si evince dalle linee guida approvate con le deliberazioni della Sezione delle Autonomie sopracitate:

- la prima sezione (Sistema dei controlli interni) mira a realizzare la ricognizione dei principali adempimenti di carattere comune a tutte le tipologie di controllo; i nuovi quesiti attengono alla verifica della piena ed effettiva operatività dei controlli in conformità alle disposizioni regolamentarie, statutarie o di programmazione, con particolare riferimento al numero dei report da produrre e ufficializzare, nonché all'adeguatezza ed al funzionamento dei controlli, con riguardo anche alle azioni correttive avviate;

- la seconda sezione (Controllo di regolarità amministrativa e contabile) è volta ad intercettare la presenza di eventuali problematiche nell'esercizio del controllo preventivo di regolarità tecnica e contabile sugli atti aventi rilevanza finanziaria e/o patrimoniale; per il controllo successivo sui provvedimenti di spesa e sui contratti posti in essere; viene, inoltre, richiesta una serie di elementi informativi sul corretto funzionamento dei processi, a monte e a valle dei *report* adottati nell'esercizio, con particolare riferimento alle misure consequenziali adottate dai responsabili dei settori in cui l'amministrazione locale risulta articolata;

- la terza sezione (Controllo di gestione) contiene domande correlate a profili di carattere eminentemente organizzativo e di contesto, nonché specifici approfondimenti sull'utilizzo dei report periodici e sulla natura degli indicatori adottati, con particolare riferimento al tasso medio di copertura dei costi dei servizi a domanda individuale, gestiti direttamente o per il tramite di enti strumentali, e al grado complessivo di raggiungimento degli obiettivi operativi dell'azione amministrativa;

- la quarta sezione (Controllo strategico) è intesa, invece, a verificare l'attuazione dei programmi ed il conseguimento degli obiettivi preordinati all'adozione delle scelte strategiche da operare a livello di programmazione; accanto all'individuazione dei parametri di controllo e delle deliberazioni di verifica dello stato di attuazione dei programmi, vengono monitorati gli indicatori e le tecniche adottate per orientare le decisioni dei vertici politici e per segnalare al controllo di gestione le opportune analisi in vista degli obiettivi da raggiungere;

- la quinta sezione (Controllo sugli equilibri finanziari) mira a verificare il rispetto delle prescrizioni normative e regolamentari da parte del responsabile del servizio finanziario, al quale compete l'adozione delle linee di indirizzo e di coordinamento per l'ordinato svolgimento dei controlli sugli equilibri finanziari che devono coinvolgere attivamente i responsabili dei servizi, il segretario o il direttore generale e gli organi di governo dell'ente, secondo le rispettive responsabilità; in quest'ambito, sono richieste informazioni relative alle modalità di attuazione delle previste misure di salvaguardia degli equilibri finanziari e delle opportune verifiche in materia di esternalizzazione dei servizi in organismi e società partecipate;

- la sesta sezione (Controllo sugli organismi partecipati) contiene domande dirette a verificare il grado di operatività della struttura dedicata al controllo sugli organismi partecipati, con

specifici approfondimenti sugli indirizzi adottati, l'ambito del monitoraggio, i profili organizzativi e gestionali, gli adempimenti normativi, la tipologia degli indicatori applicati e il grado di raggiungimento degli obiettivi loro assegnati;

- la settima sezione (Controllo sulla qualità dei servizi) è diretta ad evidenziare le dimensioni effettive della qualità dei servizi e delle prestazioni erogate anche dagli organismi gestionali esterni, in termini di prontezza, coerenza ed esaustività; sono, inoltre, indagati i requisiti di appropriatezza degli indicatori adottati, il livello degli standard di qualità programmati, la misurazione della soddisfazione percepita dagli utenti, l'esecuzione di indagini di *benchmarking* ed il coinvolgimento attivo degli *stakeholders*;

- l'ottava sezione (Note) è dedicata ai chiarimenti necessari per la miglior comprensione delle informazioni o all'inserimento di informazioni integrative di carattere generale, commenti o altri dettagli informativi riferiti a specifici quesiti, ritenuti utili a rappresentare situazioni caratteristiche o peculiari.

## **2. *Analisi dei referti sul funzionamento del sistema dei controlli interni del Comune di Spoltore. Anni 2017 e 2018***

Il Sindaco ha trasmesso, a questa Sezione, mediante l'applicativo "Con.Te.", i referti annuali sul funzionamento dei controlli interni per gli esercizi 2017 e 2018.

L'analisi delle relazioni-questionario ha evidenziato la necessità di acquisire ulteriori elementi per il completamento dell'attività istruttoria. Con nota a firma del Sindaco pervenuta il 3 agosto 2020, il Comune ha fornito i chiarimenti richiesti.

In via preliminare, si osserva che il funzionamento del sistema dei controlli interni, relativo agli esercizi 2014, 2015 e 2016, è stato oggetto di verifica con deliberazione n. 130/2017 di questa Sezione. Con l'atto in parola si è accertata, sulla base dei relativi referti annuali, l'impossibilità di una valutazione completa sull'adeguatezza del funzionamento del sistema dei controlli interni del Comune di Spoltore avendo l'Ente parzialmente disatteso la richiesta istruttoria. Si è comunque raccomandata l'esigenza di perfezionare le modalità di campionamento e selezione degli atti da sottoporre ad esame successivo.

Di seguito si espongono gli esiti dell'attività istruttoria e le considerazioni della Sezione in merito alle singole tipologie di controllo interno, oggetto di analisi per mezzo dei citati referti del Sindaco e dell'ulteriore documentazione acquisita, che hanno fatto emergere rilievi e carenze metodologiche da segnalare ai fini di un'intensificazione ed adeguamento 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.

Si premette che il funzionamento del sistema dei controlli interni è disciplinato tuttora dal Regolamento comunale sul sistema dei controlli interni, approvato con deliberazione consiliare n. 8 del 22 gennaio 2013. Dai referti in esame risulta che non sono intervenute modifiche nel sistema dei controlli interni in un'ottica di maggiore integrazione e raccordo tra le singole tipologie di controllo.

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

In base agli articoli da 4 a 10 del vigente Regolamento comunale il controllo di regolarità amministrativa è esercitato, in via preventiva, dal Responsabile del servizio *competente per materia*, per il parere di regolarità tecnica e dal Responsabile finanziario, attraverso il rilascio del parere di regolarità contabile e del visto attestante la copertura finanziaria. Al riguardo, nei questionari relativi alle annualità in esame, si dichiara che sono stati sempre rilasciati i pareri di regolarità tecnica attestanti la regolarità e la correttezza dell'azione amministrativa nonché quelli in ordine alla regolarità contabile ed all'attestazione della copertura finanziaria dei provvedimenti comportanti impegni di spesa o diminuzioni in entrata. Per tutte le proposte di deliberazione, i responsabili dei servizi hanno relazionato anche in ordine ai riflessi diretti e indiretti sulla situazione economico-finanziaria o sul patrimonio dell'Ente, al fine di consentire al Responsabile di ragioneria l'espressione del parere di regolarità contabile.

Sul punto si richiama nuovamente quanto già osservato con delibera di questa Sezione n. 130/2017 in merito all'art. 6 del Regolamento sui controlli interni, in base al quale la Giunta e il Consiglio possono discostarsi dalle risultanze del parere di regolarità contabile sulla base di argomentate motivazioni e con la espressa indicazione del giudizio positivo del Collegio dei revisori dei conti. In fase attuativa, tale disposizione deve essere necessariamente coniugata, da parte del Comune di Spoltore, con quella di fonte superiore, contenuta nell'art. 191, c. 1, del TUEL, in base alla quale gli enti locali non possono effettuare spese se non sussiste l'impegno contabile e l'attestazione di copertura finanziaria da parte del responsabile del servizio finanziario; la violazione di tali obblighi determina le conseguenze giuridiche di cui al comma 4 del medesimo art. 191.

Il controllo di regolarità amministrativa in fase successiva, ai sensi dell'art. 8 del citato Regolamento, finalizzato a: *“monitorare la regolarità e correttezza delle procedure e degli atti adottati, rilevare la legittimità dei provvedimenti ed evidenziare eventuali scostamenti rispetto alle norme comunitarie, costituzionali, legislative, statutarie e regolamentari;*

*sollecitare l'esercizio del potere di autotutela del Responsabile del Settore, se vengano ravvisati vizi;*

*migliorare la qualità degli atti amministrativi, indirizzare verso la semplificazione; o coordinare i singoli Servizi per l'impostazione e l'aggiornamento di procedure omogenee per l'adozione di atti dello stesso tipo”.*

È svolto, ai sensi del successivo art. 9, sotto la direzione del Segretario generale con la collaborazione del servizio di Segreteria e dei settori/servizi comunali da coinvolgere in base alla tipologia di atti da sottoporre a controllo.

Con delibera di Giunta comunale n. 104 del 28/05/2013 l'Ente ha disciplinato le modalità di svolgimento dei controlli interni successivi di regolarità amministrativa, approvando le schede tipo di controllo, in applicazione dell'art. 10 del regolamento. A seguito dei rilievi formulati da questa Sezione con la citata delibera n.130/2017, con determina n. 15 del 21/05/2018 ha modificato gli allegati della precitata delibera giuntale n.104 adeguando le disposizioni regolamentari alle indicazioni riportate nella pronuncia di questa Sezione.

In particolare, l'allegato A risulta così modificato:

*“Organizzazione del servizio di controllo di regolarità amministrativa nella fase successiva all'adozione degli atti amministrativi*

*Art. 1, comma 2: Oggetto del controllo successivo di regolarità amministrativa sono:*

- a) Determine a contrattare (scelta del contraente per l'affidamento di lavori, forniture e servizi, con particolare riferimento alla procedura di gara prescelta, al rispetto del principio di rotazione e del divieto di artificioso frazionamento dell'appalto);*
- b) Provvedimenti di concessione /autorizzazione;*
- c) Provvedimenti di incarico;*
- d) Determine di liquidazione;*
- e) Accertamento di entrata;*
- f) Tutti gli altri provvedimenti emessi da ogni responsabile di Settore non rientranti nelle precedenti tipologie”.*

*Art. 3 - Modalità del controllo successivo di regolarità amministrativa*

*2. “All'ottenimento della documentazione di cui al precedente punto 1, si procederà all'estrazione dei provvedimenti da sottoporre a controllo da svolgersi presso l'ufficio segreteria.*

*Il campione di documenti da sottoporre a controllo successivo viene estratto tra i provvedimenti enumerati dalle lettere a) alla lettera f) del superiore art. 1, co. 2.*

*La selezione della tecnica di campionamento viene effettuata tenendo conto anche dei criteri internazionali (ISA 530, ISSAI 1530):*

- la definizione ed il dimensionamento del campione sono condotti mediante stratificazione dell'intera popolazione e determinando un campione di sufficienti dimensioni. In particolare, si sono dapprima suddivisi gli atti da sottoporre a controllo secondo il Settore di appartenenza e quindi, per ciascun Settore, è selezionato un campione di dimensioni pari al 5% di ciascuna tipologia di atto appartenente a ciascun Settore;*
- la selezione dell'intera popolazione degli elementi da verificare è effettuata mediante selezione casuale” (N.d.R.: applicativo informatico Strategic PA fornito dalla Società Ecoh Media S.r.l.)”.*

L'allegato B riporta le schede di controllo.

In sede istruttoria sono stati richiesti i report annuali prodotti nel biennio in esame. L'Ente ha trasmesso un report relativo al I e II semestre 2017 ed al I semestre 2018 ed un report relativo al II semestre 2018.

Preliminarmente si osserva, per l'annualità 2017, il mancato rispetto della scadenza fissata dal regolamento che, per questa tipologia di controllo, all'art. 10 prevede: *"La selezione degli atti da sottoporre a controllo viene effettuata mediante estrazione casuale, preferibilmente a mezzo di procedure informatiche, con cadenza almeno semestrale..."*.

Con delibera n. 130/2017 è stata rilevata la necessità che il Comune passi a modalità di selezione del campione di riferimento sulla base di tecniche statistiche maggiormente sofisticate, anche tenendo conto della soglia percentuale particolarmente bassa utilizzata; ciò consentirebbe di proiettare i controlli nella logica del rischio, presidiando le aree più esposte alla possibilità di irregolarità, anche in una prospettiva ciclica che tragga spunto dalle risultanze delle verifiche degli esercizi precedenti. Dal referto relativo all'annualità 2017 si evince che sono stati esaminati 60 atti e sono state riscontrate 12 irregolarità. Nel 2018 sono stati esaminati 845 atti e sono state riscontrate 22 irregolarità.

A seguito di richiesta istruttoria si è rilevato che il numero totale degli atti che hanno costituito la popolazione su cui è stato effettuato il campionamento per la selezione degli elementi da sottoporre a controllo successivo risulta di 15.775 per il primo e secondo semestre 2017 e il primo semestre 2018 e di 1.002 per il secondo semestre 2018 per un totale di 16.777 atti.

Pertanto, pur con le difformità riscontrate sul rispetto delle scadenze, non potendo suddividere il numero di atti relativi all'annualità 2017 e al primo semestre 2018, si può ritenere rispettata, almeno per il 2018, la quota del 5 per cento di atti da sottoporre a controllo successivo come richiesto dal regolamento.

Anche in queste due annualità in esame, però, le modalità di selezione del campione di riferimento non si basano su tecniche particolarmente evolute. Al riguardo, si richiama nuovamente l'attenzione sulla circostanza che la Sezione delle Autonomie, nella deliberazione n. 28/2014, raccomanda che la selezione delle tecniche di campionamento sia effettuata tenendo conto anche dei criteri fissati a livello internazionale (ISA 530, ISSAI 1530), onde evitare l'utilizzo di tecniche di natura non statistica e non probabilistica.

Peraltro, stabilire una percentuale fissa o un numero fisso di atti da controllare per tutte le categorie di provvedimenti non costituisce un criterio esaustivo di campionamento, poiché non tiene conto di specifici fattori di rischio, anche legati a fenomeni di corruzione, che possono caratterizzare maggiormente taluni provvedimenti rispetto ad altri. Sarebbe, pertanto, opportuno che alcuni atti, pur non rientrando nella selezione effettuata, venissero comunque sottoposti a controllo se di importo rilevante o se attinenti ad un'area particolarmente rischiosa di gestione.



I due *report* semestrali relativi all'annualità 2018 sono stati trasmessi solo ai destinatari previsti dall'art. 147-bis, co. 3, TUEL.

L'unica criticità rilevata nel corso dell'attività di verifica successiva attiene all'incertezza in merito alla pubblicazione sull'Albo Pretorio *on-line* di tutte le determine e con specifico referto si è richiamata l'attenzione dei responsabili sull'obbligo di tale adempimento.

Nell'arco temporale preso in considerazione dai questionari non sono stati, peraltro, effettuati controlli, ispezioni o altre indagini, volti ad accertare la regolarità amministrativa e contabile posta in essere da specifici uffici o servizi.

Infine, in merito alle verifiche delle attestazioni concernenti i pagamenti tardivi, l'Ente ha affermato che non ricorre la fattispecie, ai sensi dell'art. 41, comma 1, del d. l. n. 66/2014, avendo allegato ai rendiconti l'indicatore annuale di tempestività dei pagamenti di cui all'art. 33 del d.lgs. n. 33/2013.

## 2.2 *Controllo di gestione*

L'Ente ha dichiarato di essere dotato di un sistema di contabilità economica fondato su rilevazioni analitiche per centri di costo, che consente di valutare l'efficienza e l'economicità dell'azione amministrativa e che il controllo di gestione si avvale di un sistema di contabilità economica, tenuta con il metodo della partita doppia.

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

Dalla consultazione del sito istituzionale dell'Ente, alla voce Amministrazione trasparente, è stato possibile reperire gli atti relativi al controllo di gestione. Risultano pubblicati sia i piani che le relazioni sulla *performance*.

Per quel che riguarda l'individuazione dei singoli obiettivi e dei relativi gradi di raggiungimento, nei piani e nelle relazioni sulla *performance* sono indicati i singoli obiettivi, i relativi gradi di raggiungimento, il settore di appartenenza e la tipologia di indicatori utilizzata.

Dall'esame dei questionari e dall'attività istruttoria si rileva una buona impostazione programmatica di tale tipologia di controllo, in linea con le previsioni dettagliate del regolamento sui controlli interni e di contabilità.

Non è stato rinvenuto il documento dell'OIV di validazione della relazione sulla *performance*. Inoltre, la nota istruttoria annovera fra gli allegati numerose delibere che non è stato possibile consultare.

Si ritiene, altresì, opportuno segnalare all'Ente che la misurazione degli obiettivi è fondamentale a consuntivo al fine di indirizzare la successiva azione amministrativa ma è

ugualmente indispensabile nel corso della gestione, come peraltro previsto con cadenza semestrale dal regolamento di contabilità (art. 17), per disporre le azioni correttive eventualmente necessarie, in caso di scostamenti fra obiettivi programmati e risultati.

Il grado di raggiungimento degli obiettivi sia nel 2017 che nel 2018 viene indicato dall'Ente come "alto" per i servizi amministrativi ed i servizi alla persona e per i servizi tecnici.

Il tasso medio di copertura (media semplice) dei costi di tutti i servizi a domanda individuale a cui l'utente è tenuto a contribuire, gestiti direttamente o per il tramite di enti strumentali, è stato indicato nel 49 per cento per il 2017 e nel 42 per cento per il 2018.

Ad ogni obiettivo è associato uno o più indicatori volto a misurare il grado di raggiungimento dell'obiettivo stesso; le tipologie di indicatori utilizzati sono: quantità, efficacia, efficienza, finanziari, economici, temporale e impatto.

L'Ente, peraltro, ha rilevato delle criticità e nello specifico la prima attiene alla circostanza che il *software* utilizzato non è integrato con il software in uso per la contabilità (quest'ultimo, infatti, non contempla l'applicativo per il controllo di gestione) richiedendo periodicamente la necessità di operazioni di esportazione e di caricamento dei flussi finanziari. È stata individuata anche l'azione correttiva consistente nello sviluppo di un applicativo, a cura della ditta fornitrice del *software* in uso per la contabilità, che probabilmente sarà disponibile entro la fine del 2020.

L'altra criticità è da addebitarsi al fatto che non c'è personale da adibire in maniera stabile a tale controllo, stante la carenza strutturale di risorse umane e ciò determina dei ritardi nella elaborazione dei *report*, nel loro aggiornamento con le fasi di avanzamento da parte dei responsabili, rallentando tutto il sistema di *reporting*. Per porre rimedio, oltre alla tecnica del *reporting*, viene utilizzata quale tecnica di misurazione dei livelli di economicità e di analisi dei processi gestionali quella del *benchmarking* che ha il vantaggio di "correggere" contestualmente quei processi gestionali non in linea con altre realtà più virtuose.

### **2.3 Controllo strategico**

Il controllo strategico è disciplinato dagli articoli 13 a 17 del regolamento sul sistema dei controlli interni.

Il referto in esame riporta che il controllo strategico è integrato con il controllo di gestione e vengono effettuate, a preventivo, adeguate verifiche tecniche/economiche sull'attuazione delle scelte da operare a livello di programmazione. Va rilevato che il controllo strategico si avvale delle informazioni provenienti dalla contabilità analitica per orientare le decisioni in tema di allocazione delle risorse, gestione dei servizi e politiche tariffarie.

Con il referto in esame l'Ente ha indicato nel 95 per cento (media semplice) per il 2017 e nel 90 per cento per il 2018 la quota di obiettivi strategici raggiunti durante l'anno e in fase istruttoria ha

precisato che il calcolo della percentuale di raggiungimento degli obiettivi strategici è *elaborato dal software in uso e scaturisce dalla media ponderata del raggiungimento di tutti gli obiettivi strategici assegnati a ciascun settore.*

Per tutte e due le annualità l'Ente ha riferito di aver adottato due o più delibere di verifica dello stato di attuazione dei programmi.

Con nota istruttoria sono stati richiesti i *report* prodotti nonché le delibere di Giunta e di Consiglio che hanno ufficializzato gli stessi.

Dalla documentazione trasmessa si rinvencono i D.U.P. (documento unico di programmazione) relativi ai trienni 2017/2020 e 2018/2021.

Non risultano trasmesse e non è stato possibile consultare le delibere di verifica dello stato di attuazione dei programmi.

Dalle relazioni sulla *performance* relative alle due annualità in esame e consultate sul sito istituzionale dell'Ente alla voce Amministrazione trasparente si evincono una serie di riferimenti sul ciclo della *performance* che danno conto dell'iter procedurale seguito che va dall'approvazione del D.U.P. e del bilancio di previsione finanziario, all'approvazione del piano della *performance* e all'approvazione del rendiconto di gestione.

Va, in proposito, segnalato quanto evidenziato dalle linee guida elaborate dalla Sezione delle autonomie in merito al controllo strategico, che deve consentire il raffronto tra obiettivi predefiniti e risultati conseguiti, mediante la verifica dello stato di attuazione dei programmi. Tale finalità è realizzata attraverso il riesame della programmazione, alla luce dei risultati effettivamente ottenuti, implicando una discussione da parte dell'organo di indirizzo politico sull'eventuale scostamento dell'attività amministrativa dagli obiettivi e come conseguenza la verifica della conformità dei risultati alle scelte dei dirigenti ed all'adeguatezza delle risorse umane, finanziarie e materiali impiegate.

Si ritiene, pertanto, che, anche alla luce dell'impianto regolamentare, tale tipologia di controllo debba essere ulteriormente sviluppata per favorire la costante verifica con atti collegiali della pianificazione strategica, che comunque risulta correttamente impostata nella fase di programmazione e di rendicontazione.

#### **2.4 Controllo sugli equilibri finanziari**

Dai referti si evince che il controllo in parola è integrato con il controllo sugli organismi partecipati e che il responsabile del servizio finanziario ha adottato specifiche linee di indirizzo e/o coordinamento per l'ordinato svolgimento dei controlli sugli equilibri finanziari (non trasmesse, benché richieste).

In sede istruttoria è stata chiesta la trasmissione dei *report* prodotti negli esercizi 2017 e 2018, nonché delle deliberazioni di Giunta o di Consiglio di ufficializzazione dei *report* stessi. Al riguardo in fase di riscontro sono state trasmesse numerose delibere attinenti alle varie fasi di gestione del bilancio (Approvazione, variazioni e verifica degli equilibri).

Gli unici atti di indirizzo e coordinamento trasmessi risultano due note di identico contenuto rispettivamente in data 6/7/2017 e 5/7/2018 ed aventi il medesimo oggetto: "Salvaguardia degli equilibri e assestamento generale di bilancio dell'esercizio 2017 [e 2018] ai sensi degli artt. 175, comma 8 e 183 del d.lgs. n. 267/2000.

Questa Sezione, in proposito, sottolinea che il controllo interno sugli equilibri finanziari deve concretizzarsi in un monitoraggio costante delle dinamiche della gestione finanziaria, sotto il profilo della competenza, della cassa e dei residui e che le sue risultanze vanno riferite agli organi di vertice con frequenza infrannuale. In questo modo, le informazioni rese disponibili da questa forma di controllo consentirebbero di intercettare, tempestivamente, eventuali situazioni di squilibrio, con particolare riguardo alla gestione della liquidità.

Si rileva, altresì, che negli esercizi in esame per più di due volte gli Organi di Governo, il Segretario e i Responsabili dei servizi, sono stati coinvolti nel controllo degli equilibri finanziari.

Sono state disposte misure per il ripristino dell'equilibrio finanziario con riguardo solo alla gestione di competenza nell'esercizio 2017 e con riguardo alla competenza e alla cassa nell'esercizio 2018.

L'Ente in entrambe le annualità ha impiegato la quota libera dell'avanzo di amministrazione, ai sensi dell'art. 187, comma 2, lett. b) del TUEL.

Fra i controlli effettuati si rileva che si è proceduto alla verifica della compatibilità del programma dei pagamenti con le disponibilità di cassa e sono state, altresì, adottate le opportune iniziative, anche di tipo contabile, amministrativo o contrattuale, previste dall'art. 183, comma 8, del TUEL per il caso di insufficiente disponibilità di cassa dovuta a ragioni sopravvenute.

Nel corso degli esercizi considerati, non sono state effettuate segnalazioni ai sensi dell'art.153, comma 6, del TUEL per il costituirsi di situazioni - non compensabili da maggiori entrate o minori spese - tali da pregiudicare gli equilibri del bilancio.

Si rileva, infine, che l'Ente ha ricostituito la consistenza delle entrate vincolate utilizzate nel rispetto dell'art. 195 del Tuel.

## **2.5 Controllo sugli organismi partecipati**

L'Ente si è dotato di una specifica struttura dedicata al controllo sugli organismi partecipati e gli indirizzi strategici ed operativi degli organismi strumentali sono stati definiti nel 2017 e non

anche nel 2018. Non sono stati approvati i *budget* delle società partecipate *in house* o degli organismi strumentali controllati dall'Ente.

Con il referto relativo all' annualità 2018 l'Ente ha riferito che nel perimetro delle società controllate sono state incluse anche quelle a totale partecipazione pubblica, per le quali il controllo viene esercitato in forma congiunta. Risultano monitorati i rapporti finanziari, economici e patrimoniali fra l'Ente e le sue società partecipate, l'attuazione delle norme in materia di gestione del personale delle partecipazioni societarie ai sensi dell'art. 19 del Tusp e il grado di attuazione delle misure di razionalizzazione delle partecipazioni societarie. È stata effettuata la conciliazione dei rapporti creditori e debitori tra l'Ente e gli organismi partecipati (art. 11, co. 6, lett. j, d.lgs. n.118/2011).

Dai referti si evince che sono previsti cinque report informativi periodici nel corso dell'anno da parte degli organismi partecipati, inerenti ai profili organizzativi e gestionali, a fronte dei quali ne sono stati prodotti 6 nel 2017 e 2 nel 2018.

Con nota istruttoria sono stati richiesti i report indicati nei referti ma in riscontro sono stati trasmessi tre allegati che corrispondono ad alcune tabelle (all.1 bis), ad una nota della Società Spoltore servizi n. 17 del 24 febbraio 2018 e relativa al controllo analogo ex art. 8 del regolamento approvato con delibera di Consiglio comunale n. 80 del 19 ottobre 2017 (all.2bis) e ad una relazione annuale in data 20 febbraio 2018 dell'Organismo di vigilanza della Società Spoltore servizi sulle verifiche effettuate nell'anno 2017.

Il controllo sugli organismi partecipati è disciplinato dagli articoli 18, 19 e 20 del regolamento sul sistema dei controlli interni che hanno per oggetto la tipologia dei controlli sulle società partecipate non quotate, consistenti in svariati monitoraggi e la reportistica da elaborare in *rapporti semestrali da sottoporre alla Giunta e al Consiglio per la successiva predisposizione di deliberazioni consiliari di ricognizione dei programmi*.

Con delibera consiliare n.80 del 19 ottobre 2017, è stato, altresì, approvato il regolamento che disciplina le attività di vigilanza e di controllo analogo esercitate sulle società *in house* di cui all'art.4, comma 2, del d.lgs. 175/2016.

Dal riscontro istruttorio nessun elemento è stato fornito circa lo svolgimento delle attività di programmazione, monitoraggio e controllo di cui ai citati regolamenti comunali e ciò non consente di poter formulare una valutazione sull'adeguatezza del controllo sugli organismi partecipati. L'Ente al riguardo ha solo precisato quanto segue:

3)Il DUP 2018 nella SES- Organismi gestionali, fa riferimento agli indirizzi strategici assegnati con delibera CC 41/2016, confermando quanto stabilito con deliberazione CC 41/2015, demandando ai responsabili di Settore la verifica di compatibilità economico finanziaria in riferimento al bilancio dell'Ente. Con riferimento ai servizi di manutenzione verde, manutenzione pubblica illuminazione, servizio trasporto scolastico, servizio

refezione scolastica, servizi cimiteriali e illuminazione votiva si prevedeva la modifica dello Statuto della Società per ampliare la gamma dei servizi.

4) Non risultano obiettivi assegnati alla Società Annualità 2018. Non risulta agli atti d'ufficio documentazione inerente il budget 2018.

Da ultimo, l'Ente ha fatto presente che i bilanci consolidati degli Esercizi 2017 e 2018 sono stati approvati rispettivamente con deliberazioni di Consiglio comunale n. 76 del 10 ottobre 2017 e n. 62 del 27 settembre 2018. Dalle relazioni ex art. 1, commi 166 e ss., della l. n. 266/2005 sui rendiconti delle due annualità in esame, trasmesse a questa Sezione regionale di controllo dall'organo di revisione contabile, risulta che il sistema informativo consente di rilevare i rapporti finanziari, economici e patrimoniali tra l'Ente e le sue società partecipate e che i prospetti dimostrativi di cui all'art. 11, comma 6, lett. j, del d.lgs. n. 118/2011 dei debiti e crediti reciproci tra l'Ente e gli organismi partecipati recano la doppia asseverazione degli organi di revisione.

Alla luce del quadro sopra riportato, si raccomanda all'Ente un attento monitoraggio dei rapporti con gli organismi partecipati, in particolar modo dei crediti e debiti reciproci, al fine di evitare possibili squilibri economico-finanziari rilevanti per il proprio bilancio.

Si ricorda che l'incertezza dei rapporti economico-finanziari tra l'Ente ed i suoi organismi partecipati, si pone in contrasto con i principi di sana gestione sotto il profilo del rischio per gli equilibri di bilancio. La corretta rilevazione delle reciproche poste creditorie e debitorie risulta funzionale a salvaguardare gli equilibri finanziari, posto che attenua il rischio di emersione di passività latenti, suscettibili di tradursi in un esborso finanziario.

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

Il controllo sulla qualità dei servizi è disciplinato dagli articoli 21, 22 e 23 del regolamento sul sistema dei controlli interni.

Con il referto in esame l'Ente ha precisato di aver effettuato analisi sulla qualità "effettiva" su alcuni servizi (in termini di prontezza [tempestività/adequatezza dei tempi di risposta], coerenza ed esaustività delle risposte alle richieste degli utenti e di minori disagi o imprevisti prodotti da disservizi) adottando indicatori che rappresentano compiutamente le dimensioni effettive della qualità dei servizi e delle prestazioni erogate. Le rilevazioni sulla qualità dei servizi si sono estese anche agli organismi partecipati.

Gli *standard* di qualità programmati nell'anno sono stati determinati in conformità a quelli previsti nelle Carte dei servizi o in altri provvedimenti similari in materia e l'Ente ha compiuto indagini sulla soddisfazione degli utenti (interni ed esterni) con frequenza annuale misurandone la soddisfazione, direttamente o per il tramite di organismi controllati, su alcuni servizi.

L'Ente ha precisato di non aver pubblicizzato i risultati delle indagini sulla soddisfazione degli utenti ma di aver effettuato confronti sistematici (*benchmarking*) con i livelli di qualità raggiunti da altre amministrazioni.

Non sono previste forme di coinvolgimento attivo dei portatori di interesse (*stakeholders*) nella fase di definizione degli standard di qualità e rispetto all'anno precedente l'Ente non ha realizzato un innalzamento degli standard economici o di qualità dei servizi (nel loro insieme o per singole prestazioni) misurabili attraverso indicatori definiti e pubblicizzati.

In sede di approfondimento istruttorio è stata chiesta la trasmissione dei *report* prodotti negli esercizi 2017 e 2018.

L'Ente ha allegato in fase di riscontro solo delle determinate di presa d'atto dei verbali di sopralluogo della Commissione mense scolastiche e ha precisato: *È già attivato un sistema di rilevazione e analisi della qualità e del grado di soddisfacimento dell'utenza per i servizi resi al cittadino. Il Comune dal 2015 ha installato un totem per l'acquisizione digitale di questionari compilati direttamente dall'utente/cittadino presso lo sportello dell'Ente. Nel corso dell'annualità 2017 è proseguita l'attività volta a misurare la "customer satisfaction"; in particolare, si è focalizzata l'attenzione sui servizi erogati dal Settore IV, ufficio tecnico, si è provveduto a reimpostare e reinstallare il "Totem" di fronte l'ufficio tecnico migliorando l'accesso al sistema, per la compilazione del questionario. Nello specifico, le operazioni hanno riguardato la predisposizione di questionari idonei a rilevare la "soddisfazione del cittadino" con l'applicazione di tecniche di rilevazione statistica.*

Come è stato anche ribadito dalla Sezione delle autonomie, 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 dall'Ente.

**P.Q.M.**

La Sezione regionale di controllo per l'Abruzzo

**ACCERTA**

sulla base della Relazione annuale del Sindaco di Spoltore, la parziale adeguatezza del funzionamento del sistema integrato dei controlli interni negli esercizi 2017 e 2018 (ai sensi dell'art. 148 del d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267 del Tuel), segnalando le criticità sopra riportate dettagliatamente in merito:

- al controllo di regolarità amministrativa e contabile, adeguando le modalità di campionamento e selezione degli atti da sottoporre a verifica successiva anche con l'adozione dei criteri fissati a livello internazionale (ISA 530, ISSAI 1530), onde evitare l'utilizzo di tecniche di natura non statistica e non probabilistica;

- al controllo di gestione e strategico, da integrare in maniera più incisiva con le altre tipologie di controllo;

- al controllo sugli equilibri finanziari, carente di un monitoraggio costante della gestione attraverso report con frequenza ricorrente, che abbiano natura indipendente dai documenti di programmazione finanziaria previsti dal Tuel e dai principi contabili armonizzati;

- al controllo sugli organismi partecipati, che richiede l'integrazione delle attività di programmazione, monitoraggio e controllo in linea con le previsioni dei regolamenti comunali;

- al controllo sulla qualità dei servizi, da introdurre anche per altri servizi comunali sviluppando procedure ed una reportistica adeguata.

#### **DISPONE**

che, a cura della segreteria, copia della presente deliberazione sia comunicata al Sindaco, al Consiglio comunale e all'Organo di revisione del Comune di Spoltore.

Ai sensi dell'art. 31 del d.lgs. n. 33/2013, come sostituito dall'art. 27, comma 1, del d.lgs. n. 97/2016, la presente deliberazione deve essere pubblicata sul sito internet dell'Amministrazione comunale.

Così deliberato in L'Aquila, nella Camera di consiglio del 24 marzo 2021.

L'Estensore

Antonio DANDOLO

*f.to digitalmente*

Il Presidente

Stefano SIRAGUSA

*f.to digitalmente*

Depositata in Segreteria

Il Funzionario preposto al Servizio di supporto

Lorella Giammaria