



*Repubblica italiana*

*La Corte dei conti*

*Sezione regionale di controllo per l'Abruzzo*

composta dai Magistrati:

Stefano SIRAGUSA	Presidente
Marco VILLANI	Consigliere
Francesca Paola ANELLI	Consigliere
Antonio DANDOLO	Consigliere (relatore)
Giovanni GUIDA	Primo Referendario

nella Camera di consiglio del 1° giugno 2021 ha assunto la seguente

#### **DELIBERAZIONE**

relativa al funzionamento del **sistema dei controlli interni del Comune di Roseto degli Abruzzi - anni 2017, 2018 e 2019;**

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, 22/SEZAUT/2019/INPR e 19/SEZAUT/2020/INPR della Sezione delle Autonomie della Corte dei conti, depositate rispettivamente in data 10 luglio 2018, 29 luglio 2019 e 27 ottobre 2020, che hanno approvato per le tre 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, al 30 ottobre 2019 il termine per la trasmissione della relazione riguardante i controlli svolti nell'anno 2018 e al 31 dicembre 2020 il termine per la trasmissione della relazione riguardante i controlli svolti nell'anno 2019, 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 Roseto degli Abruzzi** elaborati sugli schemi di relazione allegati alle succitate deliberazioni della Sezione Autonomie ed acquisiti da questa Sezione, con prot. n. 2171, n. 3765 e n. 2201, rispettivamente del 14 settembre 2018, del 15 ottobre 2019 e del 30 dicembre 2020;

vista l'ordinanza del 28 maggio 2021, n. 24/2021 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"*, apposita sanzione pecuniaria.

Le citate disposizioni rafforzano la portata dei controlli interni, ma non ne stravolgono la natura fondamentalmente 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 gli esercizi 2017, 2018 e 2019 conserva le principali caratteristiche di forma e contenuto delle linee-guida approvate in precedenza, 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, 2018 e 2019 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 Roseto degli Abruzzi. Anni 2017, 2018 e 2019***

Il Sindaco ha trasmesso, a questa Sezione, mediante l'applicativo "Con.Te.", i referti annuali sul funzionamento dei controlli interni per gli esercizi 2017, 2018 e 2019.

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 n. 6323, datata 15 febbraio 2021, 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. 156/2017 di questa Sezione. Con l'atto in parola si è accertata, sulla base dei relativi referti annuali, la parziale adeguatezza del sistema dei controlli interni del Comune di Roseto degli Abruzzi, richiedendo un'implementazione delle modalità di esercizio del controllo strategico e della qualità dei servizi nonché un miglioramento delle procedure connesse al controllo di gestione e al controllo di regolarità amministrativa e contabile. Per quest'ultima attività di controllo veniva segnalata la necessità di tecniche mirate di campionamento e selezione degli atti da sottoporre ad esame.

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 gli esercizi 2017,2018 e 2019, 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 ora disciplinato dal Regolamento comunale sul sistema dei controlli interni, approvato con deliberazione consiliare n. 1 del 15 febbraio 2018. Dai tre referti in esame non risultano le osservazioni che la Sezione ha formulato sull'adeguatezza e sul funzionamento dei controlli interni però dai referti relativi alle annualità 2017 e 2018 si evince che per tutte le tipologie di controllo sono intervenute modifiche nel sistema dei controlli interni in funzione di maggiore integrazione e raccordo tra le stesse. Infatti, l'Ente con la delibera consiliare succitata ha richiamato la deliberazione di questa Sezione di controllo prendendo in esame le osservazioni formulate ed approvando il nuovo regolamento sui controlli interni con cui ha proceduto ad una revisione di tutte le tipologie di controllo.

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

In base agli articoli dal 12 al 19 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.

Si osserva, in merito al comma 4 dell'art. 17 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 che in fase attuativa tale disposizione deve essere necessariamente coniugata, da parte del Comune di Roseto degli Abruzzi, 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. 15 del citato regolamento, è svolto, sotto la direzione del Segretario generale con frequenza trimestrale.

In sede istruttoria è stato chiesto il numero totale degli atti (divisi per categorie secondo lo schema adottato di selezione campionaria) che hanno costituito la popolazione su cui è stato effettuato il campionamento per la selezione degli elementi da sottoporre a controllo successivo e la descrizione della tecnica di campionamento adottata con riferimento alla modalità di estrazione casuale utilizzata.

L'Ente ha riferito che: «A seguito delle osservazioni formulate dalla Corte dei Conti nella precorsa attività di verifica (deliberazione n. 156/2017/VSGC) le modifiche intervenute con il nuovo regolamento approvato si sono concretizzate nella modifica della campionatura degli atti da sottoporre a controllo di regolarità amministrativa e contabile che, si è ritenuto, non potesse prescindere dalle attività a rischio come individuate nel Piano per la Prevenzione della corruzione. Di fatto, dall'anno 2018, il controllo successivo di regolarità amministrativa, va fatto, si legge nell'articolo 15 del Regolamento, "su una percentuale di circa il 3% del numero complessivo degli atti diventati efficaci nel trimestre precedente. Le relative tecniche di campionamento, effettuate secondo selezioni casuali, dovranno tener conto dei seguenti parametri:

- il 70% degli atti oggetto di campionamento nella suddetta misura del 3% dovranno essere individuati tra gli atti adottati da settori e uffici che, in riferimento al vigente Piano Triennale sulla Anticorruzione, presentano un grado medio / alto di rischio;

- il restante 30% degli atti oggetto di campionamento nella suddetta misura del 3% dovranno essere individuati tra gli atti adottati da settori e uffici che, in riferimento al vigente Piano Triennale sulla Anticorruzione, presentano un grado basso di rischio." Nello specifico, in ordine al **controllo di regolarità amministrativa e contabile**, si rappresenta quanto segue:

- Il numero totale di atti che hanno costituito la popolazione sui quali è stato effettuato il controllo è il seguente, distinto per anni e diviso per categorie:

**Anno 2017**

- Determinazioni n. 921

**Anno 2018**

- Determinazioni 799

**Anno 2019**

- Determinazioni 768

- La tecnica di campionamento è, come detto ad estrazione casuale, avendo cura di estrarre un numero superiore di atti all'interno dei quali poter, a partire dall'anno 2018, estrapolare gli atti a

*basso, medio e alto rischio come individuati dal Piano Anticorruzione approvato per ogni anno di riferimento.»*

Sono stati trasmessi i *report* prodotti negli anni 2017, 2018 e 2019 che, come da disposizioni regolamentari, sono stati rimessi ai dirigenti, al Comandante della Polizia Locale, al Sindaco, agli Assessori comunali, al Presidente del Consiglio, ai Consiglieri comunali, al Collegio dei Revisori dei conti e all'Organo Indipendente di Valutazione.

Nel corso dell'attività di controllo sono stati rilevati errori formali, il non richiamo delle normative di interesse e la mancanza di allegati pur richiamati negli atti medesimi. Insieme alla segnalazione della difformità rilevate il Segretario generale ha fornito le dovute raccomandazioni e indicazioni in ordine ai successivi comportamenti da tenere.

Si osserva che l'attività di controllo si è incentrata unicamente sulle determinazioni in difformità da quanto previsto dall'art. 147 bis del T.U.E.L. (*Sono soggette al controllo le determinazioni di impegno di spesa, i contratti e gli altri atti amministrativi, scelti secondo una selezione casuale effettuata con motivate tecniche di campionamento*). E' necessario pertanto che l'attività di controllo si rivolga anche ad altre tipologie di atti come peraltro indicato dal regolamento comunale sui controlli interni che all'art. 15 dispone " *Il Segretario Generale organizza, svolge e dirige, secondo principi generali di revisione aziendale il controllo successivo di regolarità amministrativa sulle determinazioni di impegno di spesa, sui contratti stipulati in forma di scrittura privata e sugli altri atti amministrativi diversi dalle deliberazioni di Giunta e Consiglio, nonché su ogni altro atto amministrativo che ritenga di verificare*".

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

Infine, sono state verificate le attestazioni concernenti i pagamenti effettuati dopo la scadenza dei termini previsti dall'art. 4 del d.lgs. n. 231 del 2002, secondo le modalità di cui all'art. 41 del d.l. 24 aprile 2014, n.66, convertito dalla legge 23 giugno 2014, n. 89.

## **2.2 Controllo di gestione**

L'Ente si è 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. 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 relative delibere di approvazione della Giunta. Le relazioni sulla *performance* sono state tutte regolarmente approvate con delibere di Giunta comunale e quelle relative alle annualità 2017 e 2018 sono state validate dall'Organismo indipendente di valutazione (OIV) mentre la relazione sulla *performance* per l'anno 2019 non risulta ancora validata dall' OIV.

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

In sede istruttoria l'Ente ha rappresentato *"che non sono state rilevate criticità specifiche. All'occorrenza, al variare dei programmi e / o delle priorità amministrative, sono stati parimenti variati gli obiettivi e le risorse assegnate. L'O.I.V. ha monitorato costantemente il grado di raggiungimento degli obiettivi e ha supportato la struttura nell'adozione di eventuali azioni correttive"*.

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.

Il grado di raggiungimento degli obiettivi nelle tre annualità viene indicato dall'Ente come "alto" per i servizi amministrativi, 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 24 per cento per il 2017, nel 25 per cento per il 2018 e nel 23,3 nel 2019.

### **2.3 Controllo strategico**

Il controllo strategico è disciplinato dagli articoli 2 a 4 del regolamento sul sistema dei controlli interni.

I referti in esame riportano che dal 2018 il controllo strategico è integrato con il controllo di gestione e vengono effettuate, a preventivo, adeguate verifiche tecniche o 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 i referti relativi alle annualità 2018 e 2019 l'Ente ha rispettivamente indicato nel 74 per cento per il 2018 e nel 78 per cento nel 2019, la quota di obiettivi strategici raggiunti e in fase istruttoria ha precisato che per il calcolo della percentuale di raggiungimento degli obiettivi strategici *"si è partiti dai dati estrapolati dalla relazione sulle performance per gli anni di riferimento, tabella "valutazione totale" per ogni dirigente/funziario delegato/ comandante PL, sommando il peso percentuale "strategicità degli obiettivi" di ogni dirigente /funziario delegato/ comandante di PL, rapportando lo stesso*

*al valore massimo dell'obiettivo di strategicità. Successivamente il numero così ottenuto viene diviso per il numero delle unità soggette a valutazione."*

Per ogni annualità in esame il Comune ha riferito di aver adottato una delibera di verifica dello stato di attuazione dei programmi.

Dalle relazioni sulla *performance* relative alle tre annualità in esame e consultate sul sito istituzionale dell'Ente alla voce Amministrazione trasparente si evince una serie di riferimenti sul ciclo della *performance* che danno conto dell'iter procedurale seguito.

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.

Al riguardo si richiama anche quanto disposto dal comma 2 dell'art. 147 ter del T.U.E.L. che prevede *"2. L'unità preposta al controllo strategico, che è posta sotto la direzione del direttore generale, laddove previsto, o del segretario comunale negli enti in cui non è prevista la figura del direttore generale, elabora rapporti periodici, da sottoporre all'organo esecutivo e al consiglio per la successiva predisposizione di deliberazioni consiliari di ricognizione dei programmi"*.

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.

Il responsabile del servizio finanziario ha adottato nel corso delle tre annualità in esame specifiche linee di indirizzo e/o coordinamento per l'ordinato svolgimento dei controlli sugli equilibri finanziari.

In fase istruttoria è stata chiesta la trasmissione dei *report* prodotti negli esercizi 2017, 2018 e 2019 nonché delle deliberazioni di Giunta o di Consiglio, di ufficializzazione dei *report* stessi. L'Ente ha comunicato, allegando una serie di deliberazioni, il ciclo di programmazione (approvazione del bilancio, variazioni, assestamento e salvaguardia degli equilibri).

Ai sensi del vigente regolamento sui controlli interni il responsabile del servizio finanziario effettua il controllo sugli equilibri finanziari con le modalità di cui all'art. 32 del Regolamento di contabilità che prevede ai primi due commi: *“1. Il controllo degli equilibri finanziari è svolto sotto la direzione e il coordinamento del Responsabile del Servizio Finanziario. Collaborano all'attività l'organo di revisione, il segretario comunale, i responsabili individuati con il piano esecutivo di gestione o con altro atto di organizzazione equivalente.*

*2. Il Responsabile del Servizio Finanziario predispose con periodicità semestrale una relazione illustrativa della situazione degli equilibri finanziari dell'Ente e degli obblighi derivanti da vincoli di finanza pubblica. Tale relazione viene trasmessa al Sindaco, alla Giunta, al Presidente del Consiglio Comunale e al Collegio dei Revisori dei Conti. Il Collegio dei Revisori dei Conti entro sette giorni dalla ricezione, esprime eventuali rilievi e proposte sulla relazione”.*

Anche alla luce delle disposizioni regolamentari, si sottolinea l'esigenza che il controllo interno sugli equilibri finanziari si concretizzi in un monitoraggio costante delle dinamiche della gestione finanziaria, sotto il profilo della competenza, della cassa e dei residui e che le sue risultanze vadano 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.

Dai referti 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 e sono state richieste nel 2018 e nel 2019 misure per il ripristino dell'equilibrio finanziario con riguardo alla gestione dei residui.

L'Ente in tutte e tre le annualità non 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 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 osserva, infine, che l'Ente nei tre esercizi in esame ha ricostituito la consistenza delle entrate vincolate utilizzate nel rispetto dell'art. 195 del TUEL.

La Sezione, preso atto delle dichiarazioni dell'Ente, ritiene opportuno ribadire in questa sede quanto evidenziato dalla Sezione Autonomie con deliberazione n. 5/SEZAUT/2017/INPR), ricordando che il controllo sugli equilibri finanziari, disciplinato dall'art. 147-quinquies TUEL *“è diretto a garantire il costante controllo degli equilibri finanziari, della gestione di competenza, della gestione dei residui e di quella di cassa, anche ai fini della realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica, mediante*

*l'attività di coordinamento e vigilanza da parte del responsabile del servizio finanziario e di controllo da parte dei responsabili dei diversi servizi dell'Ente. L'intento del legislatore è, comunque, quello di responsabilizzare l'intera organizzazione dell'Ente, attraverso il coinvolgimento dell'amministrazione nel suo complesso. La stessa disposizione normativa prescrive, infatti, che il controllo sugli equilibri finanziari sia svolto «sotto la direzione e il coordinamento del Responsabile del servizio finanziario e mediante la vigilanza dell'organo di revisione, prevedendo il coinvolgimento attivo degli organi di governo, del direttore generale, ove previsto, del segretario e dei responsabili dei servizi, secondo le rispettive responsabilità». .... Le modalità, nonché l'assetto organizzativo relativo al controllo degli equilibri, devono trovare esauriente disciplina nel Regolamento di contabilità dell'Ente, con l'obiettivo di coordinare i ruoli specifici dei molteplici attori del controllo in parola e garantire la piena conoscenza delle vicende, interne ed esterne, che possono influire sugli andamenti economico-finanziari.”*

## **2.5 Controllo sugli organismi partecipati**

L'Ente non si è dotato di una specifica struttura dedicata al controllo sugli organismi partecipati e nelle tre annualità in esame non sono stati definiti gli indirizzi strategici ed operativi degli organismi strumentali. Non sono stati approvati i *budget* delle società partecipate *in house* o degli organismi strumentali controllati dall'Ente.

Dai referti si evince che risultano monitorati i rapporti finanziari, economici e patrimoniali fra l'Ente e le sue società partecipate ma non anche 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.

Gli organismi partecipati che gestiscono pubblici servizi hanno pubblicato la Carta dei servizi prevista dall'art. 32 del d.l. n. 33 del 2013.

Dai referti risulta come nel corso dei tre esercizi in esame siano stati prodotti ogni anno due *report* che, benché richiesti, non sono stati trasmessi.

Al riguardo, in sede istruttoria è stato precisato che *“L'ente non si è dotato di specifica struttura dedicata al controllo sugli organismi partecipati ai sensi dell'articolo 147/quarter, comma 1, del TUEL, per la criticità di personale in organico, che non consente in alcun modo di creare apposite strutture. Con le deliberazioni di approvazione del bilancio consolidato e, in sede di assemblea in occasione dell'approvazione dei bilanci delle partecipate stesse, con il proprio diritto di voto, si controllano le spese sostenute dalle società il rispetto della normativa sul personale”*.

Dalle relazioni ex art. 1, commi 166 e ss., della l. n. 266/2005 sui rendiconti delle tre 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. Risulta, tuttavia, che i prospetti dimostrativi di cui all'art. 11, comma 6, lett. j, del d.lgs. n. 118 del 2011 dei debiti e crediti reciproci tra l'Ente e gli organismi

partecipati non recano la doppia asseverazione degli organi di revisione, anche se non si sono verificati casi di mancata conciliazione dei rapporti creditori e debitori fra l'Ente e gli organismi partecipati.

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.

Da ultimo, l'Ente ha fatto presente che i bilanci consolidati degli esercizi 2017, 2018 e 2019 sono stati approvati rispettivamente con deliberazioni del Consiglio comunale n. 37 del 27/9/2018, n.72 del 26/9/2019 e n. 78 del 30/11/2020.

La Sezione, preso atto di quanto dichiarato dall'Ente nei referti sul funzionamento dei controlli interni per gli esercizi 2017, 2018 e 2019 e delle precisazioni fornite in sede istruttoria, ritiene opportuno rammentare che l'art. 147-quater del TUEL attribuisce ad un ufficio appositamente preposto dell'Ente proprietario il compito di definire preventivamente sulla base di *standard* prefissati, gli obiettivi gestionali, secondo parametri qualitativi e quantitativi, cui le proprie società partecipate non quotate devono tendere. Le società partecipate erogano servizi pubblici o svolgono attività per conto dell'Ente, pertanto i relativi controlli devono tener conto della chiarezza degli obiettivi, degli impegni assunti, dei contenuti del contratto di servizio e dei poteri che gli accordi riservano all'Ente proprietario. Quest'ultimo organizza un idoneo sistema informativo, finalizzato a rilevare i rapporti finanziari tra sé e la società, la situazione contabile, gestionale e organizzativa della stessa, i contratti di servizio, la loro qualità e il rispetto delle norme sui vincoli di finanza pubblica. Sulla base di tali informazioni, l'ente locale effettua il monitoraggio periodico sull'andamento delle società non quotate partecipate, analizza gli scostamenti rispetto agli obiettivi assegnati e individua le opportune azioni correttive, anche in riferimento a possibili squilibri economico-finanziari rilevanti per il bilancio dell'Ente.

La Sezione rimarca, altresì, l'importanza di controlli diretti a verificare l'efficacia dell'azione degli organismi partecipati, intesa come capacità della stessa di conseguire gli obiettivi prefissati e richiama l'Ente all'elaborazione di idonei indici di rilevazione di una sana gestione, che consentano l'adozione di misure correttive dirette ad indirizzarne e modificarne l'azione in corso di esercizio in ragione dello scostamento dagli obiettivi prefissati.

## 2.6 *Controllo sulla qualità dei servizi*

Il controllo sulla qualità dei servizi è disciplinato dall' articolo 23 del regolamento sul sistema dei controlli interni.

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

Gli *standard* di qualità programmati nell'anno non sono stati determinati in conformità a quelli previsti nelle Carte dei servizi o in altri provvedimenti simili in materia, L'Ente ha compiuto indagini sulla soddisfazione degli utenti (interni ed esterni) con frequenza annuale, misurandone la soddisfazione su tutti i servizi.

In fase istruttoria è stata chiesta la trasmissione dei *report* prodotti negli esercizi oggetto di analisi, nonché delle delibere di Giunta o di Consiglio che hanno ufficializzato tali *report*.

L'Ente ha fornito riscontro precisando " *Per quanto infine concerne il controllo di qualità dei servizi risultano codificati sistemi di rilevazione della customer satisfaction a mezzo di "faccine" poste sul sito e alle quali rispondere in forma anonima, a partire dall'anno 2019. Agli utenti è chiesto di indicare la qualità effettiva di ogni singolo servizio in termini di tempestività, adeguatezza, cortesia. Si terrà in considerazione l'opportunità di adottare apposite carte di servizio"*.

Come è stato anche ribadito dalla Sezione delle autonomie, tale ultima 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 delle relazioni annuali del Sindaco di Roseto degli Abruzzi, la parziale adeguatezza del funzionamento del sistema integrato dei controlli interni negli esercizi 2017, 2018 e 2019 (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, che richiede l'adeguamento delle 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 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 anche in linea con le previsioni del regolamento comunale;

- al controllo sulla qualità dei servizi, sviluppando sistemi per rilevare compiutamente le dimensioni effettive del livello qualitativo delle prestazioni erogate previa adozione delle Carte dei servizi o di altri provvedimenti similari in materia per programmare annualmente gli *standard* di qualità.

#### 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 Roseto degli Abruzzi.

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 1° giugno 2021.

L'Estensore

Antonio DANDOLO

*f.to digitalmente*

Il Presidente

Stefano SIRAGUSA

*f.to digitalmente*

Depositata in Segreteria il

Il Funzionario preposto al Servizio di supporto

Lorella Giammaria