



## CORTE DEI CONTI

### SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA PUGLIA

La Sezione, composta dai magistrati:

Enrico Torri	Presidente
Carlo Picuno	Consigliere, <i>relatore</i>
Giovanni Natali	Referendario
Nunzio Mario Tritto	Referendario
Daniela Piacente	Referendario
Antonio Marsico	Referendario
Lucia Minervini	Referendario
Giovanna Olivadese	Referendario

ha assunto la seguente

#### **DELIBERAZIONE**

sulla verifica del funzionamento dei controlli interni ai fini del rispetto delle regole contabili e dell'equilibrio di bilancio del Comune di Torremaggiore (FG) relativamente all'anno 2019.

udito il relatore dott. Carlo Picuno nella camera di consiglio del 16.12.2021, convocata con ordinanza n. 66/2021.

Premesso e considerato in

#### **FATTO E DIRITTO**

L'art. 148 del d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267, recante il "Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali" (TUEL), come novellato dall'art. 3, co. 1, sub e) del decreto legge 10 ottobre 2012, n. 174 - convertito con modificazioni dalla legge 7 dicembre 2012 n. 213 - e da ultimo dall'art. 33 del decreto legge 24 giugno 2014, n. 91, convertito dalla

legge 11 agosto 2014, n. 116, nell'ambito delle misure volte al rafforzamento della partecipazione della Corte dei conti al controllo sulla gestione finanziaria delle regioni, prevede al primo comma che *“ Le sezioni regionali della Corte dei conti, con cadenza annuale, nell'ambito del controllo di legittimità e regolarità delle gestioni, verificano il funzionamento dei controlli interni ai fini del rispetto delle regole contabili e dell'equilibrio di bilancio di ciascun ente locale. A tale fine, il sindaco, relativamente ai comuni con popolazione superiore ai 15.000 abitanti, o il presidente della provincia, avvalendosi del direttore generale, quando presente, o del segretario negli enti in cui non è prevista la figura del direttore generale, trasmette annualmente alla sezione regionale di controllo della Corte dei conti un referto sul sistema dei controlli interni, adottato sulla base delle linee guida deliberate dalla sezione delle autonomie della Corte dei conti e sui controlli effettuati nell'anno, entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore della presente disposizione; il referto è, altresì, inviato al presidente del consiglio comunale o provinciale.”*

Con deliberazione della Sezione delle Autonomie della Corte dei conti n. 19/2020/SEZAUT/INPR, allo scopo di fornire univoche indicazioni alle Sezioni Regionali di controllo della Corte dei conti nell'espletamento della funzione di referto in parola, sono state approvate le linee di orientamento per i suddetti referti annuali relativamente all'esercizio 2019. Più in particolare con la richiamata delibera la Sezione delle Autonomie ha avuto modo di ribadire che *“Il corretto funzionamento del sistema dei controlli interni costituisce il miglior presidio per l'osservanza degli obblighi di finanza pubblica posti a tutela dei principi di equità intergenerazionale e di stabilità finanziaria, oltre che per la salvaguardia dell'integrità e della trasparenza della gestione delle risorse finanziarie pubbliche assegnate alle autonomie territoriali. Un efficace sistema dei controlli interni rappresenta lo strumento per rispondere alle esigenze conoscitive del management e soddisfare i bisogni della collettività.*

*Le Linee guida e lo schema di relazione-questionario sul funzionamento del sistema dei controlli interni nell'esercizio 2019 intende offrire ai Sindaci delle Città metropolitane e dei Comuni con popolazione superiore a 15.000 abitanti, nonché ai Presidenti delle Province, uno strumento ricognitivo approfondito, stabile e ricorrente per la raccolta di dati omogenei e comparabili, basati su criteri univoci idonei a fornire una visione d'insieme su cui fondare valutazioni di adeguatezza, affidabilità ed efficacia circa il sistema dei controlli realizzato negli anni dagli Enti.*

*Le ripercussioni prodotte dall'emergenza epidemiologica da COVID-19 sembrano essere destinate a incidere in modo significativo sul quadro di detti controlli, in considerazione anche dell'esigenza di*

*adattare la struttura organizzativa e le prestazioni lavorative al nuovo scenario e al fine di garantire la tutela della salute del personale dipendente.*

*In quest'ottica la Sezione delle autonomie ha inteso offrire un ulteriore supporto operativo attraverso criteri volti a dotare i controlli di più adeguati mezzi (organizzativi, informatici e metodologici) per contrastare efficacemente le emergenze attuali e future.*

*In particolare con la deliberazione nr. 18/SEZAUT/2020/INPR, recante "Linee di indirizzo per i controlli interni durante l'emergenza COVID-19", la Corte dei conti ha voluto evidenziare alcuni alert su aree o aspetti significativi della gestione i cui esiti potrebbero rischiare di compromettere, in assenza di opportune iterazioni tra i controlli, il perseguimento degli equilibri di bilancio, con pesanti ricadute sul sistema economico e finanziario dell'Ente.*

*Il tempestivo aggiornamento del modello organizzativo richiede più frequenti interlocuzioni tra gli organi di controllo interno e l'Amministrazione, al fine sia di mitigare i rischi di contagio tra i lavoratori sia di fornire una più chiara visione delle reali possibilità di interventi di spesa o di rinvio/riduzione di entrate tributarie e tariffarie conseguenti alle forti sollecitazioni provenienti dal territorio.*

*Le Linee guida 2019 delineano dunque, in tale prospettiva, l'osservazione dei diversi controlli come un unico sistema di misurazione integrato, in grado di raccordare tra loro l'insieme dei differenti indicatori di cui ciascun controllo è dotato. A tal fine è necessario che i loro contenuti siano coerenti e conseguenti, come fasi successive di elaborazione di un report unitario su cui fondere i processi decisionali dell'Ente.*

*Lo strumento ha inoltre lo scopo di incoraggiare le Amministrazioni ad individuare le criticità del sistema, valutarne il complessivo rischio di controllo e proporre adeguate soluzioni correttive.*

*Lo schema di relazione-questionario per l'esercizio 2019 conserva inalterate le caratteristiche di forma e contenuto delle Linee guida approvate gli scorsi anni. Esso, quindi, non necessita di particolari adattamenti dato che il contesto dei controlli effettuati nel 2019 non poteva essere stato ancora inciso dagli effetti prodotti dalla pandemia da COVID-19."*

*Il nuovo schema di relazione, strutturato in un questionario a risposta sintetica, continua, dunque, ad essere organizzato in otto sezioni, dedicate alla raccolta di informazioni uniformi per ciascuna tipologia di controllo. La prima sezione in particolare, relativa al sistema dei controlli interni, mira ad una ricognizione dei principali adempimenti comuni a tutte le tipologie di controllo; le successive sezioni sono volte a identificare e verificare gli*

orientamenti adottati, le eventuali problematiche nonché il rispetto delle prescrizioni normative e regolamentari in ordine alle diverse tipologie di controllo:

- controllo di regolarità amministrativa e contabile
- controllo di gestione
- controllo strategico
- controllo sugli equilibri finanziari
- controllo sugli organismi partecipati
- controllo sulla qualità dei servizi.

La sezione nr. 8 del referto-questionario prevede infine la possibilità per l'ente di meglio chiarire le informazioni rese nonché di inserire informazioni integrative di carattere generale, commenti o altri dettagli informativi riferiti a specifici quesiti.

Il questionario si pone i seguenti obiettivi:

- attuare la ricognizione dei principali adempimenti comuni a tutte le tipologie di controllo;
- intercettare eventuali problematiche inerenti gli atti aventi rilevanza finanziaria e/o patrimoniale e osservare l'adozione delle misure conseguenziali (controllo di regolarità amministrativa e contabile);
- delineare il contesto organizzativo con approfondimento sull'utilizzo dei report periodici, sulla natura degli indicatori adottati, sul tasso medio di copertura dei costi dei servizi a domanda individuale e sul grado di raggiungimento degli obiettivi (controllo di gestione);
- determinare il grado di attuazione delle verifiche sulla realizzazione dei programmi e delle metodologie adottate per orientare le decisioni dei vertici politici (controllo strategico);
- verificare il rispetto della normativa in ordine al corretto svolgimento dei controlli finanziari (controllo sugli equilibri finanziari);
- rilevare il funzionamento del sistema dei controlli sugli organismi partecipati, approfondendo gli orientamenti adottati;
- accertare l'appropriatezza degli indicatori adottati e il livello degli standard di qualità programmati in relazione alle prestazioni erogate dall'ente (controllo sulla qualità dei servizi).

La redazione del referto-questionario dei controlli interni, nelle modalità e secondo i criteri definiti dalla normativa, sottintendono l'obiettivo del legislatore di far sì che questo costituisca un importante strumento ricognitivo di supporto per le scelte programmatiche dell'ente locale, rendendo inoltre possibile l'attuazione di misure correttive qualora necessarie.

La Sezione Autonomie della Corte dei conti con la del. n. 14/SEZAUT/2018/INPR ha evidenziato che *“La puntuale compilazione dello schema di relazione consente una conoscenza più approfondita degli eterogenei modelli attuativi e dei livelli di funzionamento dei sistemi di controllo interni nel contesto organizzativo e gestionale dei singoli enti. (...) Da quando i controlli interni sono stati concretamente attivati dagli enti ed hanno iniziato ad inserirsi nei processi decisionali e gestionali delle strutture amministrative, si è prodotto un progressivo miglioramento dei processi di analisi interna che ha rapidamente implementato una più stretta collaborazione e proficua sinergia fra le diverse metodologie di controllo. (...) Il diverso approccio alla valutazione del sistema integrato dei controlli interni intende scongiurare il rischio di una valutazione delle singole tipologie di controllo come funzioni a sé, avulse dal contesto di riferimento, per tradursi in indicazioni di sistema, che consentano una considerazione globale ed un rapporto sinergico tra i diversi tipi di controllo.”*

In termini più generali la del. n. 22/2019/SEZAUT/INPR ha inoltre precisato che *“Il rafforzamento dei controlli interni degli Enti locali è un'esigenza imprescindibile per la salvaguardia dell'integrità e della trasparenza della gestione delle risorse finanziarie pubbliche assegnate alle autonomie territoriali.*

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

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

*partecipati) e la coerenza degli stessi sia con i risultati attesi (controllo strategico) sia con le aspettative degli utilizzatori finali dei servizi erogati (controllo di qualità).*

*Il mancato esercizio della funzione pubblica di controllo interno, oltre a ridurre il presidio sugli equilibri di bilancio e la regolarità della gestione, rischia di alterare i processi decisionali e programmatici, nonché di indebolire le scelte gestionali ed organizzative, con conseguente pericolo di frodi, abusi, sprechi o, semplicemente, cattiva amministrazione delle risorse e del patrimonio dell'Ente. A livello contabile, poi, aumenta il rischio di manipolazioni o errori nella registrazione delle transazioni giornaliere, con conseguente impossibilità per il controllore esterno di fare assegnamento sulla qualità della rendicontazione economica e finanziaria dell'Ente." Ed inoltre "La puntuale compilazione dello schema di relazione consente, inoltre, una conoscenza analitica degli eterogenei modelli attuativi espressi dalle realtà territoriali, non sempre funzionali al miglioramento del contesto organizzativo e gestionale del singolo Ente, ma, quantomeno, caratterizzati dalla presenza diffusa (anche se non priva di criticità) dei controlli di regolarità, di gestione e sugli equilibri finanziari.*

*La circolarità di queste informazioni, oltre ad assicurare il raccordo tra controlli interni e controlli esterni della Corte dei conti, risponde all'esigenza di promuovere negli Enti il confronto con l'esperienza di altre Amministrazioni attraverso il raffronto fra contesti operativi omogenei e fra modalità organizzative e di funzionamento differenti per tipologie di contabilità, strumenti informatici, natura degli indicatori, allocazione degli uffici, composizione del personale, servizi monitorati, report ed esiti conseguiti.*

*Il progressivo miglioramento dei processi di analisi interna ha implementato, altresì, una sinergica collaborazione fra le diverse metodologie di controllo che, in taluni contesti, è riuscita a tradursi in indicazioni di sistema, con relativo affinamento dei metodi e dei contenuti delle tipologie di controllo coinvolte nel processo integrativo".*

Nello specifico si può affermare che le finalità precipue del controllo introdotto dall'art. 148 del TUEL sono già state declinate, inoltre, dalla Sezione delle autonomie nelle linee guida approvate nel 2014 con delibera n. 28/SEZAUT/2014/INPR e sono riassumibili nei seguenti punti:

§ 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;

§ monitoraggio dei rapporti finanziari e gestionali tra Enti e organismi partecipati”.

Deve, infine, rammentarsi che ad ulteriore rafforzamento dell'importanza dei controlli interni, le Sezioni giurisdizionali regionali ai sensi del citato art. 148 comma 4, nel caso di rilevata assenza o inadeguatezza degli strumenti e delle metodologie di controllo interno adottate, possono irrogare a carico degli amministratori responsabili apposita sanzione pecuniaria.

Premesso quanto sopra, questa Sezione regionale di controllo si pronuncia, con la presente deliberazione, sul funzionamento dei controlli interni ai fini del rispetto delle regole contabili e dell'equilibrio di bilancio del **Comune di Torremaggiore (FG)**, relativamente all'esercizio 2019.

L'analisi del referto annuale del Sindaco del Comune di Torremaggiore ha evidenziato la necessità di acquisire ulteriori elementi per il completamento dell'attività istruttoria.

La risposta ai chiarimenti richiesti dal Magistrato è pervenuta in data 26/08/2021 con protocollo n. 1803.

Dall'esame complessivo del referto annuale, degli elementi di risposta forniti in sede istruttoria, del regolamento del Comune sui controlli interni e di altri atti regolamentari interni, è emerso che l'Ente (con popolazione pari a 17.365 abitanti) ha previsto ed attuato, per l'esercizio 2019, un sistema di controlli interni che necessitano variazioni ed integrazioni che realizzino un maggior efficientamento del sistema dei controlli interni nel suo insieme.

L'ente ha svolto nel 2019 il controllo di regolarità amministrativa e contabile secondo le modalità illustrate nei successivi paragrafi, nei quali si forniscono altresì, osservazioni volte ad un efficientamento di tale forma di controllo.

Sono state riscontrate alcune gravi carenze metodologiche relativamente al controllo di gestione, degli equilibri finanziari, della qualità dei servizi in tema di controllo delle partecipate, del controllo strategico che, se pur avviati, non risultano essere del tutto adeguati rispetto a quanto previsto dal Tuel e dal regolamento dell'ente sui controlli interni.

Il collegio ritiene necessario formulare le seguenti osservazioni:

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

In merito al controllo di regolarità amministrativa e contabile, sono state chieste delucidazioni rispetto ai report utilizzati per il monitoraggio di tale attività. Nel referto, è stato indicato un solo report per il monitoraggio di questa tipologia di controllo. Al comma 5 dell'art. 9 del regolamento sui controlli interni è previsto che il Segretario comunale predisponga n. 2 report annuali (semestrali). In sede istruttoria sono stati chiesti chiarimenti rispetto a tale discrasia. L'ente ha comunicato che è stato svolto un controllo complessivo per l'intero anno, ed è stato omesso il controllo del primo semestre a causa dell'emergenza epidemiologica da COVID 19. Considerato che il controllo si sarebbe dovuto svolgere in prossimità della fine della prima parte del 2019 non può trovare accoglimento la giustificazione fornita in quanto l'epidemia non ha interessato il periodo indicato dal Comune. In merito al controllo di regolarità amministrativa l'ente ha consegnato la relazione sul controllo successivo operato per il 2019 e trasmesso ai vari organi, Presidente del Nucleo di Valutazione, Presidente del Consiglio Comunale, Presidente del Collegio dei Revisori ed ai Revisori. Si premette che, il controllo è stato effettuato in conformità ad alcuni indicatori esposti nella scheda, e nel rispetto di alcune norme fondamentali (artt. 179-183-184-191 d.lgs. 267/2000, codice dei contratti pubblici, legge 241/1990, legge 190/2012, legge sulla trasparenza d.lgs. n. 33/2013). Il comma 4 dell'art.9 prevede che il controllo deve essere svolto sulla base di un opportuno piano di campionamento, su almeno il 10 % del totale degli atti adottati da ogni dirigente. Esso, quindi, viene esercitato sulle determinazioni, sui contratti e su altre tipologie di atti. Questo collegio osserva che, limitatamente ad alcune articolazioni dell'Ente, non è possibile verificare se è stato rispettato il limite del 10%. Infatti, nella relazione relativa al controllo svolto in data 23 dicembre 2020, sono esposti gli atti estratti per ogni settore, con l'indicazione del corrispondente progressivo ma nessuna informazione è riportata sul totale degli atti emessi nell'anno per ogni struttura direzionale.



Inoltre, realizzare un controllo a distanza di un anno (anche due se si considerano gli atti perfezionati nei primi mesi del 2019), rischia di compromettere l'azione di prevenzione e monitoraggio a cui è destinato il controllo stesso. Le descrizioni degli atti sorteggiati afferiscono unicamente a determine ma, contrariamente a quanto stabilito nel regolamento, non vi è traccia di altre tipologie di atti. Non sono stati effettuati i controlli per gli altri trimestri, come previsto dal regolamento.

In primo luogo, occorre osservare che, come da orientamento consolidato della giurisprudenza contabile e come disposto dal comma 2 dell'art. 147 bis del Tuel, la tecnica di campionamento utilizzata deve essere motivata. Essa deve essere efficace avuto riguardo alla natura dei documenti da esaminare ed alla capacità degli stessi di registrare, con ragionevole attendibilità, i fenomeni più rilevanti della gestione. È necessario, inoltre, che la selezione casuale degli atti tenga conto della disciplina in materia di prevenzione della corruzione di cui alla legge n. 190/2012 (art. 1 commi 6-9). Stabilire una percentuale fissa di atti da esaminare per la sola categoria di atti selezionata non è un criterio esaustivo di campionamento, poiché non tiene conto degli specifici fattori di rischio, anche legati a fenomeni di corruzione, che caratterizzano maggiormente taluni provvedimenti rispetto ad altri. Sarebbe, infatti, 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.

Il controllo contabile è stato effettuato dal dirigente del settore economico finanziario sugli atti adottati da ciascun settore. Il controllo svolto, ha natura preventiva, in quanto si svolge attraverso gli strumenti del visto contabile, dell'attestazione della copertura finanziaria, nonché, del pare di regolarità contabile ove previsto. Il comma 5 dell'art. 10 del regolamento prevede che al controllo di regolarità contabile partecipa il Collegio dei Revisori dei conti, che verifica le attività di controllo svolte dal Dirigente, e redige uno specifico rapporto con cadenza semestrale. Il report consegnato non contiene alcun elemento da cui si evinca la partecipazione dei Revisori, quale soggetto indipendente, da quello che ordinariamente svolge l'attività di controllo contabile sotto la diretta responsabilità.

Il comma 4 dell'art. 9, stabilisce che la fase successiva all'adozione degli atti amministrativi, è svolta dal Segretario Generale, che si avvale del supporto della struttura preposta ai controlli interni. Di questa struttura, non risulta specificata né la composizione né lo specifico ruolo ad essi assegnato. Il successivo comma 5 prevede che il report, contiene

anche specifiche direttive per i Dirigenti, relative alle irregolarità eventualmente riscontrate e rilevate. Nel report trasmesso, se pur siano state riscontrate irregolarità, non risultano formalizzate direttive da diramare ai dirigenti per il corretto esercizio dell'azione amministrativa.

Le su riportate osservazioni costituiscono una **rilevante criticità**.

## 2. Controllo di Gestione

Il Controllo di gestione è svolto con riferimento ai singoli servizi e centri di costo, verificando in maniera complessiva e per ciascun servizio i mezzi finanziari acquisiti, i costi dei singoli fattori produttivi, i risultati qualitativi e quantitativi ottenuti e, per eventuali servizi a carattere produttivo, i relativi ricavi. Va intesa come un'attività di guida dell'intera procedura amministrativa e gestionale e non come un'attività ispettiva di verifica.

In fase istruttoria è stato richiesto all'Ente di descrivere le fasi operative con cui viene svolto il controllo di gestione ed i soggetti coinvolti. L'ente ha preliminarmente dichiarato che il PEG 2019 (Piano Esecutivo di Gestione) è unificato con il piano della performance e con il piano dettagliato degli obiettivi 2019, ai sensi del comma 3 bis dell'art. 169 del Tuel. In esso sono specificati gli indicatori di attività, gli obiettivi, gli indicatori di risultato, gli indicatori di efficacia ed efficienza. Gli obiettivi del PEG, precisa l'ente, sono articolati per centri di costo e di responsabilità. Gli strumenti di programmazione adottati, assegnano a ciascun settore, nell'ambito della programmazione triennale, uno o più obiettivi strategici. L'ente nella risposta fornita non chiarisce il ruolo dei soggetti coinvolti nel controllo di gestione; tuttavia, il comma 2 dell'art. 6 del regolamento precisa che, l'esercizio del controllo di gestione compete a ciascun Dirigente di Settore e Responsabile di P.O., con il supporto dell'ufficio del Controllo di Gestione (UCG).

L'ente ha dichiarato di non disporre di procedure applicative sufficienti ed adeguate per garantire il rispetto della normativa in materia di amministrazione digitale; ragione per la quale, ha programmato di dotarsi di hardware e software capaci di gestire in maniera più efficace le procedure amministrative, e per avere le diverse procedure, anche ai fini del controllo di gestione, integrate tra di loro.

L'ente civico non chiarisce se l'attività è svolta anche mediante relazioni dei dirigenti apicali. Nella nota istruttoria è stato chiesto di fornire un report periodico aggiornato, richiesta che risulta disattesa da parte del Comune. Ulteriori chiarimenti sono stati formulati rispetto ad alcuni aspetti fondamentali dell'articolazione del controllo di gestione; vale a dire, gli indicatori utilizzati per i servizi più significativi, gli elementi adoperati per apprezzare il grado di misurazione degli obiettivi, gli obiettivi monitorati e la tecnica di ponderazione utilizzata per misurarli. Anche su questi argomenti il Comune non ha relazionato. Dall'interrogazione dell'applicativo ConTe, come già indicato nella richiesta istruttoria, non risulta trasmesso il referto sul controllo di gestione. Il referto, la cui trasmissione alla Corte dei conti è obbligatoria per legge, è finalizzato ad evidenziare le verifiche effettuate, le criticità riscontrate, e ad appurare se sono stati eventualmente attuati i correttivi necessari. La mancata redazione di tale documento non consente di verificare il grado e le verifiche effettuate e la "tenuta" dell'intero processo.

Si rileva sul punto una **grave criticità**.

### **3. Controllo sugli equilibri finanziari.**

In fase istruttoria è stato chiesto al comune di illustrare il contenuto del report finanziario utilizzato. L'ente, ha dichiarato che i controlli sugli equilibri finanziari sono stati effettuati in occasione della deliberazione consiliare di salvaguardia degli equilibri di bilancio. L'art. 21 del regolamento sui controlli interni stabilisce che con cadenza trimestrale il responsabile del servizio finanziario formalizza l'attività di controllo attraverso un verbale con cui attesta lo stato degli equilibri finanziari, trasmesso al Sindaco, agli Assessori Comunali, al Segretario generale ed all'organo di revisione dei conti. Il verbale asseverato dall'organo di revisione è trasmesso ai dirigenti/responsabili delle massime strutture ed alla Giunta Comunale affinché, con propria deliberazione, ne prenda atto. In sede istruttoria è emerso che il Comune, nonostante le indicazioni contenute nel regolamento, non ha svolto le indicate fasi intermedie. Il collegio osserva che la postergazione del controllo ad un unico momento di verifica può compromettere la salvaguardia degli equilibri di bilancio. È necessario, pertanto, effettuare diverse rilevazioni (trimestrali) per anticipare, ed eventualmente correggere, situazioni di squilibrio finanziario che possano essersi concretizzate in corso di esercizio. In sede istruttoria era stato chiesto di comunicare i motivi per i quali il comune non ha proceduto ad integrare il controllo sugli equilibri finanziari con

quello dei soggetti partecipati. A tale richiesta non è stata fornita alcuna risposta. Non è stato, pertanto, possibile verificare l'esecuzione delle attività di controllo in esame come disciplinate dal regolamento interno.

Si rileva sul punto una **grave criticità**.

#### **4. Controllo strategico**

L'ente locale per verificare lo stato di attuazione dei programmi definisce metodologie di controllo strategico finalizzate alla rilevazione dei risultati conseguiti rispetto agli obiettivi predefiniti, degli aspetti economico-finanziari connessi ai risultati ottenuti, dei tempi di realizzazione rispetto alle previsioni, delle procedure operative attuate confrontate con i progetti elaborati, della qualità dei servizi erogati e del grado di soddisfazione della domanda espressa, degli aspetti socio-economici. Il controllo strategico è l'attività tesa a verificare l'attuazione dei programmi contenuti nel Documento Unico di Programmazione (DUP) e dettagliati nel PEG/Piano della Performance.

L'ente ha comunicato di aver adottato il PEG, il piano della Performance, ed il piano dettagliato degli obiettivi. Tuttavia, molte delle richieste formulate, non hanno trovato alcuna risposta. Precisamente, le azioni correttive nell'ambito del processo di miglioramento e le ragioni della mancata verifica da parte dell'organo politico dell'impatto socioeconomico dei programmi.

Tale constatazione costituisce una **grave criticità**.

#### **5. Controllo sulla qualità dei servizi.**

Ai sensi dell'art 147 Tuel l'ente deve garantire il controllo della qualità dei servizi erogati sia direttamente, sia mediante organismi gestionali esterni, con l'impiego di metodologie finalizzate a misurare la soddisfazione degli utenti esterni e interni dell'ente. Dall'istruttoria è emerso che il Comune Torremaggiore per il 2019, contrariamente a quanto stabilito all'art. 13 del regolamento, non ha adottato i sistemi di monitoraggio per la valutazione della qualità dei servizi erogati ed il grado di soddisfazione della domanda. L'ente, inoltre, non ha realizzato un sistema di confronto sistematico degli indicatori di qualità raggiunti da altre amministrazioni mediante analisi comparative di benchmarking, né adottato metodologie per monitorare l'impatto socioeconomico dei programmi.

Questa Sezione, pertanto, nel prendere atto di quanto affermato in risposta istruttoria, deve rilevare l'assenza di un sistema organico di rilevazione, elaborazione, ed analisi della qualità dei servizi erogati.

## **6. Controllo sulle società Partecipate.**

Per quanto concerne il controllo sugli organismi partecipati l'art. 147-quater, al comma 1, richiede che l'ente locale definisca, secondo la propria autonomia organizzativa, un sistema di controlli sulle società non quotate partecipate dallo stesso ente locale e che tali controlli vengano esercitati dalle strutture proprie dell'ente locale, che ne sono responsabili.

Il comma 2 prevede, a tal fine, che l'amministrazione stabilisca preventivamente gli obiettivi gestionali cui deve tendere la società partecipata secondo parametri qualitativi e quantitativi e organizzi un idoneo sistema informativo finalizzato a rilevare i rapporti finanziari tra l'ente e la società. Sulla base di tali informazioni l'ente locale è tenuto ad effettuare il monitoraggio periodico sull'andamento delle società non quotate partecipate, analizzando gli scostamenti rispetto agli obiettivi assegnati e individuando le opportune azioni correttive.

Con nota istruttoria è stato chiesto all'Ente di illustrare le attività di controllo svolte nel 2019 sulle società partecipate, relazionando sugli esiti delle stesse e sui monitoraggi periodici.

Il Comune ha risposto che nel corso del 2019 ha genericamente svolto l'attività di controllo sulle partecipate, omettendo di relazionare sulle modalità con le quali, tale tipologia di controllo è attuata. L'ente ha precisato che periodicamente vengono scaricati i bilanci e le visure dal portale InfoCamere.

Il collegio osserva che risulta completamente inadeguata una forma di controllo limitata alla semplice consultazione di bilanci annuali. La possibilità di poter intervenire in corso d'opera per sanare e correggere situazioni di *mala gestio*, risulta fortemente limitata se effettuata a fine anno. Occorre, quindi, procedere a controlli con periodicità inferiore all'anno. Nel corso del 2019, l'ente deteneva le seguenti partecipazioni:

Istituzione liceo civico (100%) -Soc. Consortile Daunia Rurale 2020 (3%) - Consorzio Parco della Peranza (6%) - Associazione città dell'olio (20%) - Autorità Idrica Pugliese (0,43%)- Consorzio Teatro Pubblico Pugliese (20%).

La Sezione osserva che l'Ente sia carente nella definizione delle procedure di controllo con riferimento alle società in cui detiene partecipazioni, sebbene non direttamente affidatarie di servizi fondamentali da parte del Comune o minoritarie, e debba adoperarsi nello svolgimento periodico di monitoraggi sulla situazione contabile, gestionale e organizzativa delle società nonché sugli obiettivi stabiliti.

In tale tipologia di controllo il collegio rileva una **grave criticità**.

La Sezione, nel prendere atto dello stato di attuazione del sistema dei controlli interni, come emerso dal referto del Sindaco e dall'esame istruttorio svolto, si riserva di accertare il completo adeguamento del sistema dei controlli e dei regolamenti del Comune di Torremaggiore alle norme di legge.

#### **P Q M**

La Sezione regionale di controllo per la Puglia, ai sensi dell'art. 148, comma 1 TUEL

#### **ACCERTA**

L'inadeguatezza del sistema dei controlli interni ai fini del rispetto delle regole contabili e dell'equilibrio di bilancio del Comune di Torremaggiore (FG) nell'esercizio 2019, segnalando la presenza delle osservazioni sopra evidenziate.

La presente deliberazione sarà trasmessa, a cura della Segreteria:

- alla Procura regionale della Corte dei conti per la Puglia;
- al Sindaco del Comune di Torremaggiore (FG);
- al Presidente del Consiglio comunale;
- all'Organo di revisione del Comune di Torremaggiore (FG);

Si rammenta l'obbligo di pubblicazione della presente pronuncia sul sito istituzionale dell'Ente, ai sensi dell'art. 31 del d.lgs. 14.3.2013, n. 33.

Così deciso nella camera di consiglio del 16.12.2021

IL RELATORE

dr. Carlo Picuno

IL PRESIDENTE

dr. Enrico Torri