



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 Canosa (BT) relativamente all'anno 2019.

udito il relatore dott. Carlo Picuno nella camera di consiglio del 27.01.2022, convocata con ordinanza n. 3/2022, svolta in video conferenza mediante collegamenti da remoto per il perdurare dell'emergenza sanitaria, ai sensi dell'art. 85 del d.l. n. 18/2020 e del decreto del Presidente della Corte dei conti n. 287 del 28.10.2020.

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, ed in particolare del 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 Canosa (BT)**, relativamente all'esercizio 2019. L'analisi del referto annuale del Sindaco del Comune di Canosa ha evidenziato la necessità di acquisire ulteriori elementi per il completamento dell'attività istruttoria.

Si precisa che, dopo numerosi solleciti, la risposta ai chiarimenti richiesti dal Magistrato (prot. N. 5153 del 30/08/2021) non è stata trasmessa. In data 18/10/2021 prot. 6636 è stato inviato un primo sollecito, in conseguenza del quale, il comune con prot.30937 del 19/10/2021 ha fornito una risposta nella quale dichiarava, esclusivamente, di aver trasmesso nei termini il referto del Comune. In data 20/10/2021 con prot.6464 veniva notificato un ulteriore sollecito, con il quale si invitava nuovamente l'ente a fornire i chiarimenti alla nota istruttoria entro un termine di 10 giorni. Successivamente, in data 10/11/2021 prot. 33180, l'ente dichiarava che a causa dell'assenza del segretario comunale, il cui rapporto di lavoro è stato consensualmente risolto in data 03/11/2021 non poteva ottemperare alle richieste di chiarimenti.

Pertanto, dall'esame complessivo del referto annuale, del regolamento del Comune sui controlli interni e di altri atti regolamentari interni, è emerso che l'Ente (con popolazione pari a 30.422 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.

Il collegio ritiene necessario formulare le seguenti osservazioni:

1. Controllo di regolarità amministrativa e contabile.

L'analisi dei controlli di regolarità amministrativa e contabile previsti dall'art. 147-bis del TUEL, assicura una forma di autotutela dell'amministrazione e di auditing interno, nell'applicazione dei principi cardine dell'attività amministrativa, ovvero, rispetto della legge, regolarità e correttezza dell'azione amministrativa. L'art. 13 del regolamento sui controlli interni, disciplina il controllo preventivo di regolarità, il quale, è generalmente finalizzato a verificare preventivamente la regolarità, la legittimità e la correttezza dell'azione amministrativa. Questa tipologia di controllo, si esplica e si estende alle deliberazioni ed alle determinazioni e si concretizza nel rilascio del parere di regolarità tecnica da parte del Dirigente competente per materia. In esso viene verificata la conformità della proposta di deliberazione e della determinazione ai criteri ed alle regole tecniche specifiche, il rispetto della normativa di settore e dei principi di carattere generale dell'ordinamento, nonché dei principi di buona amministrazione ed opportunità ed infine il collegamento con gli obiettivi dell'Ente nonché il rispetto delle procedure. Il parere di regolarità tecnica è riportato nel testo del provvedimento.

Ai controlli di regolarità contabile provvede il Dirigente del Settore Finanze. Il Dirigente del Settore Finanze verifica la regolarità contabile dell'azione amministrativa mediante gli strumenti del visto di regolarità contabile attestante la copertura finanziaria e del parere di regolarità contabile e, attraverso, il controllo costante e concomitante degli equilibri generali di bilancio. Tale parere costituisce condizione per l'esecutività del provvedimento.

L'art. 13 del regolamento, disciplina anche il controllo successivo di regolarità amministrativa. Questa tipologia di controllo, svolta dal Segretario Generale, viene esercitato sulle determinazioni, sui contratti e sugli altri atti adottati dai Dirigenti, utilizza i principi di revisione aziendale ed ha gli stessi contenuti previsti dal controllo di regolarità amministrativa nella fase preventiva. Il controllo di regolarità amministrativa viene

effettuato a campione sulle determinazioni dirigenziali di impegno e liquidazione della spesa e di accertamento delle entrate e sui contratti, nella misura del 10% del totale degli atti adottati da ogni Dirigente.

Il regolamento sui controlli interni del comune, così come indicato nel referto, prevede l'elaborazione di n. 2 report semestrali. Nel referto, il comune ha dichiarato di aver sottoposto a controllo 137 atti, di cui 5 irregolari, i quali non risulterebbero sanati. In sede istruttoria, è stato chiesto di indicare la percentuale cui corrisponde il numero di atti sottoposti a controllo di regolarità amministrativa nel 2019, rispetto al totale degli atti prodotti nell'anno e assoggettabili a tale controllo, specificando la tipologia di atti esaminati. Inoltre, è stato chiesto di descrivere, la natura delle irregolarità riscontrate chiarendo perché esse non sono state sanate, ed in quale modo i criteri di campionamento, applicati per la selezione casuale degli atti, tengano conto della disciplina in materia di prevenzione della corruzione di cui alla legge n. 190/2012 (art.1, commi 6-9).

Alla luce di quanto di quanto sin qui evidenziato, questa sezione prende atto che, a causa degli omessi ed ingiustificati chiarimenti da parte dell'ente, non è possibile valutare l'adeguatezza della struttura di controlli di regolarità amministrativa e contabile posta in essere dal comune di Canosa.

Tale evidenza costituisce una grave 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 inteso come un'attività di guida dell'intera procedura amministrativa e gestionale e non come un'attività ispettiva di verifica. L'art. 9 del regolamento sui controlli interni, stabilisce che l'attività di controllo di gestione è un processo attraverso il quale l'Amministrazione si assicura che le risorse vengano acquisite ed impiegate con efficienza ed efficacia nel perseguimento degli obiettivi dell'organizzazione. Le sue fasi operative sono integrate con la pianificazione strategica ed unificate con quelle previste nel ciclo della performance di cui al D. lgs. n. 150/2009. Le

risultanze del controllo di gestione sono utilizzate anche dal Nucleo di Valutazione per la valutazione della performance individuale dei dirigenti.

L'art. 11 del regolamento, stabilisce che il controllo di gestione è svolto sull'attività amministrativa dell'apparato comunale, analizzando ed evidenziando il rapporto tra costi e rendimenti, le cause del mancato raggiungimento dei risultati, con segnalazione delle irregolarità eventualmente riscontrate e le proposte dei possibili rimedi. L'applicazione del controllo di gestione trova riscontro nelle seguenti fasi operative: a) definizione degli obiettivi gestionali (PEG); b) rilevazione dei dati relativi ai costi ed ai proventi, nonché rilevazione dei risultati raggiunti; c) valutazione dei fatti predetti in rapporto al piano degli obiettivi, al fine di verificare il loro stato di attuazione, al rapporto costi/rendimenti ed al fine di misurare l'efficienza, l'efficacia ed il grado di economicità dell'azione intrapresa.

Esso si basa, essenzialmente, sul sistema di indicatori, del piano degli obiettivi e di reportistica del PEG.

L'art. 12 del regolamento stabilisce che per il corretto svolgimento del controllo di gestione viene predisposto un sistema di monitoraggio e di verifica avente come oggetto l'andamento della gestione e delle azioni realizzate. I Dirigenti di Settore riferiscono sui risultati dell'attività, mediante l'invio di report gestionali all'Ufficio di Controllo di Gestione, con cadenza semestrale, nei quali sono evidenziati eventuali scostamenti rispetto a quanto programmato. Il Responsabile dell'UCG provvede ad inoltrare un referto annuale al Sindaco, al Segretario Generale, al Presidente del Consiglio, all'Organo di Revisione economico-finanziaria e al Nucleo di Valutazione. Tale referto, accompagnato da una relazione illustrativa che fornisce una lettura chiara dei dati riportati, costituisce la base per la programmazione e realizzazione di eventuali interventi correttivi.

Dal referto si evince che è parzialmente assente la rilevazione dei dati infrannuali che dovrebbe avvenire attraverso un sistema di reportistica semestrale, costituito da tutte le informazioni raccolte, successivamente elaborate, che consentono un ritorno informativo a tutti i soggetti interessati. Nel referto dei due report previsti annualmente, il comune ha indicato un solo report utilizzato. Il sistema di reporting deve essere implementato in maniera tale da consentire alle informazioni rilevanti, in gran parte presenti all'interno dell'organizzazione, di essere utilizzate nel miglior modo possibile. Il controllo di gestione,

successivamente, deve essere in grado di attuare l'analisi degli scostamenti. Partendo dai dati raccolti deve essere effettuata una valutazione circa il rispetto agli obiettivi prestabiliti. Al fine di rimuovere tempestivamente eventuali disfunzioni è necessario che le misurazioni e rilevazioni avvengano il più possibile in intervalli di tempo molto brevi, e che siano elaborati più report in corso d'anno. Infine tale controllo deve consentire di implementare gli accorgimenti necessari per costruire un duraturo processo di miglioramento, intraprendendo azioni correttive per eliminare, in futuro, gli scostamenti negativi rilevati in sede di misurazione.

Nel referto, il Comune ha comunicato di essersi dotato di un sistema di contabilità analitica per centri di costo.

Nell'ambito dell'istruttoria, è stato chiesto al comune di fornire, alcuni chiarimenti, e precisamente:

- le motivazioni per le quali il controllo di gestione non si avvale di un sistema di contabilità economico patrimoniale tenuto con il metodo della partita doppia;
- se è stato approvato un piano degli obiettivi unificato organicamente al PEG approvato, come previsto dal comma 3-bis dell'art. 169 T.U.E.L.;
- la descrizione sintetica delle fasi operative con cui viene svolto il controllo di gestione all'interno del Comune, indicando anche i soggetti coinvolti;
- se gli obiettivi del PEG sono articolati per centri di costo e centri di responsabilità;
- con riferimento ai servizi più significativi, gli indicatori elaborati per il 2019;
- le motivazioni per le quali, non sono stati elaborati gli indicatori di efficacia, efficienza;
- gli elementi utili per apprezzare il grado di misurazione complessiva degli obiettivi operativi dell'azione amministrativa;
- la descrizione sia degli obiettivi monitorati, sia della tecnica di ponderazione utilizzata.

Alla luce di quanto di quanto sin qui evidenziato, al fine di appurare la tenuta del processo interno di controllo di gestione, questa sezione prende atto che l'omissione dei chiarimenti da parte dell'ente, non permettono di valutare l'adeguatezza di tale struttura di controlli posti in essere dal comune di Canosa.

Tale evidenza costituisce una grave criticità.

3. Controllo sugli equilibri finanziari.

Il controllo sugli equilibri finanziari previsto dall'art. 147-quinquies del TUEL è finalizzato ad irrobustire il controllo esercitato dall'organo di revisione contabile ai sensi dell'art. 1, co. 166 e ss. della legge n. 266/2005 attraverso il coinvolgimento trasversale degli organi istituzionali dell'ente assicurando gli equilibri di bilancio ed il rispetto dei vincoli di finanza pubblica. Tale controllo deve essere in grado di arrestare quelle condizioni gestionali in contrasto con le previsioni di bilancio necessarie a mantenere gli equilibri di bilancio.

Come confermato dall'art. 17 del regolamento di particolare importanza è il ruolo del responsabile del servizio finanziario il quale, mediante la vigilanza dell'organo di revisione economico-finanziaria, deve vigilare e coordinare attraverso un'attività di indirizzo nei confronti di tutti i soggetti dell'organizzazione il monitoraggio delle informazioni utili alla salvaguardia degli equilibri di bilancio, intervenendo in anticipo al fine di evitare che si verificino situazioni di squilibrio durante la gestione. Con cadenza trimestrale il Dirigente del Settore Finanze formalizza l'attività di controllo attraverso un verbale con cui attesta lo stato degli equilibri finanziari trasmesso al Sindaco, alla Giunta, al Segretario Generale ed all'Organo di revisione economico-finanziaria.

Nel referto trasmesso il comune ha comunicato che il controllo sugli equilibri finanziari dell'ente non è integrato con quello degli organismi partecipati.

Nell'ambito dell'istruttoria avviata, è stato chiesto all'ente di chiarire quanto segue:

- se si è proceduto alla elaborazione di linee di programmazione o atti di indirizzo volti ad evitare la formazione di posizioni debitorie fuori bilancio;
- di illustrare delle passività potenziali eventualmente individuate, e le soluzioni adoperate per evitare il riformarsi delle stesse;
- le misure adottate per ripristinare gli equilibri finanziari con riguardo alla gestione di competenza e di cassa;

- nell'ambito degli impegni di spesa, se siano state adottate le misure indicate al comma 8 dell'art. 183 del tuel, e cioè, se si sono verificate situazioni per cui l'ente avrebbe dovuto adottare le opportune iniziative indicate dalla norma.

Alla luce di quanto di quanto sin qui evidenziato il collegio prende atto che l'omissione dei chiarimenti da parte dell'ente, non consentono di valutare l'adeguatezza della struttura di controlli posti in essere dal comune di Canosa, al fine di garantire gli equilibri finanziari.

Tale evidenza costituisce una grave criticità.

4. Controllo strategico

L'ente locale per verificare lo stato di attuazione dei programmi definisce le 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 nonché 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.

Il comma 1 dell'art. 6 del regolamento prevede che il controllo strategico, onde verificare lo stato di attuazione dei programmi secondo le linee programmatiche di mandato del Sindaco, rileva i risultati conseguiti rispetto agli obiettivi predefiniti nella Relazione Previsionale e Programmatica, gli aspetti economico finanziari connessi ai risultati ottenuti, i tempi di realizzazione rispetto alle previsioni, le procedure utilizzate, la qualità dei servizi erogati, il rispetto dei termini di conclusione dei procedimenti, il grado di soddisfazione della domanda espressa, gli aspetti socio-economici, il raggiungimento degli obiettivi di promozione delle pari opportunità. Il comma 3 dell'art. 6 del regolamento stabilisce che l'attività di Controllo Strategico è attuato dall'unità organizzativa a ciò preposta all'interno della struttura dei controlli Interni, sotto la direzione del Segretario Generale. Tale unità si avvale anche della collaborazione del Nucleo di Valutazione. Al comma 4 dell'art. 8 è indicato che i Dirigenti predispongono rapporti annuali ed infrannuali contenenti informazioni sullo stato di attuazione degli obiettivi ad essi assegnati; detti rapporti

vengono utilizzati dall'Ufficio Controlli Interni per elaborare i report periodici da presentare alla Giunta.

Dal referto trasmesso si evince che il Comune non si è dotato degli indicatori di efficacia, efficienza ed economicità. Nella nota istruttoria inviata all'ente, sono formulate diverse richieste di chiarimento, e precisamente, è stato chiesto di fornire le seguenti informazioni:

- la descrizione degli strumenti di programmazione adottati dall'Ente nel corso del 2019;
- le motivazioni afferenti alla mancata adozione degli indicatori di efficacia, efficienza, ed economicità;
- i rapporti di fine anno per almeno 3 direzioni differenti;
- i report presentati alla giunta ed al consiglio comunale nell'ambito di quanto previsto dal comma 5 all'art.8 del regolamento sui controlli interni;
- copia del report indicato al comma 6 dell'art. 8 nel regolamento sui controlli interni;
- le azioni correttive intraprese dall'ente nell'ambito del processo di miglioramento finalizzato al conseguimento complessivo dei risultati stabiliti;
- le ragioni della mancata verifica da parte dell'organo politico del grado di assorbimento delle risorse rispetto ai risultati;

Alla luce di quanto di quanto sin qui evidenziato, gli omessi ed ingiustificati chiarimenti da parte dell'ente nell'ambito del controllo strategico, non consentono di valutare l'adeguatezza della struttura di controlli posti in essere dal comune di Canosa.

Tale evidenza 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 dirette a misurare la soddisfazione degli utenti esterni e interni dell'ente.

Il controllo sulla qualità misura l'erogazione delle prestazioni rispetto a bisogni individuati, valutando successivamente la soddisfazione degli stessi rispetto a standard predefiniti.

Elemento centrale di tale rilevazione, è la c.d. customer satisfaction, in cui il compito dell'amministrazione è dare risposte adeguate alle esigenze dei fruitori dei servizi.

L'art. 22 del regolamento stabilisce che l'Amministrazione può utilizzare per la misurazione della soddisfazione degli utenti esterni sia metodologie indirette, quali quelle dell'analisi dei reclami pervenuti, che dirette, quali quelle della somministrazione di questionari ai cittadini-utenti. In ogni caso, per ciascuna articolazione organizzativa apicale occorre effettuare almeno una somministrazione di questionari all'anno.

Nella nota istruttori è stato chiesto all'ente di fornire spiegazioni afferenti ad alcuni aspetti del sistema di qualità dei servizi erogati. Oltre a ciò, è stato chiesto di fornire copia dei questionari somministrati. A tali richieste non è stato fornito riscontro alcuno.

Il collegio, pertanto, deve rilevare che la mancanza di chiarimenti da parte del comune, non consente di valutare l'adeguatezza della struttura di controlli posti in essere dall'ente.

Tale evidenza costituisce una grave criticità.

6. Controllo sulle società Partecipate.

Per quanto concerne il controllo sugli organismi partecipati, l'art. 147-quater Tuel, 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. Nel referto, l'ente ha prevalentemente dichiarato che non è soggetto al controllo sugli organismi partecipati, in quanto non ricorre la fattispecie. Tuttavia, con nota istruttoria è stato chiesto al Comune di illustrare le attività di controllo eventualmente svolte nel 2019, relazionando sugli esiti delle stesse con particolare riguardo alle criticità rilevate. E' stato chiesto di chiarire, in particolare, se sono stati svolti periodicamente monitoraggi sui rapporti finanziari con ogni società, monitoraggi sulla situazione contabile, gestionale e

organizzativa di ciascuna società, sugli obiettivi assegnati ai sensi dei commi 2 e 3 dell'art. 147-quater del TUEL, sui contratti di servizio, sugli effetti prodotti dai risultati di gestione sul bilancio finanziario dell'Ente

L'ente, anche per queste richieste di chiarimento, non ha fornito alcun riscontro.

Tale evidenza costituisce una grave criticità.

Il collegio, nel prendere atto dello stato di attuazione del sistema dei controlli interni, come emerso dal referto del Sindaco e dall'esame istruttorio svolto sulla base dei documenti in proprio possesso, si riserva di accertare il completo adeguamento del sistema dei controlli e dei regolamenti del Comune di Canosa 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 Canosa (BT) 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 Canosa (BT);
- al Presidente del Consiglio comunale;
- all'Organo di revisione del Comune di Canosa (BT);

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 27.01.2022.

IL RELATORE

Carlo Picuno

IL PRESIDENTE

Enrico Torri