CORTE DEI CONTI - SEZ_CON_CAL - SC_CAL - 0000586 - Uscita - 28/01/2021 - 08:40

CORTE DEI CONTI

Sezione Controllo per la Calabria
CATANZARO

Al Sindaco del Comune di
MONTALTO UFFUGO

Oggetto : NOTIFICA DELIBERA N° 15 /2021

Si trasmette la delibera di cui all'oggetto adottata da questa Sezione di controllo.

Il Direttore della Segreteria
Dr.ssa Elena Russo

CORTE DEI CONTI
Via Crispi 21-88100 CATANZARO - Italia | Tel. 0961/893520
e-mail: sezione.controllo.calabria@corteconti.it | pec: calabria.controllo@corteconticert.it

CORTE DEI CONTI

Sezione regionale di controllo per la Calabria

composta dai Magistrati

Dr.ssa Ida CONTINO	Presidente f.f.
Dr. Francesco Antonio MUSOLINO	Consigliere
Dr.ssa Stefania Anna DORIGO	Referendario
Dr. Bruno LOMAZZI	Referendario, relatore
Dr. Tommaso MARTINO	Referendario

ha emesso la seguente

Deliberazione n. 15/2020

VISTO l'articolo 100, comma 2, 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;

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 2.7.2008);

VISTO il decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (T.U. delle leggi sull'ordinamento degli enti locali) 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 22/SEZAUT/2019/INPR della Sezione delle autonomie della Corte dei conti, depositata in data 29 luglio 2019, che ha approvato 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 nell'esercizio 2018 (ai sensi dell'art. 148 del D.lgs. 18 agosto 2000, n. 267- TUEL)", con la quale è stato fissato, al 30 ottobre 2019, il termine per la trasmissione della relazione riguardante i controlli svolti nell'anno 2018 alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti, competenti per territorio, nonché alla Sezione delle Autonomie;

VISTA la ripartizione tra i Magistrati dei compiti e delle iniziative riferibili alle varie aree di attività rientranti nella competenza della Sezione regionale di controllo per la Calabria, definita da ultimo con determina presidenziale del 3 dicembre 2019, n. 2/2019;

ESAMINATO il referto del Sindaco del Comune di Montalto Uffugo (CS), elaborato sullo schema di relazione allegato alla succitata deliberazione della Sezione delle autonomie;

VISTA la nota istruttoria, prot. n. 4424 del 17 giugno 2020, trasmessa al Sindaco del Comune di Montalto Uffugo (CS) con la quale sono stati richiesti chiarimenti in merito al referto in argomento;

VISTA la nota del Comune di Montalto Uffugo (CS), acquisita al protocollo di questa Sezione n. 4892 del 15 luglio 2020, con cui sono stati trasmessi i chiarimenti richiesti;

VISTO il "Regolamento sul sistema dei controlli interni "del Comune di Montalto Uffugo (CS), approvato con deliberazione del Consiglio comunale n. 1 dell'8 gennaio 2013 (art. 42 TUEL);

VISTO il decreto presidenziale n. 3 con il quale il Presidente f.f. della Sezione ha convocato l'odierna Camera di Consiglio;

UDITO nella Camera di consiglio del 27 gennaio 2021, il Relatore, Referendario Bruno LOMAZZI.

FATTO

Con la deliberazione 22/SEZAUT/2019/INPR, la Sezione delle autonomie ha fissato per gli enti onerati dalla legge, al 30 ottobre 2019, il termine per la trasmissione alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti, competenti per territorio, nonché alla Sezione delle Autonomie, del referto riguardante i controlli interni svolti nell'anno 2018.

Il Sindaco del Comune di Montalto Uffugo (CS), ha trasmesso, a questa Sezione, mediante l'applicativo "Con.Te.", il referto annuale sul funzionamento dei controlli interni per l'esercizio 2018 con nota prot. n. 6510 del 29/10/2019.

A seguito dell'analisi della relazione-questionario, rendendosi necessaria l'acquisizione di ulteriori elementi a supporto dell'attività istruttoria, il Magistrato istruttore, con nota prot. n. 4424 del 17 giugno 2020, richiedeva chiarimenti e specifiche integrazioni a completamento di quanto rappresentato nel referto.

Successivamente, con nota acquisita al protocollo di questa Sezione n. 4892 del 15 luglio 2020, il Sindaco del Comune di Montalto Uffugo (CS) ha fornito i chiarimenti e le integrazioni richieste.

DIRITTO

1. L'art. 148, primo comma del D.lgs. n. 267/2000 e s.m.i. dispone:

al primo comma "*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*".

al quarto comma,"*In caso di rilevata assenza o inadeguatezza degli strumenti e delle metodologie di cui al secondo periodo del comma 1 del presente articolo, 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, le sezioni giurisdizionali*

regionali della Corte dei conti irrogano agli amministratori responsabili la condanna ad una sanzione pecuniaria da un minimo di cinque fino ad un massimo di venti volte la retribuzione mensile lorda dovuta al momento di commissione della violazione..."

2. La verifica sul funzionamento del sistema dei controlli interni degli enti locali. Quadro normativo di riferimento.

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, tutti i comuni con popolazione superiore ai 15.000 abitanti, compresi quelli esclusi nella fase di prima applicazione nell'attività di monitoraggio e verifica dei controlli interni in una logica integrata ed organica che include il controllo strategico, quello di gestione e di qualità quello sulle società partecipate.

I referti degli enti locali, redatti in base alle summenzionate linee guida, sono uno strumento ricognitivo che concorre 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. Deve essere, altresì, rammentato che le Sezioni giurisdizionali regionali, ai sensi del citato art. 148 Tuel, ed in particolare del comma 4, compiute le proprie verifiche, nel caso di rilevata assenza ed inadeguatezza degli strumenti e delle 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, ma non ne stravolgono la natura fondamentalmente collaborativa, in quanto intesi come sistema finalizzato, principalmente, a verificare e tutelare il mantenimento dell'equilibrio economico finanziario dell'Ente, in presenza di servizi ed attività da rendere alla cittadinanza con adeguati livelli qualitativi, attraverso il riscontro dello stato, dell'efficienza e

dell'efficacia del sistema dei controlli interni attraverso modelli, anche eterogenei, calati nelle concrete realtà organizzative degli enti.

È posto sotto osservazione il sistema di controlli nella sua organicità, completezza, adeguatezza e periodico affinamento, promuovendo una proficua sinergia fra le diverse metodologie.

Al riguardo, la Sezione delle autonomie, con deliberazione SEZAUT/28/2014/INPR, ha chiarito le finalità del controllo in esame, che sono 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.

Si tratta, quindi, di un complesso di attività di verifica pragmatica ben lontana dal mero adempimento formale, che coinvolge tutti gli attori del processo in una logica di sistema sinergico, finalizzato alla costante ottimizzazione della gestione delle risorse pubbliche.

Lo schema di relazione per l'esercizio 2018 conserva le principali caratteristiche di forma e contenuto delle Linee guida approvate per l'anno precedente, le quali, privilegiando una logica di sistema, hanno inteso dare al questionario un'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.

3. L'imprescindibilità del funzionamento del sistema dei controlli interni.

La regolamentazione, l'implementazione e il corretto funzionamento dei controlli interni sono 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.

Tali strumenti costituiscono un prezioso supporto per i vertici istituzionali grazie ai quali gli stessi possono acquisire piena conoscenza degli andamenti finanziari e gestionali dell'ente. Tale consapevolezza è indispensabile sia ai fini dell'individuazione degli interventi attuativi delle politiche pubbliche e sia ai fini dell'adozione di tempestive misure correttive in caso di scostamenti dell'agire amministrativo dai canoni di efficienza, efficacia ed economicità a tutela della comunità amministrata.

Quanto rappresentato assume poi primaria rilevanza nell'ipotesi in cui l'ente si trovi a fronteggiare contingenze avverse a fronte di stati di tensione di liquidità finanziaria ed ove, quindi, il fattore tempo diviene esso stesso risorsa suscettibile di valutazione economica in termini di minori costi.

Inoltre, 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 affidamento sulla qualità della rendicontazione economica e finanziaria dell'Ente.

4. Analisi del referto sul funzionamento del sistema dei controlli interni del Comune di Montalto Uffugo (CS).

Il Sindaco del comune di Montalto Uffugo (CS) ha trasmesso, a questa Sezione, mediante l'applicativo "Con.Te", il referto annuale sul funzionamento dei controlli interni per l'esercizio 2018.

L'analisi della relazione-questionario ha sollecitato l'acquisizione di ulteriori elementi ai fini del completamento dell'attività istruttoria, successivamente forniti in modo puntuale dal sindaco del Comune di Montalto Uffugo (CS) con nota acquisita al protocollo di questa Sezione n. 4892 del 15 luglio 2020.

In particolare, l'Ente ha trasmesso:

- il "Regolamento sul sistema dei controlli interni comunali", approvato con deliberazione del consiglio comunale n. 1 del 08/01/2013.
- la nota prot. 14689 del 25.06.2019, con cui sono stati trasmessi ai singoli responsabili nonché al Sindaco, al Collegio dei Revisori dei Conti ed al Nucleo di Valutazione tutti i report sulla regolarità amministrativa, regolarmente pubblicati sul sito istituzionale dell'ente nella Sezione Trasparenza- Altri contenuti- Dati Ulteriori.
- la nota prot. 11589 del 13.07.2020 del Segretario Generale sulla metodologia di sorteggio degli atti da sottoporre al controllo successivo di regolarità amministrativa.

Di seguito si espongono gli esiti dell'attività istruttoria e le relative considerazioni della Sezione circa le singole tipologie di controllo interno oggetto di analisi per mezzo del citato referto del Sindaco e dell'ulteriore documentazione acquisita in fase istruttoria. In merito sono emerse talune debolezze strutturali e carenze metodologiche che devono essere segnalate ai fini di una fattiva implementazione ed un opportuno aggiornamento del sistema dei controlli interni.

5. Controllo di regolarità amministrativa e contabile

Il controllo di regolarità amministrativa e contabile è volto a garantire la legittimità contabile e amministrativa, al fine di assicurare la trasparenza, la regolarità e la correttezza dell'azione amministrativa e si svolge in via preventiva o successiva rispetto al momento in cui l'atto di spesa spiega i suoi effetti.

In fase istruttoria è stato richiesto all'ente di riferire sinteticamente in merito alla scelta della tecnica di determinazione del campione da sottoporre a controllo successivo, alle motivazioni poste a fondamento di tale scelta, alla significatività statistica e probabilistica del numero di documenti selezionati ed alla tipologia di atti attenzionati.

A tal proposito il comune di Montalto Uffugo ha dichiarato che *"Ai fini dell'individuazione degli atti da controllare il Segretario Generale ha provveduto ad emanare un atto organizzativo da cui risulta che si è provveduto al sorteggio casuale delle determine ed altri atti da sottoporre a controllo con redazione di verbale indicante i numeri corrispondenti agli atti da sottoporre a controllo"*.

Il Sindaco riferisce ancora *"che le determinazioni emanate dai Responsabili dei servizi nell'anno 2018 sono state complessivamente 1070, gli atti sottoposti al controllo sono stati pari al 10% che corrisponde a 107 ma di fatto sono state controllate 115 determinazioni al fine di rispettare la percentuale prevista (10%) per ogni servizio, giungendo così a controllare 115 anziché 107"* secondo la tabella che di seguito si riporta.

SERVIZIO	TOTALE ATTI EMANATI	ATTI CONTROLLATI
COMANDO P.M.	37	4
URBANISTICA	71	11
RAGIONERIA. ECC	120	13
SERVIZI SOCIALI	102	14
LLTP	80	18
ANAGRAFE, ECC	9	3
CULTURA-P.I	275	14
MANUTENZIONE,	376	38
TOTALE	1070	115

Circa la richiesta di chiarimenti relativa alle irregolarità rilevate (n. 23), ma non sanate, il Segretario generale del comune di Montalto Uffugo ha riferito che, prevalentemente, *"sono state di tipo "lieve" come per esempio: la mancata indicazione del luogo dove l'atto è stato emanato (il proprio ufficio) o la mancata indicazione del DURC nel provvedimento di liquidazione, pur essendo allegato alla pratica di riferimento"*. Tuttavia, *"non sono mancati atti con patologie "importanti" quali l'affidamento di lavori e o servizi, senza indicare espressamente nell'atto di riferimento: il rispetto del criterio di rotazione, la*

congruità della somma ed il rispetto dei principi di economicità e trasparenza, sebbene l'Ente sia dotato di elenchi di fornitori (costituiti previo Avviso Pubblico al quale è seguita manifestazione d'interesse) e sebbene risulti che i singoli Responsabili facciano ricorso al MEPA per la verifica della congruità dei prezzi e, ove questa si rilevi infruttuosa, si sia proceduto all'acquisizione di più preventivi". Sul punto l'ente ha precisato che *"non è stata operata alcuna sanatoria data la particolarità delle patologie riscontrate, per le quali l'eventuale sanatoria interverrebbe quando l'atto ha già spiegato i propri effetti...".*

Osservazioni conclusive.

La Sezione, preso atto di quanto sopra rappresentato, formula le seguenti considerazioni.

Dall'esame del questionario sui controlli interni è emerso che, nell'esercizio 2018, la selezione degli atti da sottoporre a verifica è avvenuta mediante un campionamento di estrazione casuale acritico, privo quindi di tecniche motivate dalle concrete esigenze dell'ente, rilevate e ponderate secondo le priorità preliminarmente individuate e le criticità riscontrate.

In merito, si deve osservare, in primo luogo, che l'art. 147, comma 2, del TUEL, stabilisce che il controllo di regolarità amministrativa debba essere assicurato secondo principi generali di revisione aziendale e modalità definite nell'ambito dell'autonomia organizzativa dell'ente e, nell'assoggettare a controllo le determinazioni di impegno di spesa, i contratti e gli altri atti amministrativi, ne richiede una selezione casuale effettuata con motivate tecniche di campionamento.

Secondo il consolidato orientamento della giurisprudenza contabile sul punto, il controllo *de quo,* al pari delle altre tipologie, necessita di una preliminare fase di programmazione i cui contenuti possono essere individuati nella scelta degli atti da sottoporre a controllo, da attuarsi, per l'appunto, da motivate tecniche di campionamento e nella predeterminazione degli obiettivi attesi e delle finalità da perseguire in termini di superamento di criticità precedentemente riscontrate e di prassi operative non conformi alle vigenti disposizioni. La tecnica di campionamento, quindi, 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.

Stabilire una percentuale fissa di atti da controllare per tutte le categorie di provvedimenti, seppur divisi per singoli servizi, non può pertanto rappresentare un criterio esaustivo di campionamento, poiché non tiene conto di specifici fattori di rischio, anche legati a fenomeni di corruzione, che caratterizzano maggiormente taluni provvedimenti rispetto ad altri.

6. Controllo di gestione

Il controllo di gestione rappresenta l'insieme di strumenti e procedure finalizzati a verificare lo stato di attuazione degli obiettivi programmati, la funzionalità dell'organizzazione dell'ente, l'efficacia, l'efficienza ed il livello di economicità nell'attività di realizzazione dei predetti obiettivi attraverso l'analisi delle risorse acquisite e della comparazione tra i costi e la quantità e qualità dei servizi offerti.

In merito alle principali tipologie di servizio a domanda individuale e al relativo tasso di copertura dei costi, il Comune di Montalto Uffugo riferisce che le medesime sono rappresentate dal servizio di refezione scolastica e da quello del trasporto scolastico. Il servizio di refezione scolastica presenta un tasso di copertura dei costi pari al 42,33%, mentre quello di trasporto scolastico un tasso del 38,73%.

Circa il contributo del sistema di contabilità economica all'analisi degli scostamenti e all'analisi sul raggiungimento dei risultati sia in termini di costi e di ricavi, sia di adeguatezza delle risorse utilizzate per le azioni intraprese, l'ente fa presente che *"nelle proprie analisi in ordine al raggiungimento degli obiettivi, utilizza prevalentemente la contabilità finanziaria. La contabilità economico patrimoniale, fino a questo momento, è sempre stata adoperata limitatamente agli obblighi di legge (compilazione del conto economico e dello stato patrimoniale) ma, in effetti, tali dati non sono stati mai presi in considerazione per l'analisi di cui sopra"*.

Per quanto attiene, inoltre, alla richiesta di esporre i parametri su cui si fonda il sistema di ponderazione degli obiettivi di cui alla domanda 3.9 del referto, il sindaco di Montalto Uffugo ha precisato che *"per i servizi amministrativi, tecnici e alla persona, si basa normalmente sugli obiettivi che tutti i settori, quindi non solo i tre sopra elencati, ricevono unitamente al PEG"*.

Osservazioni conclusive

Il controllo di gestione mira a verificare l'efficacia, l'efficienza e l'economicità dell'azione amministrativa, al fine di ottimizzare - anche mediante tempestivi

interventi di correzione - il rapporto tra costi e risultati. Di conseguenza tutte le fasi di tale controllo richiedono la rilevazione analitica; innanzitutto, in sede di programmazione devono individuarsi le risorse necessarie per la realizzazione degli obiettivi con contestuale pianificazione finanziaria; ciò a sua volta esige la predisposizione di un *budget,* da intendersi come documento contabile in grado di prevedere i costi derivanti dalle esigenze e dagli interventi necessari a garantire la funzionalità dei vari centri di responsabilità secondo gli obiettivi programmati nel periodo di riferimento e secondo l'esito del *follow-up* dell'attività di programmazione economico-finanziaria; in sede di misurazione e *reporting*, infine, i risultati raggiunti dovranno essere valutati per programma e per centri di responsabilità.

L'efficacia e l'utilità del controllo di gestione, infatti, deve misurarsi in relazione alla sua capacità di fornire elementi di valutazione in grado di supportare le scelte del decisore politico, con particolare riferimento all'allocazione delle risorse in bilancio e di contribuire al procedimento di valutazione della *performance* del personale.

La Sezione raccomanda l'implementazione e l'utilizzo effettivo di un sistema di contabilità analitica fondato su un adeguato sistema informativo, al fine di consentire la rilevazione dei costi di produzione dei diversi centri di responsabilità e dei livelli di *output* raggiunti sia in termini quantitativi che qualitativi, quali elementi essenziali per la valutazione dell'efficienza e dell'economicità dell'azione amministrativa.

7. Controllo strategico

Il controllo strategico rappresenta lo strumento attraverso cui verificare lo stato di attuazione dei programmi politici e si esplica mediante l'elaborazione di rapporti periodici da sottoporre all'Organo esecutivo ed al Consiglio ai fini della successiva predisposizione delle deliberazioni consiliari di ricognizione dei programmi. I documenti di riferimento in materia di pianificazione strategica, a tal proposito, sono rappresentati dalle Linee programmatiche (art. 46, c.3 TUEL), dalla Sezione Strategica (SeS) del Documento unico di programmazione (art. 170 TUEL), dal bilancio di previsione che abbraccia l'arco temporale di un triennio (art. 162 e ss TUEL), dal Piano della performance (art. 10, d.lgs. n. 150/2009), nonché dalla Relazione di inizio mandato (art. 4-bis, d.lgs. n. 149/2011).

Gli obiettivi indicati in sede di pianificazione sono dotati di un'efficacia precettiva: l'art. 170, c. 7 TUEL ed i principi contabili, difatti, prevedono che il regolamento di

contabilità disciplini i casi di inammissibilità ed improcedibilità delle deliberazioni di Consiglio e di Giunta che non siano coerenti con le previsioni ed i contenuti programmatici del DUP.

Circa la richiesta di indicare l'esercizio finanziario a decorrere dal quale il controllo strategico è stato attivato presso l'ente, giustificando l'eventuale ritardo nel caso in cui il controllo sia stato disciplinato ed introdotto successivamente all'anno indicato dall'art. 147-ter, c. 1, TUEL, il comune di Montalto Uffugo ha riferito quanto segue: *"L'avvio del controllo strategico, è stato posto in essere fin dall'insediamento dell'Amministrazione a seguito delle consultazioni del 2014 . Già dal primo esercizio avviato è stato accertato lo stato di deficitarietà economica in cui versava l'ente tanto che è stato approvato il Piano di equilibrio finanziario di cui all'art 243 bis del TUEL (...) Gli interventi strategici da attuare nel quinquennio, sono stati inseriti nel DUP. Il controllo strategico, di fatto, è sempre stato implicitamente adoperato, tenuto conto delle attività di monitoraggio costanti a cui è sottoposto il piano di riequilibrio, non solo per il tramite dei referti semestrali dell'organo di revisione, ma anche tramite report trimestrali elaborati dall'Ufficio di Ragioneria"*.

Inoltre, il Comune rappresenta che *"il controllo strategico viene svolto di fatto dall'Ufficio Finanziario che si concerta con il Segretario Generale e con l'Organo di Revisione, non essendo stata mai formalmente individuata l'Unità Organizzativa responsabile"*.

Per quanto concerne poi la richiesta di conoscere se tali rapporti sono sottoposti all'attenzione dell'organo esecutivo e del consiglio per la successiva predisposizione di deliberazioni consiliari di ricognizione dei programmi, l'ente riferisce che *"l'attività derivante dal controllo strategico viene sottoposta all'Organo Esecutivo e al Consiglio Comunale, ciascuno per le proprie competenze, mediante il Rendiconto di Gestione, che comprende tutti i risultati ottenuti, anche in termini strategici, dall'Ente. Per ciò che concerne strettamente il controllo strategico, invece, non vengono predisposti rapporti ad hoc. Allo stesso tempo, comunque, le risultanze del controllo strategico (raggiungimento obiettivi, assorbimento risorse rispetto ai risultati, tempi di realizzazione, etc) vengono sintetizzate nella relazione trasmessa all'OIV per gli adempimenti successivi e necessari."*

Osservazioni conclusive

La Sezione sottolinea l'importanza del controllo strategico, che deve consentire di valutare se gli obiettivi generali fissati dagli organi dell'Ente siano realmente

realizzati in conformità a criteri di efficienza ed economicità, tenuto non di meno conto dell'impatto delle politiche pubbliche sul territorio e sulla popolazione amministrata; ciò, ovviamente, incide anche sulla valutazione dei dirigenti e sull'assetto complessivo del ciclo della performance. Quest'ultimo, infatti, deve essere coerente con la programmazione finanziaria e di bilancio e deve svilupparsi nelle seguenti fasi: a) la programmazione; b) il monitoraggio e il controllo in corso di esercizio con possibili interventi correttivi; c) la misurazione e la valutazione della performance (organizzativa ed individuale) mediante l'utilizzo dei sistemi premianti secondo criteri che valorizzino il merito; d) la rendicontazione dei risultati. Inoltre, in considerazione dell'interconnessione tra il controllo strategico e quello di gestione, è necessario realizzare quest'ultimo con l'ausilio della contabilità analitica e con la concreta misurazione dei risultati.

Il Collegio, oltre a raccomandare l'individuazione formale dell'unità organizzativa responsabile, invita il Comune a porre in essere monitoraggi formali maggiormente tempestivi e più frequenti, al fine di consentire interventi correttivi o la rimodulazione degli atti di pianificazione in tempi utili alla gestione.

8. Controllo sugli equilibri finanziari

Il controllo sugli equilibri finanziari è finalizzato a garantire il costante controllo degli equilibri della gestione di competenza, della gestione dei residui e della gestione di cassa ed a valutare gli effetti che si determinano direttamente e indirettamente per il bilancio finanziario dell'Ente anche in relazione all'andamento economico finanziario degli organismi gestionali esterni.

Sulla mancata ricostituzione della consistenza delle entrate vincolate utilizzate ex art. 195 TUEL., l'ente riferisce di non aver potuto ricostituirla per fisiologica precarietà di cassa, dal momento che *"è costantemente in anticipazione di Tesoreria e, per come richiesto dallo stesso TUEL, vengono adoperate con priorità le somme vincolate rispetto alla stessa anticipazione. Le somme vengono poi ricostituite gradualmente con le prime entrate utili libere. E' pur vero che la difficile situazione in cui versa l'Ente fa sì che la ricostituzione non sia mai tempestiva. Ad ogni modo, tra un esercizio finanziario ed il successivo, le somme vincolate pregresse vengono ricostituite ma, allo stesso tempo, vi è un utilizzo di ulteriori somme introitate medio tempore"*.

In merito alla richiesta di conoscere se il controllo sugli equilibri finanziari implica anche la valutazione degli effetti che si determinano per il bilancio finanziario dell'ente in relazione all'andamento economico-finanziario degli organismi gestionali esterni, il Comune ha reso noto che *"l'Ente non dispone di organismi gestionali esterni, al di fuori del Consorzio Valle Crati (esclusivamente per il servizio depurazione). In ogni caso, il controllo sugli equilibri finanziari non contempla l'andamento economico finanziario di detto Consorzio, se si escludono i più elementari rapporti di debito/credito"*.

Infine, è stato chiesto di riferire se il servizio finanziario presenti relazioni periodiche destinate a Sindaco ed Assessori, così come al Segretario ed ai Dirigenti, sull'obiettivo di finanza pubblica e sulle strategie per conseguirlo e se l'Ente provveda alla verifica degli equilibri contestualmente alle disposizioni di variazione di bilancio.

A tal proposito il Comune di Montalto Uffugo ha dedotto che *"essendo in riequilibrio, redige dei report periodici al piano che contemplano anche i flussi di cassa in entrata e in uscita. Inoltre, in occasione di ogni singola variazione al bilancio, viene effettuata una verifica sul permanere degli equilibri, che poi culmina nella salvaguardia degli equilibri finanziari di cui all'art. 193 del TUEL. I report effettuati dal Servizio Finanziario non si concentrano mai specificatamente sul saldo di finanza pubblica, ma osservano la situazione finanziaria dell'Ente con specifico riferimento al recupero delle entrate proprie e dell'evasione pregressa, così come sullo smaltimento dello stock dei debiti. Con riferimento alla verifica degli equilibri, la stessa viene effettuata in occasione di ogni variazione di bilancio, dandone atto nelle relative deliberazioni"*.

Osservazioni conclusive

Il Collegio invita ad un maggior rigore procedurale in materia di monitoraggio degli equilibri, compatibilmente alle prescrizioni previste dalla normativa di riferimento ed alla propria autonomia normativa, amministrativa ed organizzativa, al fine di garantire coordinamento, univocità di indirizzo e trasparenza dell'azione.

9. Controllo sugli organismi partecipati

Il controllo sulle società partecipate non quotate è finalizzato a rilevare gli scostamenti rispetto agli obiettivi assegnati alle società partecipate non quotate e ad

adottare le opportune azioni correttive anche con riferimento ai possibili squilibri economico-finanziari rilevanti per il bilancio dell'Ente.

Nella nota istruttoria è stato richiesto di indicare l'esercizio finanziario a decorrere dal quale il controllo sugli organismi partecipati è stato attivato presso l'Ente.

Il Comune di Montalto Uffugo ha dichiarato di avere "*effettivamente avviato una attività di controllo sugli organismi partecipati solo dalla entrata in vigore del D.Lgs. 175/2016. Dal 2017, con apposito atto consiliare, l'Amministrazione si è determinata per la dismissione delle uniche due partecipazioni esistenti, in quanto non ritenute utili e strumentali alla attività e agli obiettivi del Comune. L'Ufficio Finanziario ha esperito due diverse procedure per la dismissione di tali partecipazioni, entrambe terminate senza esito. Successivamente l'Ufficio Finanziario, a norma del codice civile, ha richiesto la liquidazione delle due quote di partecipazione, senza mai ricevere risposta. Tutte le deliberazioni e le informazioni di cui sopra sono state trasmesse alla Corte Conti ed alla RGS mediante gli applicativi prestabiliti.*"

Alla richiesta formulata in fase istruttoria di riferire se tale forma di controllo è esercitata dalle strutture proprie dell'ente locale, indicando, in caso affermativo, l'unità organizzativa responsabile, l'ente ha comunicato che nessuna specifica attività di controllo viene effettuata, considerato che le due partecipate non svolgono più alcun servizio per l'Ente. Pertanto ne deriva la mancata definizione di indirizzi strategici ed operativi, la mancata attività di conciliazione dei rapporti creditori e debitori e la mancata osservanza di indicatori di alcun genere.

Osservazioni conclusive.

Il Collegio, rimandando idonei approfondimenti alla verifica sul sistema delle partecipazioni pubbliche ex d.lgs. n. 175/2016 e ss.mm. e ii., invita l'ente a sollecitare e verificare, con le società di riferimento, la conclusione della procedura di liquidazione delle relative quote di partecipazione, dal momento che tali organismi partecipati non svolgono più alcun servizio per conto dell'ente, come più volte ribadito dallo stesso Comune nella risposta istruttoria.

10. Controllo sulla qualità dei servizi

In fase istruttoria è stato richiesto di indicare l'esercizio finanziario a decorrere dal quale il controllo sulla qualità dei servizi è stato attivato presso l'ente, giustificando

l'eventuale ritardo nel caso in cui il controllo sia stato disciplinato ed introdotto successivamente all'anno indicato dall'art. 147, e inoltre, di motivare la mancata pubblicazione dei risultati delle indagini sulla soddisfazione degli utenti per l'esercizio finanziario 2018.

In merito a tali richieste l'Ente ha testualmente riferito che *"effettua tale controllo dal 2015, ma in effetti le risultanze della attività non sono state mai pubblicate sul portale dell'Ente, per come comunicato nel questionario al punto 7.7.3. Il confronto tra gli obiettivi stabiliti, nella relazione previsionale e programmatica ed i risultati conseguiti dalla struttura, ha prodotto essenzialmente due risultati:*

- un primo risultato che è consistito nella verifica dell'impatto, sul territorio amministrato, dell'attività di pianificazione e programmazione predisposta dall'ente in relazione ai risultati auspicati;

-un secondo risultato, è consistito nella valutazione della struttura burocratica, sull'attuazione, concreta, dei piani, programmi e gli altri strumenti di indirizzo politico emanati.

Si è consapevoli del fatto che il controllo sulla qualità dei servizi, diretto ad evidenziare le dimensioni effettive delle prestazioni erogate in termini di tempestività ed adeguatezza delle risposte del Comune alle istanze degli utenti, richiede un sistema di misurazione della soddisfazione percepita dagli utenti, che, ad oggi non appare appropriato al livello degli standard di qualità programmati. L'intento, almeno per l'anno in corso, è quello di dotarsi di un adeguato sistema di effettuazione di indagini, ritenute un valido strumento di qualità che permette di migliorare le attività del Comune, facendo riferimento agli standard con cui rapportarsi ed individuando questi con i livelli di qualità raggiunti anche da altre amministrazioni. In tale contesto si dovrà operare partendo dal coinvolgimento attivo degli stakeholders, già fin dalla fase di definizione degli standard di qualità, mirando al loro innalzamento rispetto all'anno precedente. Tutto questo in funzione dell'ottimizzazione delle risorse e più in generale, come strumento di miglioramento dell'agire amministrativo in senso sostanziale, come un elemento di sinergia tra gli organi amministrativi al di là dell'adempimento formale dell'attività dei controlli".

Osservazioni conclusive

La Sezione, nel prendere atto delle difficoltà rappresentate, ravvisando l'imprescindibilità di un sistema organico di verifica degli standard di qualità dei

servizi atto a misurare la soddisfazione degli utenti esterni ed interni dell'Ente, ne raccomanda in via prioritaria la tempestiva attuazione.

Ciò in quanto, la verifica sulla qualità dei servizi costituisce un indispensabile completamento del sistema dei controlli, investendo profili che si riferiscono all'efficienza, all'economicità e alla soddisfazione degli utenti nel quadro di una responsabilità "sociale" dell'ente pubblico.

P.Q.M.

La Sezione regionale di controllo per la CALABRIA

ACCERTA

Nei termini di cui in motivazione, la parziale adeguatezza del sistema dei controlli interni del Comune di Montalto Uffugo (CS).

INVITA, pertanto,

detto Comune a intraprendere le iniziative necessarie ai fini del superamento di tutte le criticità e debolezze di sistema riscontrate ed evidenziate nelle osservazioni conclusive formulate per ciascuna forma di controllo ed in specie:

- a favorire l'adozione di tecniche scientifiche di selezione degli atti da sottoporre al controllo di regolarità amministrativa e contabile, perfezionando le modalità di campionamento e la quantità/qualità degli atti da individuarsi sulla base delle criticità riscontrate;
- ad implementare fattivamente un sistema di contabilità analitica fondato su un adeguato sistema informativo, al fine di consentire la rilevazione dei costi di produzione dei diversi centri di responsabilità e dei livelli di *output* raggiunti sia in termini quantitativi che qualitativi, quali elementi essenziali per la valutazione dell'efficienza e dell'economicità dell'azione amministrativa;
- ad individuare formalmente l'unità organizzativa responsabile del controllo strategico ed a porre in essere monitoraggi formali maggiormente tempestivi e più frequenti, al fine di consentire interventi correttivi o la rimodulazione degli atti di pianificazione in tempi utili alla gestione;
- a garantire un maggior rigore procedurale in materia di monitoraggio degli equilibri, compatibilmente alle prescrizioni previste dalla normativa di riferimento ed alla propria autonomia normativa, amministrativa ed

organizzativa, al fine di assicurare coordinamento, univocità di indirizzo e trasparenza dell'azione;

- a sollecitare e verificare, con le società di riferimento, la conclusione della procedura di liquidazione delle relative quote di partecipazione, dal momento che tali organismi partecipati non svolgono più alcun servizio per conto dell'ente;
- a disciplinare ed attivare in via prioritaria un sistema organico di verifica sulla qualità dei servizi resi, specie in riferimento al coinvolgimento attivo degli *stakeholders* nella fase di determinazione degli standard qualitativi, alla pubblicazione delle risultanze inerenti la misurazione della *customer satisfaction* ed alle analisi comparative di *benchmarking* in riferimento ai livelli qualitativi raggiunti da amministrazioni *leader*, per i corrispondenti servizi, in contesti dimensionali analoghi;
- ad integrare la disciplina del regolamento sui controlli interni per le tipologie di controllo ivi non contemplate, tenendo debitamente conto dei rilievi formulati nella presente deliberazione.

DISPONE

che, a cura della Segreteria, copia della presente deliberazione sia comunicata al Sindaco, al Presidente del Consiglio comunale e all'Organo di revisione del comune Montalto Uffugo (CS).

Ai sensi dell'articolo 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 nella Camera di consiglio del 27 gennaio 2021.

Il Magistrato relatore

Bruno Lomazzi

BRUNO LOMAZZI
CORTE DEI CONTI/80218670588
27.01.2021 09:34:07 UTC

Il Presidente f.f.

Ida Contino

IDA CONTINO
CORTE DEI CONTI
27.01.2021 12:17:41 CET

Depositata in segreteria il

27 GEN 2021

Il Direttore della segreteria

Dott.ssa Elena RUSSO

CORTE DEI CONTI
SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO
PER LA CALABRIA
PER COPIA CONFORME
Si attesta che la presente copia composta di n. 18 fogli è conforme all'originale depositato in segreteria
Catanzaro, 27 GEN 2021
Il Direttore di Segreteria
Il Direttore della Segreteria
Dott.ssa Elena Russo

CORTE DEI CONTI