CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA BASILICATA

nella Camera di consiglio del 21.1.2025

composta dai magistrati:

Dott. Giuseppe Tagliamonte	Presidente
Dott.ssa Elisabetta Midena	Consigliere - Relatrice
Dott. Lorenzo Gattoni	Referendario
Dott.ssa Antonella Romanelli	Referendario

VISTO l'art. 100, comma 2, della Costituzione;
VISTO il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con il regio decreto 12 luglio 1934 n. 1214 e successive modificazioni;
VISTA la legge 14 gennaio 1994 n. 20;
VISTO il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti con il quale è stata istituita in ogni Regione ad autonomia ordinaria una Sezione regionale di controllo, deliberato dalle Sezioni riunite in data 16 giugno 2000, modificato con le deliberazioni delle Sezioni riunite n. 2 del 3 luglio 2003 e n. 1 del 17 dicembre 2004, e, da ultimo, con deliberazione del Consiglio di Presidenza n. 229 del 19 giugno 2008; VISTO il decreto legislativo 18 agosto 2000 n. 267, recante il testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali;
VISTA la legge 5 giugno 2003 n. 131;
VISTA la deliberazione n.11/2024/INPR con la quale la Sezione ha approvato il programma di lavoro per l'anno 2024;

VISTA la deliberazione n. 2/SEZAUT/2024/INPR concernente le Linee guida e il questionario sul funzionamento del sistema integrato dei controlli interni per gli anni 2022 e 2023.

VISTO il referto sul funzionamento del sistema dei controlli interni del Comune di Policoro per l'esercizio 2022, trasmesso a questa Sezione tramite l'applicativo Con.te in data 12.03.2024 ed acquisito al protocollo n.245, nonché il referto sul controllo di gestione, anno 2023, di cui all'art. 198 Tuel, trasmesso a questa Sezione tramite l'applicativo Con.te in data 28.03.2024 ed acquisito al protocollo Cdc al n.344;

VISTA la nota prot. n. 398 del 11.04.2024 con la quale il Magistrato istruttore ha chiesto all'Ente chiarimenti in merito ad alcune criticità;

VISTA la nota del 12.06.2024 acquisita al protocollo Cdc in pari data al n. 693, con la quale l'Ente ha risposto alle richieste istruttorie;

VISTA l'ordinanza del Presidente n. 1 del 21.1.2025 con la quale il Presidente ha convocato la Sezione Regionale di Controllo per la Basilicata per l'odierna Camera di consiglio; Udito il magistrato relatore, dott.ssa Elisabetta Midena

Fatto e diritto

1.1. Il controllo esterno della Corte dei conti.

L'art. 148, comma 1, d.lgs. n. 267/2000 (TUEL) disciplina i poteri di controllo delle Sezioni regionali della Corte dei conti, le quali, «*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 tal 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*». L'art 148, comma 1, del TUEL prevede, altresì, che il refertoquestionario sia predisposto sulla base delle linee guida deliberate dalla Sezione delle

Autonomie della Corte dei conti nonché sulla base dei controlli effettuati nell'anno. Ai sensi dell'art. 148, comma 4, del TUEL, in caso di «*rilevata assenza o inadeguatezza degli strumenti e delle metodologie*» di cui al secondo periodo del comma 1, 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 TUEL, «*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*».

1.2. Le Linee guida della Sezione Autonomie e il questionario per gli anni 2022 e 2023

Con deliberazione n. 2/SEZAUT/2024/INPR, la Sezione delle Autonomie ha approvato la versione aggiornata delle Linee guida e del questionario sul funzionamento del sistema integrato dei controlli interni per gli anni 2022 e 2023.

La relazione sul funzionamento del sistema dei controlli interni per gli anni 2022 e 2023 conserva, in parte, inalterato il contenuto delle Linee guida approvate negli anni precedenti, essendo strutturata in forma di questionario a risposta sintetica, articolato in più sezioni, riferite ai seguenti elementi: Sistema dei controlli interni, Controllo di regolarità amministrativa e contabile, Controllo di gestione, Controllo strategico, Controllo sugli equilibri finanziari, Controllo sugli organismi partecipati, Controllo sulla qualità dei servizi. Nell'analisi del funzionamento del Controllo di gestione sono state introdotte alcune domande con riferimento al PIAO e alle misure di prevenzione della corruzione e per la trasparenza. Considerato il rilievo, anche per gli anni in questione è stata inserita un'apposita "appendice" sul PNRR, finalizzata a «*cogliere, sul versante dei controlli interni, le azioni dell'ente relative alla implementazione dello straordinario piano di investimenti pubblici, che individua negli enti locali importanti soggetti attuatori*»

1.3. Gli obblighi di trasmissione alla Corte dei conti e le risultanze istruttorie. Le Linee guida per gli anni 2022 e 2023 sopra citate hanno previsto che la relazionequestionario venisse compilata entro il 15 marzo 2024 per l'annualità 2022 ed entro il 15 aprile per l'annualità 2023 attraverso la **nuova piattaforma "QFIT - Questionari Finanza Territoriale**". Con successiva integrazione alla delibera 2/SEZAUT/2024, la Sezione autonomie della Corte ha prorogato al 15 luglio 2024 la compilazione del questionario per l'annualità 2023.

La relazione sulla regolarità della gestione e sull'adeguatezza ed efficacia del sistema integrato dei controlli interni del Comune di Policoro per l'anno 2022 risulta acquisita nei termini in data 12.03.2024 prot. n. 248 e quella per il 2023 risulta acquisita in data 15.04.2024 prot. n.424. Entrambe sono reperibili sulla piattaforma informativa di Contabilità Territoriale (ConTe).

In relazione ad alcuni aspetti, la Sezione ha ritenuto di chiedere approfondimenti o chiarimenti istruttori con nota del 6.05.2024 dando al Comune un termine di trenta giorni per le risposte. Il Comune di Policoro ha dato riscontro alle richieste con nota del 10.06.2024 prot.693, trasmettendo, tra l'altro, il Regolamento sui controlli interni. Sul sito dell'Ente, la Sezione ha potuto verificare che, con delibera n. 23 del 9 settembre 2024, il Regolamento sui controlli interni del Comune è stato modificato.

L'esame delle relazioni - questionario trasmesse dal Comune di Policoro sul funzionamento dei controlli interni relativi agli esercizi 2022-2023, delle risultanze istruttorie, dei documenti e dei regolamenti suddetti ha fatto emergere alcune criticità relative alla regolazione del sistema dei controlli nonché ad aspetti operativi e metodologici. La Sezione intende esaminare, nel prosieguo, le conclusioni istruttorie sulle principali criticità riscontrate, allo stato degli atti, sul complessivo funzionamento dei controlli interni dell'ente, precisando che l'assenza di uno specifico rilievo su altri profili non integra un'implicita valutazione positiva degli stessi da parte della Sezione. Il Collegio si riserva ulteriori approfondimenti in occasione delle verifiche sul funzionamento dei controlli interni per l'esercizio 2024.

2. Esame dei Regolamenti

In via preliminare, la Sezione ha ritenuto opportuno esaminare il Regolamento sui controlli interni, nella versione aggiornata a settembre 2024, anche per la valutazione delle risposte date dall'Ente nel questionario e alle richieste istruttorie.

Il Regolamento contiene la disciplina di tutti i tipi di controllo interno, come risulta dall'art. 2. All'art. 10 si specifica che esso "*sostituisce eventuali disposizioni contrarie rinvenibili negli atti adottati dall'ente e modificano altresì il regolamento sulla contabilità, integrandolo delle disposizioni qui contenute*". Nel prendere atto che detto Regolamento costituisce il riferimento unico per la disciplina di tutte le tipologie di controllo, si

rileva che la tecnica di abrogazione implicita contenuta nel citato articolo 10 non favorisce la chiarezza del quadro normativo con possibili difficoltà ermeneutiche ed applicative ed è da evitare.

3. Il sistema dei controlli interni (sezione 1)

Il questionario-relazione si apre con la Sezione Prima dedicata al "*sistema dei controlli interni*", finalizzata alla ricognizione degli adempimenti comuni ai vari tipi di controllo, che, nel loro complesso, costituiscono il "sistema integrato" di controllo interno degli enti locali.

Nella prima parte del questionario, l'Ente attesta di aver svolto, in entrambe le annualità, tutti i controlli, tranne quello sulle società partecipate per la minima partecipazione detenuta. Sempre in entrambe le annualità, sono stati previsti ed elaborati solo alcuni report. Nessun report è stato prodotto per il controllo sulla qualità dei servizi, sulle società partecipate e per il controllo strategico (p.to 1.2.) perché l'ente riferisce, in risposta alle richieste della Sezione, di essersi attenuto al testo letterale del quesito che farebbe riferimento a report ufficializzati con delibere di Giunta. Tuttavia, alla domanda 1.5, si attesta che solo i report sul controllo degli equilibri finanziari e sul controllo strategico sono stati formalizzati con delibere di giunta e poche misure correttive sono state attuate (punto 1.5).

L'Ente precisa di non avere avuto segnalazioni da parte del Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza (RPCT) su eventuali carenze nella pubblicazione dei dati previsti dal d.lgs. 33/2013 (punto 1.3). Alla richiesta della Sezione di avere contezza della frequenza dei controlli sulle pubblicazioni in Amministrazione trasparente e di conoscere la data dell'ultimo controllo svolto, il comune risponde solamente che il Nucleo interno di valutazione (NIV) monitora la trasparenza.

Sono state riscontrate criticità per il controllo strategico (con valore Alto) e per il controllo sulla qualità dei servizi (medio) in entrambe le annualità. Alla richiesta della di chiarimenti, il comune ha risposto in modo generico riferendo della maggiore difficoltà che un ente pubblico registra nell'attuazione del controllo strategico rispetto a quello sulla qualità dei servizi ritenuto "più facile".

Il numero del personale che si occupa dei controlli è molto ridotto. Per il controllo di gestione e per quello strategico l'ente riferisce di avvalersi di "un'unità esterna all'ente".

Non risulta alcuna modifica al sistema dei controlli in funzione di una loro maggiore integrazione (1.6). L'Ente, nel questionario, riferisce che non sono stati attribuiti incarichi consulenziali per l'esercizio di funzioni relative ai controlli interni (punto 1.9). Tuttavia, alla richiesta della Sezione di chiarire perché per il controllo di gestione e il controllo strategico sarebbero affidati ad un'unità esterna all'ente, il comune risponde facendo riferimento all'art. 5 c. 2 del Regolamento sui controlli interni secondo cui "*Il servizio del controllo di gestione è affidato ad una unità di controllo, coordinata dal Segretario generale, a cui partecipano i Dirigenti e\o i responsabili dei servizi dell'Ente, supportati da un esperto in materia di controlli negli enti locali*".

La Sezione rileva che le risposte dell'Ente scontano un limitato grado di approfondimento, essendo per lo più generiche.

In disparte la contraddittorietà fra talune risposte, si evidenzia la ridotta produzione di report e la loro mancata ufficializzazione, eccezion fatta per i report sugli equilibri finanziari e sul controllo strategico (anche se nella risposta al p.to 2 si afferma che non sono né previsti né elaborati report per il controllo strategico). Solo una misura correttiva è stata adottata nel 2022 e 2 nel 2023. A quest'ultimo riguardo, si segnala che l'assenza di misure correttive è indice di una criticità significativa sull'effettiva adeguatezza ed efficacia dei controlli interni che sono volti, tra l'altro, proprio a supportare i decisori politici e amministrativi nella ricerca di soluzioni gestionali e organizzative in grado di superare riscontrate fragilità nel funzionamento della macchina amministrativa, a tutela della sana gestione amministrativa e finanziaria dell'ente in conformità ai canoni costituzionali di imparzialità e buon andamento.

Come ricordato da questa Corte, Deliberazione n. 23/SezAut/2019/FRG,

"*l'elaborazione dei report, che consiste nella messa a disposizione dei risultati che si osservano in seno alle varie articolazioni dell'ente locale, per consentire l'adozione di decisioni suffragate da opportuni elementi conoscitivi e anche l'adozione delle misure correttive. Il report deve contenere le informazioni che permettano di verificare i risultati di ogni tipo di controllo ed è*

destinato ad amministratori e dirigenti, ma è conoscibile anche dai cittadini, dovendo essere pubblicato nella sezione amministrazione trasparente". Prosegue la delibera "*È rilevante che i report siano ufficializzati da Delibere di Giunta in quanto in assenza di un'approvazione formale non si dispone dello strumento per favorire l'adozione delle misure correttive*". Si raccomanda, pertanto, al Comune di predisporre e di ufficializzare i report con un numero più cospicuo di delibere di Giunta al fine di incrementare e favorire processi di autocorrezione interna.

Circa l'attribuzione del controllo di gestione e strategico ad un'unità esterna all'ente, la Sezione rileva che tale soluzione non è in linea con quanto previsto all'art. 5 c. 2 del Regolamento sui controlli interni richiamato dal comune (che tra l'altro non si riferisce al controllo strategico). È di tutta evidenza, infatti, che nel regolamento si fa riferimento ad un'unità di controllo coordinata dal Segretario generale, a cui partecipano i dirigenti e/o i responsabili dei servizi "*supportata da un esperto in materia di controlli*". Il fatto che un esperto possa supportare una struttura dell'ente non implica, per ciò stesso, che tale esperto sostituisca l'unità di controllo prevista dalla norma regolamentare.

Con riferimento al controllo sui dati pubblicati in Amministrazione trasparente, la risposta fornita è generica e non conforme alla disciplina del d.lgs. 33/2013 e delle indicazioni dell'ANAC. Il che lascia spazio a probabili inadempienze e ritardi in contrasto con gli obiettivi della trasparenza che deve essere di qualità, chiaramente fruibile con dati corretti e aggiornati. Si ricorda, che sia il d.lgs. 33/2013 che il Consiglio Stato e la Corte costituzionale chiariscono che la trasparenza - di cui gli obblighi di pubblicazione costituiscono una parte rilevante complementare all'accesso cd. generalizzato - costituisce un fondamentale presupposto per la realizzazione del principio di buon andamento e di imparzialità della pubblica amministrazione. L'ANAC ha anche ribadito che con l'introduzione del PIAO, la trasparenza vede arricchito il proprio ruolo "*con il concorrere alla protezione e alla creazione di valore pubblico*" (PNA 2022). Sempre l'ANAC ha anche precisato l'importanza del monitoraggio periodico sulla trasparenza volto a verificare "*se l'amministrazione/ente ha individuato misure organizzative che assicurino il regolare funzionamento dei flussi informativi per la pubblicazione dei dati in amministrazione trasparente*" con la relativa

individuazione dei responsabili; se sono assenti filtri o chiavi di ricerca che impediscano una immediata accessibilità del dato a chiunque sia interessato; se i dati siano stati effettivamente pubblicati e aggiornati in formato aperto e riutilizzabile (PNA 2022). Vale sottolineare che il d.lgs. 33/2013 prevede specifiche responsabilità e sanzioni, anche pecuniarie, in caso di mancata o parziale pubblicazione dei dati.

4. Controllo di regolarità amministrativa e contabile (sezione 2)

In base all'art. 147- bis del TUEL, il controllo di regolarità amministrativa e contabile è esercitato, in via preventiva, da ciascun responsabile di servizio con il parere di regolarità tecnica e dal responsabile del servizio finanziario attraverso il rilascio del parere di regolarità contabile nonché del visto di attestazione della copertura finanziaria. Il controllo di regolarità amministrativa viene esercitato in via successiva con le modalità definite dall'Ente, sotto la direzione del segretario e nel rispetto della normativa vigente. In base al comma 2 dell'art. 147-*bis* «*sono soggette al controllo le determinazioni di impegno di spesa, i contratti e gli atti amministrativi, scelti secondo una selezione casuale effettuata con motivate tecniche di campionamento*» (sottolineato aggiunto).

Nella relazione-questionario, il comune, nel dichiarare l'assenza di pareri negativi a delibere di Giunta o Consiliari (punto 2.1), specifica che la tecnica di campionamento degli atti da assoggettare al controllo successivo di regolarità amministrativa e contabile è stata l'*"estrazione casuale semplice"* (punto 2.3). A questo riguardo, su richiesta della Sezione di descrivere metodologia e sistema di estrazione degli atti e di chiarire se si è tenuto conto anche degli atti adottati nelle aree a rischio corruttivo individuate nel PIAO, il Comune ha rinviato, di fatto, al Regolamento sui controlli interni, affermando anche che sono sottoposti a controllo a campione, in misura non inferire al 15%, le determinazioni dirigenziali, determinazioni a contrarre, bandi e avvisi e liquidazioni di spese

Il comune non ha dato alcuna risposta in merito agli atti sottoposti a controllo rientranti nelle aree a maggior rischio corruttivo.

L'Ente afferma che, sia nel 2022 che nel 2023, gli esiti del controllo di gestione effettuato nelle due annualità considerate sono stati ininfluenti per l'individuazione dei settori di attività da sottoporre al controllo successivo (punto 2.4), analogamente a quanto avviene per gli esiti del controllo preventivo di regolarità contabile effettuato nell'anno precedente rispetto alle modalità di estrazione degli atti da sottoporre a controllo successivo di regolarità amministrativa (punto 2.5).

Dal questionario risulta che sono stati sottoposti a controllo di regolarità contabile n. 179 atti nel 2022 e 183 nel 2023 (su un totale di 1772 adottati nel 2022 e di 1574 adottati nel 2023). Nel 2022, le irregolarità riscontrate sono state 177, nel 2023, 42, tutte sanate. (punto 2.6). I report in favore dei responsabili dei servizi hanno avuto cadenza semestrale in entrambi gli esercizi (punto 2.7); non sono state effettuate ispezioni presso uffici e servizi (p.to 2.8). Tuttavia, nella risposta istruttoria, l'ente dichiara inesatta la risposta nel questionario in quanto alcuni controlli sono stati svolti su atti e provvedimenti di specifici uffici che si occupano di interventi finanziati con fondi PNRR. Risultano verificate le attestazioni sui pagamenti dopo la scadenza dei termini e implementate procedure per monitorare il flusso di liquidazione delle fatture commerciali entro i termini di legge (p. ti 2.9 e 2.10). L'Ente ha dichiarato che, nel caso di irregolarità, sono state inviate direttive ai responsabili dei servizi che si sono sempre adeguati (punto 2.11); che sussistono forme di vigilanza sugli agenti contabili e sui funzionari delegati nel 2022 e che le verifiche di cassa e di magazzino sono trimestrali (punto 2.13 e 2.13.1)

Il Collegio ricorda che il mero criterio di estrazione "*semplice casuale*" degli atti da sottoporre a controllo successivo non è in linea con le indicazioni della giurisprudenza contabile. Secondo la Sezione delle Autonomie «*risulterebbe utile disporre, di metodi di campionamento affidabili, fondati su criteri statistici e non con semplice estrazione o altro sistema empirico*» (cfr. deliberazione n. 22/SEZAUT/2019/INPR); e che il controllo successivo di regolarità amministrativa debba essere svolto secondo «*tecniche di campionamento statistico probabilistico, debitamente motivate*» (cfr. deliberazione n. 23/SEZAUT/2019/INPR).

Al riguardo, si rammenta ancora che, secondo il consolidato orientamento della giurisprudenza contabile, "*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. […] Stabilire una percentuale fissa di atti da controllare per tutte le categorie di provvedimenti 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*" (sottolineato aggiunto, *ex multis*, C. conti, Sez. reg. di controllo per la Lombardia, deliberazione n. 56/2019/VSGC, C. conti, Sez. reg. di controllo per la Puglia, Deliberazione n. 16/2024/VSGC).

In questa prospettiva, le scelte, anche regolamentari, effettuate dall'Ente non sono in linea con queste indicazioni, sia per il criterio di estrazione utilizzato, sia per le conseguenze che esso determina. Infatti, come emerge chiaramente dalle risposte date, non si realizza un coordinamento virtuoso fra il controllo di gestione e i controlli di regolarità amministrativa e contabile e nemmeno un uso attento e proficuo degli esiti dei controlli di regolarità contabile. Perplessità, inoltre, emergono a proposito dello scarso numero di atti sottoposti a controllo rispetto a quelli adottati e della assenza, nella selezione del campione, di un esplicito riferimento ad atti relativi alla gestione dei fondi PNRR. In questa ottica, oltre a stigmatizzare la mancata risposta dell'Ente sugli atti sottoposti a controllo nelle aree a maggior rischio corruttivo, si osserva che, nel campionamento degli atti soggetti a controllo successivo, è necessario vi sia anche un adeguato numero di quelli che l'ente adotta all'interno di dette aree, generiche e specifiche, individuate nel PIAO, sottosezione anticorruzione e trasparenza. Ciò in una logica di integrazione funzionale e sinergica fra i controlli che svolge il RPCT e quelli svolti dai soggetti preposti ai controlli interni dell'ente (v. Piano Nazionale Anticorruzione PNA 2019).

La Sezione raccomanda all'ente di superare al più presto le criticità riscontrate.

5. Il controllo di gestione (sezione 3)

Il controllo di gestione è delineato dall'art. 147 del TUEL come un controllo diretto a verificare «*l'efficacia, l'efficienza e l'economicità dell'azione amministrativa, al fine di*

ottimizzare, anche mediante tempestivi interventi correttivi, il rapporto tra obiettivi e azioni realizzate, nonché tra risorse impiegate e risultati».

L'art. 196 del TUEL individua lo scopo del controllo in questione nel «*garantire la realizzazione degli obiettivi programmati, la corretta ed economica gestione delle risorse pubbliche, l'imparzialità ed il buon andamento della pubblica amministrazione e la trasparenza dell'azione amministrativa*». Ai sensi dell'art. 198 del TUEL «*la struttura operativa alla quale è assegnata la funzione del controllo di gestione fornisce le conclusioni del predetto controllo agli amministratori ai fini della verifica dello stato di attuazione degli obiettivi programmati ed ai responsabili dei servizi affinché questi ultimi abbiano gli elementi necessari per valutare l'andamento della gestione dei servizi di cui sono responsabili*». Questo tipo di controllo è espressione della cultura del risultato «*ha carattere ciclico, la sua impostazione va preceduta da una precisa definizione degli obiettivi gestionali di breve periodo, affidati ai responsabili dei servizi con il piano esecutivo di gestione o con il piano dettagliato degli obiettivi*»; attraverso «*la comparazione tra costi e servizi si pervengono a valutare l'efficacia, l'efficienza e l'economicità dell'attività intesa a realizzare gli obiettivi*» , evidenziando che, «*affinché il controllo di gestione possa realmente essere efficace, è indispensabile che venga supportato da un buon sistema informativo, da cui ricavare continuativamente le informazioni e i dati necessari*» . Inoltre, "*Per gli attori del controllo in argomento, ovvero i responsabili dei singoli servizi e del servizio finanziario, la verifica dell'adeguatezza dell'agire amministrativo si estende alle valutazioni di idoneità dell'organizzazione agli scopi perseguiti*" *(cfr.* deliberazione n. 23/SEZAUT/2019/FRG).

Dal questionario risulta che il comune non si è dotato di un sistema di contabilità economica basato su rilevazioni analitiche per centri di costo. Alla richiesta di motivazioni della Sezione, l'ente ha riferito di avere "*un sistema di contabilità che consente di effettuare valutazioni analitiche dei servizi per centri di costo*".

Non esistono *report* periodici tempestivi e aggiornati nel fornire informazioni utili alle decisioni da prendere (3.4) e, alla richiesta di chiarimenti, il comune riferisce della "relazione annuale" che tende a" valutare *i servizi pubblici osservati secondo un concetto economico del centro di costo nella sua esatta e completa definizione*".

L'ente riferisce di aver elaborato ed applicato, in entrambe le annualità, alcuni indicatore indicati nel punto 3. 5 del questionario (dandone un'illustrazione nella nota di risposta). Il controllo di gestione non influenza l'attività in corso di svolgimento con eventuale riprogrammazione degli obiettivi (punti 3.6 e 3.6.1) ma il Comune non offre alcuna motivazione alla richiesta di chiarimenti in sede istruttoria. L'Ente eroga servizi a domanda individuale (punto 3.7). È indicato come "Alto" il grado complessivo del raggiungimento degli obiettivi operativi nell'ambito dei servizi indicati al p.to 3.8. È presente un sistema di ponderazione degli obiettivi da monitorare (punto 3.9) e, alla richiesta della Sezione di precisarne i contenuti, il Comune afferma che esso avviene in sede di predisposizione del PEG.

La Sezione rileva, complessivamente, che non appare chiaro il funzionamento del sistema di controllo di gestione di cui l'ente si è dotato atteso che è assente un sistema di contabilità analitica e che tale controllo non è in grado di influenzare l'attività in corso di svolgimento. Occorre ricordare che, per la giurisprudenza contabile, "*dove non sia attivo «un sistema di contabilità economica fondato su rilevazioni analitiche per centri di costo che consenta di valutare l'efficienza e l'economicità dell'azione amministrativa», neppure si possa parlare di controllo di gestione (…) La relazione della Sezione delle autonomie sui controlli interni degli enti locali per l'esercizio 2017, approvata con deliberazione 23/SEZAUT/2019/FRG, aveva già affermato in proposito quanto segue:*
presupposto, nonché profilo fondamentale del controllo di gestione, è l'adozione del sistema di contabilità analitica per centri di costo […]. L'adozione parziale del sistema di contabilità analitica per centri di costo comporta che nello svolgimento del controllo di gestione non si faccia ancora ovunque riferimento ai costi e ai ricavi, con la conseguenza della mancata adozione sia di indicatori calibrati per verificare lo stato di attuazione degli obiettivi secondo tale prospettiva, che di metodologie adeguate ad analizzare e correggere gli scostamenti […]"
(cf. Sez. Reg. Contr. LOMBARDIA/110/2024/VSGC).
Un indice di efficacia del controllo di gestione, si desume proprio dalla sua capacità di dare indicazioni e indirizzi, di norma espressi in report, per attuare misure autocorrettive da parte dei responsabili e, se del caso, riprogettare gli obiettivi. Dalle risposte nel questionario risulta che non è stato adottato alcun report (se non relazioni

annuali) e che gli obiettivi non sono mai stati riprogrammati. Elementi tutti che concorrono a far ritenere che nel comune questo tipo di controllo abbia una funzionalità limitata e un conseguente scarso impatto sulla gestione dell'Ente. Si ricorda che il controllo di gestione, oltre a rappresentare una funzione tipica della direzione, si dovrebbe svolgere - con riferimento ai singoli centri di costo - con verifiche periodiche - basate su indicatori predeterminati – non solo a consuntivo ma in una logica di controllo concomitante per poter intervenire, durante l'esercizio, con processi di autocorrezione interna da parte dei responsabili degli uffici e dei servizi. Affinché il controllo di gestione possa realmente essere efficace, è indispensabile, come visto sopra, che venga supportato da un buon sistema informativo, da cui ricavare continuativamente le informazioni e i dati necessari (Cfr. n. 23/SEZAUT/2019/FRG). Alla luce di dette evidenze, si raccomanda all'Ente di adottare al più presto un sistema di contabilità analitica per centri di costo e di procedere ad una rivisitazione della disciplina applicabile per rendere effettiva e maggiormente incisiva questa specifica funzione di controllo.

6. Il controllo strategico (sezione 4)

Ai sensi dell'art. 147-*ter* del TUEL, attraverso il controllo strategico si attua una verifica dello stato di attuazione dei programmi, secondo le linee approvate dal Consiglio, mediante la «*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 socioeconomici*». Esso è di supporto agli organi politici in quanto finalizzato alla verifica del conseguimento delle finalità previste nei documenti di pianificazione e programmazione dell'organo politico e amministrativo, valutando l'adeguatezza delle scelte compiute in sede di attuazione dei suddetti piani, programmi e strumenti di indirizzo politico – amministrativo, in termini di coerenza tra obiettivi strategici e risultati raggiunti.

Come evidenziato dalla Sezione delle Autonomie, tuttavia, il controllo strategico è "*anche un'attività funzionale all'adempimento relativo agli equilibri di bilancio. Esso è anche,*

in qualche modo, collegato al controllo di qualità, sia direttamente che tramite l'intermediazione di organismi esterni che, con il ricorso ad apposite metodologie, verificano e riferiscono sulla soddisfazione degli utenti esterni e interni» (cfr. deliberazione n. 23/SEZAUT/2019/FRG).

Una corretta realizzazione di tale sistema di controllo postula la predisposizione di idonei set di indicatori che consentano di valutare gli obiettivi dell'ente sotto profili significativi, quali ad esempio il rilievo economico-finanziario, i tempi di realizzazione, la qualità dei servizi forniti, anche al fine di misurare la qualità e il grado di realizzazione delle *performance* dell'apparato dirigenziale e amministrativo. L'eventuale segnalazione di scostamenti in esito al monitoraggio operato con il controllo strategico, al fine dell'adozione di misure correttive, richiede verifiche periodiche che permettano di riorientare tempestivamente l'azione dell'ente verso obiettivi predefiniti in sede di programmazione.

Nel questionario, l'Ente dichiara che il controllo strategico è operativamente integrato con il controllo di gestione (punto 4.2) e non utilizza, al fine di integrare il ciclo della *performance* con quello del bilancio, le informazioni provenienti dalla contabilità analitica per orientare le decisioni allocative delle risorse, di gestione dei servizi e politiche tariffarie (punto 4.3). Non sono compiute verifiche preventive tecnicoeconomiche sulle scelte di programmazione (punto 4.4). In risposta alla nota istruttoria di chiarimenti, tenuto conto che, da quanto risulta alla risposta 1.5. questo controllo è effettuato da un'unità esterna all'ente, il comune rinvia alla predisposizione del PEG e afferma che questo controllo "*non è fatto da unità esterna*". Gli indicatori predisposti e applicati nel 2022 e nel 2023 sono quelli di mantenimento, di *performance* individuale e organizzativa, quelli di miglioramento della qualità dei servizi, ma non di innovazione e sviluppo (punto 4.5).

Nella relazione-questionario, il Comune dà atto del raggiungimento del 95% degli obiettivi strategici nel corso del 2022 mentre nulla è indicato per il 2023 in quanto il NIV, a detta del Comune, sta ancora verificando il raggiungimento degli obiettivi 2023 (punto 4.6). Risulta una sola deliberazione del Consiglio comunale volta a verificare lo stato di attuazione dei programmi (punto 4.7). Con risposta alla nota istruttoria di

richiesta di chiarimenti, il Comune rinvia all'obbligo annuale previsto per legge rappresentando anche che vi è, comunque, un monitoraggio continuo.

Sono i primi quattro del p.to 4.8 i parametri in base ai quali l'organo di indirizzo ha verificato lo stato di attuazione dei programmi. L'avanzamento del PEG è verificato annualmente.

Quanto ai PIAO adottati, 2022 – 2024 e 2023 – 2025, - su richiesta della Sezione su quante persone avessero preso parte alla loro redazione, quali fossero state le iniziative di formazione e con quale frequenza fossero state svolte le verifiche di funzionalità ed efficacia delle misure di prevenzione della corruzione e da parte di chi - l'Ente ha ampiamente riferito sui soggetti che predispongono il PIAO ma nulla ha relazionato, se non in modo generico, sulle verifiche di funzionalità ed efficacia delle misure di prevenzione della corruzione e sulla loro frequenza.

Per le misure generali di prevenzione della corruzione, il Comune afferma di aver adottato tutte quelle indicate al p.to 4.14, tranne la rotazione. Alla richiesta istruttoria di indicare il numero dei dirigenti dell'ente ed eventualmente le misure alternative alla rotazione, il Comune fornisce un'ampia risposta. Invece, il riscontro dell'Ente è lacunoso in merito ai chiarimenti richiesti circa le verifiche svolte sull'insussistenza di situazioni di conflitti di interesse, il numero di casi di conflitti rilevati con riferimento alle due annualità considerate e, in ipotesi riscontrate di conflitto, i rimedi adottati.

Dall'esame delle risposte, emerge una situazione che presenta talune critica. Innanzitutto, sulla identificazione del soggetto che svolge questo controllo, su cui si riscontrano risposte contraddittorie, come sopra evidenziato (p.to 1.5 e riscontro istruttorio). Stesse perplessità permangono anche dalla lettura della disciplina regolamentare tenuto conto che nel Regolamento sui controlli interni (art. 7) la struttura deputata al controllo strategico può essere interna o il NIV, "*in ogni caso posta sotto la direzione del Segretario generale*" anche se nella stessa norma, al c. 3, è previsto che detta struttura "*è posta alle dipendenze del Sindaco*".

In ogni caso, vale osservare, che ai sensi dell'art. 147- ter del TUEL, la competenza per tale controllo è attribuita agli organi di vertice, quali il Segretario o il Direttore generale (ove previsto) che, attraverso un'unità posta sotto la loro direzione, oltre a predisporre

sul punto la relazione del Sindaco, riferiscono anche al Consiglio e alla Giunta, revisionando la programmazione, con un raffronto oggettivo tra quanto fatto e quanto previsto. Ciò avviene anche alla stregua del grado di soddisfazione degli utenti sulla qualità dei servizi erogati (Cfr. Sez. Autonomie 13/SEZAUT/2018/FRG). Sempre la medesima giurisprudenza evidenzia le differenze che vi sono fra il controllo strategico e la misurazione e la valutazione della performance che afferiscono ad ambiti diversi. Il controllo strategico, istituito con il d.lgs. n.286/1999, ha una valenza oggettiva e politica, accentuata dalle disposizioni del d.l.n.174/2012.

Perplessità emergono anche per l'esiguo numero, solo una, di deliberazioni di verifica dello stato di attuazione dei programmi. Giova ribadire che il controllo in esame "*è finalizzato a verificare l'attuazione delle scelte effettuate nei documenti di programmazione degli organi di indirizzo e presuppone una complessa analisi dell'entità delle risorse a disposizione, dei tempi fissati per la realizzazione degli interventi e delle procedure attivate in corso d'opera*" (Sez. Reg. Contr. Marche Deliberazione n. 158/2023/VSGC).

Quanto al Piano integrato di attività e organizzazione (PIAO), si prende atto di quanto riferito dall'Ente.

Dall'esame del questionario, e delle risposte date, non risulta chiaro quali siano le verifiche sull'effettiva attuazione delle misure di prevenzione della corruzione e per la trasparenza e con quale frequenza vengono svolte.

Si ricorda che dette verifiche sono cruciali per rendere effettivo, ed utile, il sistema di prevenzione della corruzione e della trasparenza. Esse vanno svolte più volte durante l'anno secondo una tempistica definita nella sottosezione prevenzione della corruzione e della trasparenza del PIAO. Si ribadisce, poi, che nel PNA 2022, l'ANAC ha sottolineato il fondamentale ruolo del monitoraggio nella "*gestione del rischio corruttivo volto sia a verificare l'effettiva attuazione delle misure di prevenzione programmate, sia l'effettiva capacità della strategia programmata di contenimento del rischio corruttivo al fine, se necessario, di apportare modifiche conseguenti*". Pertanto, prosegue l'ANAC, il monitoraggio va programmato nella sezione anticorruzione e trasparenza del PIAO e attuato con il più ampio coinvolgimento di tutta la struttura organizzativa.

L'Ente fornisce una risposta insoddisfacente sulle misure adottate per la prevenzione dei conflitti di interessi. L'esistenza di eventuali conflitti di interesse, non

adeguatamente presidiati, è fenomeno particolarmente pregiudizievole dell'imparzialità e della trasparenza dell'azione amministrativa e può avere importanti conseguenze anche in termini di corretto utilizzo di fondi pubblici.

Tenuto conto delle criticità significative riscontrate, si raccomanda al comune, pur nel rispetto della propria autonomia regolamentare, di avviare iniziative per adeguare il sistema del controllo strategico alla *ratio* della normativa, definendo coerentemente procedure e responsabilità; in secondo luogo, di organizzare ed implementare le verifiche sulle misure di prevenzione della corruzione e di rafforzare quelle sul conflitto di interessi al fine di dare effettività e utilità al sistema anti corruttivo definito nel PIAO, nella logica del rispetto dei principi espressi dall'art. 97 della Costituzione.

7. Il controllo sugli equilibri finanziari (sezione 5)

Il controllo sugli equilibri finanziari è disciplinato dall'art. 147-*quinquies* del TUEL. Esso è svolto sotto la direzione e il coordinamento del responsabile del servizio finanziario e mediante la vigilanza dell'organo di revisione, prevedendo il coinvolgimento attivo degli organi di governo, del direttore generale, ove previsto, del segretario e dei responsabili dei servizi, secondo le rispettive responsabilità (comma 1). Tale controllo comporta anche una valutazione degli effetti che si determinano per il bilancio finanziario dell'ente in relazione all'andamento economico-finanziario degli organismi gestionali esterni (comma 3).

Il controllo in argomento è destinato ad individuare i flussi informativi necessari per attivare tempestivamente gli opportuni processi correttivi a fronte di un andamento gestionale incompatibile con le previsioni di bilancio, in funzione di ripristino dell'equilibrio dei saldi economici e finanziari. Gli equilibri finanziari riguardano le gestioni di competenza, di cassa e dei residui. Gli squilibri individuati dal menzionato responsabile sono segnalati alla Giunta, che emana una delibera di ricognizione periodica economico finanziaria, che tiene conto anche dell'esame sull'andamento degli organismi gestionali esterni, idonei di per sé a provocare ripercussioni sul bilancio dell'Ente. Altri destinatari delle segnalazioni sono il Consiglio ed il legale

rappresentante, che adottano le decisioni amministrative e gestionali atte a correggere gli scostamenti evidenziati.

Sulla base dei dati rilevati nel questionario, risulta che il Responsabile del servizio finanziario del Comune ha adottato specifiche linee di indirizzo o di coordinamento per lo svolgimento del controllo in entrambe le annualità (punto 5.2). Sono stati coinvolti nel controllo in argomento, una volta gli organi di governo e il Segretario generale. I responsabili dei servizi vi hanno preso parte più di due volte nel 2022 e una sola nel 2023 (punto 5.3).

Alla richiesta della Sezione di illustrare, sinteticamente, le fasi, le modalità operative e il sistema di reportistica utilizzato, il Comune ha risposto facendo presente che "*il controllo sugli equilibri finanziari è costantemente effettuato dal Responsabile del servizio finanziario. Tutti gli atti dell'amministrazione, prima di essere adottati, passano al vaglio del servizio. Non esiste una reportistica in tal senso se non una verifica degli equilibri prevista dal testo unico*".

In entrambe le annualità è stata assicurata la compatibilità del programma dei pagamenti con la disponibilità di cassa (punto 5.6). Alla richiesta della Sezione di precisare la frequenza di tali verifiche, il comune ha genericamente affermato che essa è effettuata "*costantemente da parte del responsabile finanziario anche con l'apporto dei responsabili di spesa*". L'Ente dichiara l'assenza di segnalazioni (art. 153, comma 6, del TUEL) per il costituirsi di situazioni – non compensabili con maggiori entrate o con minori spese – tali da provocare squilibri di bilancio (punto 5.9).

Come già sopra illustrato, il Comune ha disciplinato il controllo sugli equilibri finanziari nel Regolamento di contabilità all'art. 9. La normativa, tuttavia, sembra limitarsi ad illustrare principi contabili senza sviluppare l'organizzazione e le metodologie di tale controllo replicando, in sostanza, alcuni criteri basilari di sana gestione finanziaria. Analogamente, dalle risposte date, per lo più generiche, non si evince come il controllo sia effettivamente attuato. Si ricorda che la *ratio legis* è quella di creare un sistema che sia improntato ad una logica di collaborazione fra tutti gli organi dell'Ente e non di replicare controlli che ordinariamente vengono svolti dal

servizio finanziario, come risulterebbe dagli elementi forniti. L'art. 147 quinquies del Tuel, infatti, configura tale controllo come un controllo di regolarità "interno al sistema", "*che rafforza quello tradizionale, che si svolge ai sensi dell'art.1, co.166 e s.s. della Legge n.266/2005, proprio grazie anche al coinvolgimento dell'organo di revisione e dei responsabili dei servizi, coordinati dal responsabile dei servizi finanziari*" (Cfr. Sez. Autonomie cit. 2019). Gli esiti vengono, di regola, comunicati al Segretario dell'Ente locale, mentre gli organi di governo sono i destinatari della relazione periodica. Il coordinamento del responsabile dei servizi finanziari, che coinvolge molteplici soggetti, è svolto alla luce delle norme che disciplinano la partecipazione degli enti al raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica (determinati dal patto di stabilità interno), e in attuazione dell'art.81 della Costituzione sul pareggio di bilancio.

Si raccomanda, pertanto, al comune di valutare la revisione della disciplina e l'attuazione di questo tipo di controllo, in coerenza con la normativa, e di valorizzare la funzione di indirizzo e coordinamento attribuita al Responsabile del servizio finanziario al fine di ottimizzare l'efficacia delle attività di verifica degli equilibri di bilancio

8. Il controllo sugli organismi partecipati (sezione 6)

Il controllo sugli organismi partecipati è previsto dall'art. 147-*quater* del TUEL, che, al comma 1, dispone: «*L'ente locale definisce, secondo la propria autonomia organizzativa, un sistema di controlli sulle società non quotate, partecipate dallo stesso ente locale. Tali controlli sono esercitati dalle strutture proprie dell'ente locale, che ne sono responsabili*». Ai sensi del comma 2, «*l'amministrazione definisce preventivamente, in riferimento all'articolo 170, comma 6, gli obiettivi gestionali a cui deve tendere la società partecipata, secondo parametri qualitativi e quantitativi, e organizza un idoneo sistema informativo finalizzato a rilevare i rapporti finanziari tra l'ente proprietario e la società, la situazione contabile, gestionale e organizzativa della società, i contratti di servizio, la qualità dei servizi, il rispetto delle norme di legge sui vincoli di finanza pubblica*». I commi 3 e 4 dell'art. 147-*quater* del TUEL dispongono che «*l'ente locale effettua il monitoraggio periodico sull'andamento delle società non quotate partecipate, analizza gli scostamenti rispetto agli obiettivi assegnati e individua le opportune azioni correttive, anche in riferimento a possibili squilibri economico-finanziari*

rilevanti per il bilancio dell'ente. I risultati complessivi della gestione dell'ente locale e delle aziende non quotate partecipate sono rilevati mediante bilancio consolidato, secondo la competenza economica, predisposto secondo le modalità previste dal decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, e successive modificazioni».

Ai sensi del comma 5, tale tipo di controllo si applica, a regime, dal 2015, agli enti locali con popolazione superiore a 15.000 abitanti e, dunque, anche al Comune di Policoro.

Con riferimento al controllo in argomento, la Sezione delle Autonomie, con deliberazione n. 23/SEZAUT/2019/FRG, ha precisato che «*le società partecipate erogano servizi pubblici e/o svolgono attività per conto dell'Ente, pertanto i relativi controlli devono tener conto della chiarezza degli obiettivi, degli impegni assunti, dei contenuti del contratto di servizio e dei poteri che gli accordi riservano all'Ente proprietario*»; l'Ente proprietario «*organizza un idoneo sistema informativo, finalizzato a rilevare i rapporti finanziari tra sé e la società, la situazione contabile, gestionale e organizzativa della stessa, i contratti di servizio, la loro qualità e il rispetto delle norme sui vincoli di finanza pubblica*»; e, ancora, «*tutti questi aspetti si articolano in una molteplicità di elementi conoscitivi, indispensabili ad effettuare il monitoraggio sull'andamento della società e a introdurre le misure correttive*». La Sezione delle Autonomie ha anche rilevato che «*alla struttura dedicata al controllo sugli organismi partecipati compete invece l'adozione consapevole e ragionata dei provvedimenti 'adeguati' richiesti dall'art. 14 del TUSP, al fine di garantire la continuità dei servizi pubblici di interesse generale e predisporre piani di risanamento idonei a sostenere il sistema socioeconomico territoriale*» (deliberazione n. 13/SEZAUT/2021/INPR).

Dall'analisi del questionario risulta che il Comune, pur detenendo partecipazioni societarie (punto 6.1), non si è dotato di specifica struttura per il controllo (punto 6.2) e non sono stati definiti indirizzi strategici e operativi annuali (punto 6.3). Alla gran parte delle domande del questionario il Comune risponde negativamente o limitandosi a riferire che "non ricorre la fattispecie".

Risultano solo monitorati i rapporti finanziari, economici e patrimoniali tra l'Ente e le sue società partecipate, individuate in conformità alla normativa del TUSP (p.ti 6.5 e 6.6).

La Sezione osserva che emerge un quadro del controllo in argomento non coerente con le disposizioni dell'art. 147 quater del TUEL né con quanto previsto dallo stesso Regolamento sui controlli interni dell'Ente che all'art. 8 reca un'apposita disciplina. La circostanza in questione denota una sottovalutazione dei controlli che l'ente, in quanto rientrando chiaramente nell'ambito soggettivo dell'art. 147 *quater* c. 5, deve effettuare sugli organismi partecipati, attraverso una struttura propria, secondo gli obiettivi e le procedure delineate dal TUEL e con indicatori appositi.

Si richiama, pertanto, il Comune al rispetto della normativa al fine di scongiurare riflessi negativi per la sana gestione dell'Ente.

9. Il controllo sulla qualità dei servizi (sezione 7)

L'art. 147, comma 2, lett. *e)* del TUEL attribuisce agli enti locali il compito di «*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*». La citata norma intende indirizzare l'organo preposto, eventualmente anche esterno all'Ente, verso verifiche di gradimento che non siano, come in passato, episodiche e saltuarie, ma metodiche e cadenzate, secondo un sistema organizzativo rinnovato, adatto a un modello di controllo che si atteggia come una novità (cfr. Sez. Reg. Contr. Sicilia Delibera 65/2023/VSGC).

La Sezione delle Autonomie, nella deliberazione n. 23/2019/INPS, sottolinea che «*Il controllo di qualità è quello che più prettamente si applica in condizioni che presuppongono un livello di impegno civico avanzato, in cui alle prestazioni atte a soddisfare i bisogni si rapporta il gradimento dell'utenza*». Invero, tale tipologia di controllo è funzionale all'individuazione dei bisogni dell'utenza dedotti dalla misurazione del livello di soddisfazione e, in ultima analisi, costituisce una verifica del grado di utilità effettivamente conseguito dall'attività di gestione svolta dall'ente.

Nella relazione-questionario, il Comune risponde positivamente a molte domande ad eccezione della pubblicazione dei risultati delle indagini di soddisfazione degli utenti, dello svolgimento di benchmarking con i livelli di qualità raggiunti da altre amministrazioni, del coinvolgimento di portatori di interesse, dell'innalzamento della

qualità dei servizi e degli standard economici rispetto all'anno procedente (p.ti da 8.3 a 11). Poiché l'analisi di qualità è svolta solo per alcuni servizi, la Sezione ha chiesto di chiarire le ragioni e di spiegare quali servizi siano. In proposito, il comune ha risposto di essere capofila del Piano di offerta integrata di servizi dell'ambito socio territoriale che eroga servizi alla persona di notevole importanza socio-assistenziale e socio-educativa. Pertanto, i servizi oggetto di controllo di qualità sono da ricondursi all'interno di quelli socio-assistenziali e socio-educativi. Nella risposta, il comune indica i servizi monitorati distinguendoli tra quelli che l'ente affida a terzi e quelli del privato sociale. Per quanto riguarda gli indicatori di risultato, per i quali nel questionario si sono rilevate incongruenze, il comune ha specificato, in sede istruttoria, che essi "*vengono enucleati in termini di interviste somministrate ai fruitori di ogni singolo servizio e di conseguenziale analisi del dato, disciplinato in termini percentuali complessivi rispetto alle interviste stesse*. Il comune, quindi, allega le indagini sulla soddisfazione degli utenti

La Sezione, nel prendere atto di quanto riferito dal Comune e pur rilevando incongruenze tra quanto affermato nel questionario e quanto effettivamente attuato, rappresenta che le indagini sulla soddisfazione degli utenti allegate sono delle mere ricognizioni della percezione soggettiva dei servizi secondo una scala di valutazione molto limitata. Infatti, i questionari sono basati solo su – poche - risposte di gradimento soggettivo prive di parametri oggettivi e veri e propri indicatori di qualità dei servizi. Non risulterebbero, pertanto, né sviluppati né applicati gli indicatori di qualità indicati nei p.ti 3 e 5 che pure il Comune ha asserito di aver elaborato ed utilizzato.

Giova rammentare che la misurazione della qualità di un servizio, non concerne solo il profilo soggettivo del suo gradimento, ma s'inserisce nel processo programmatorio dell'Ente, che può concepire quale obiettivo ulteriore il miglioramento della qualità delle prestazioni. Ciò nasce dalla tendenza a ritenere che tutte le caratteristiche delle prestazioni siano misurabili, con la conseguenza che si possono prefissare degli standard di qualità oggettivi che l'Ente è tenuto a perseguire. Quando il raffronto tra la qualità programmata secondo standard di gradimento e la qualità erogata

concretamente dai servizi dà esito positivo, il relativo controllo può considerarsi compiuto, diversamente occorrono iniziative correttive. È opportuno evidenziare che tale tipologia di controllo è finalizzata ad intercettare, attraverso la misura della soddisfazione del cittadino, i bisogni dell'utenza e, quindi, a fornire all'Amministrazione le reali dimensioni dello scostamento esistente tra i risultati della gestione (validati dagli altri controlli) e il grado di utilità effettivamente conseguito.

Questi elementi consentirebbero anche di riprogrammare obiettivi e risorse. In questa prospettiva, dunque, il controllo sulla qualità dei servizi si pone come strumento di misurazione, in un sistema integrato dei controlli interni (cd. "*cruscotto direzionale*"), del corretto funzionamento delle altre forme di controllo attivate nell'Ente (*ex multis*, C. conti, Sezione reg. di controllo per la Sicilia, deliberazioni n. 228/2022/VSGC e nn. 64 e 65/2023/VSGC; C. conti, Sezione reg. di controllo per la Lombardia, deliberazione n. 79/2021/VSGC).

Si rileva, inoltre, che molti dei servizi pubblici resi non sono stati oggetto di valutazione di qualità. Inoltre, l'ente dovrebbe avviare confronti sistematici (*benchmarking*) con i livelli qualitativi raggiunti da altre amministrazioni e procedere con consultazioni di soggetti portatori di interesse (*stakeholders*) nella fase di definizione degli *standard* di qualità, ai fini di un miglioramento complessivo degli standard economici e di qualità dei servizi.

10. Appendice sul PNRR

Anche per queste annualità, come per la precedente, la Sezione Autonomie ha allargato l'ambito di verifica al sistema di funzionamento dei controlli interni sul PNRR. Ciò per cogliere "*le azioni dell'Ente relative all'implementazione dello straordinario piano di investimenti pubblici, che individua negli enti locali importanti soggetti attuatori*" (SezAut. Deliberazione n. 2/2024/INPR). Il quadro normativo è delineato da diverse fonti, a cominciare dall'art. 1, comma 4, lett. o) e dell'art. 9 del d.l. n. 77/2021 cui sono seguite indicazioni specifiche da parte della Ragioneria generale dello Stato del MEF.

I controlli sull'attuazione degli interventi del PNRR risultano di particolare interesse per tutti gli enti locali, in quanto forniscono utili indicazioni per implementare in modo efficace la *governance* ai fini del coordinamento dei diversi soggetti istituzionali

coinvolti nell'attuazione di target e milestone del PNRR di cui l'Ente locale è soggetto attuatore, nonché per orientare il sistema di controllo al fine di verificare il conseguimento degli obiettivi del PNRR nei tempi programmati dalla *timeline* interna e da quella relativa alla rendicontazione semestrale all'UE. L'entità delle risorse del PNRR messe a disposizione degli enti locali amplia, infatti, la loro capacità di spesa imponendo elevati livelli di efficienza, che non possono prescindere da una adeguata risposta sul piano organizzativo.

Nel questionario, l'Ente, soggetto attuatore di interventi finanziati con fondi PNRR (punto.1), riferisce, in risposta ad una richiesta della Sezione, di aver costituito una struttura interna di *governance* del PNRR solo a febbraio 2023 e che, nel 2022, l'Organo politico non ha emanato specifiche direttive agli organi amministrativi e di controllo interno in tema di *auditing* finanziario-contabile e di *auditing* sulla *performance* (punto 3). Alla richiesta di chiarimenti della Sezione, il Comune ha risposto solo facendo presente che, "*nelle more della strutturazione della governance gli atti di gestione sono risultati comunque conformi ai principi di regolarità amministrativa; difatti sono stati creati, così come richiesto dalla normativa specifici capitoli di spesa riferiti al PNRR e sono stati effettuati controlli sulle procedure di gara*"

Il Collegio ha, quindi, invitato il Comune a specificare quanti e quali tipi di controllo siano stati effettuati sulle procedure di gara nelle due annualità. Il Comune ha risposto, in modo generico e non esaustivo, indicando solo che viene utilizzata una check list e riportando i profili verificati.

Inoltre, l'Ente ha dichiarato che al suo interno è stata individuata una struttura del responsabile/referente per l'attuazione dei progetti finanziati da fondi PNRR (punto 7) di cui, nella risposta istruttoria, vengono indicati il titolare e le funzioni svolte.

L'Ente afferma, altresì, di aver adottato specifiche procedure di controllo sugli atti amministrativi connessi all'attuazione del PNRR al fine di prevenire ed individuare i rischi di frode, corruzione, conflitti di interesse (punto 9) che, tuttavia, non illustra nonostante una specifica richiesta della Sezione.

Con riferimento ai progetti da realizzare con fonti finanziarie differenti *(cumulo)*, non sono stati effettuati, in base alla Circolare M.E.F. n. 33/2021, tutti i controlli volti a

prevenire la violazione del principio del divieto di doppio finanziamento (punto 10) anche se, pure in tal caso, il Comune non fornisce alcuna motivazione a seguito della richiesta della Sezione.

L'ente riferisce ancora che ha predisposto controlli sui soggetti esterni che eseguono interventi del PNRR (punto 15). La Sezione ha chiesto di chiarire quanti sono detti soggetti, che tipi di controllo sono esercitati e con quali esiti. In proposito l'Ente risponde facendo esclusivamente riferimento ai controlli svolti, genericamente, su 30 affidamenti.

La Sezione, nel prendere atto delle risposte, sia al questionario che al riscontro istruttorio, raccomanda all'ente di porre maggiore attenzione e impegno nella programmazione e attuazione del sistema dei controlli sull'utilizzo dei fondi del PNRR. Innanzitutto, a cominciare dai controlli di regolarità amministrativa che sembrerebbero essere stati svolti su una limitata percentuale di atti

A fronte di risposte generiche o assenti del Comune, la Sezione raccomanda anche di rafforzare le misure di prevenzione di frodi e conflitti di interesse in ogni fase dei procedimenti di gara alla stregua di quanto previsto dal MEF RGS nella circolare RGS n. 30 dell'11 agosto 2022 (*Linee Guida per lo svolgimento delle attività di controllo e rendicontazione delle Misure PNRR di competenza delle Amministrazioni centrali e dei Soggetti Attuatori*) nonché nella Circolare del 28 marzo 2024, n. 13. Con quest'ultima vengono adottate le Appendici tematiche aventi ad oggetto "*La prevenzione e il controllo del conflitto di interessi ex art. 22 Reg. (UE) 2021/241*" e "*La duplicazione dei finanziamenti ex art. 22 par. 2 lett. c) Reg. (UE) 2021/241*", che compendiano, ed ulteriormente definiscono, gli step procedurali che i Soggetti Attuatori e le Amministrazioni titolari di Misure PNRR (o gli Enti attuatori "esterni" da queste delegati) devono porre in essere anche, ma non solo, attraverso le previste funzionalità del Sistema Informativo ReGiS.

11. Considerazioni conclusive

L'esame dei referti annuali sul funzionamento del sistema integrato dei controlli interni del Comune di Policoro per gli anni 2022 e 2023 e i chiarimenti forniti

dall'Amministrazione evidenziano che vi sono criticità significative nel sistema dei controlli nonché una limitata attuazione di quanto lo stesso Ente prevede nel Regolamento sui controlli interni. Tra le altre, non viene svolto il controllo sugli organismi partecipati; per il controllo sulla qualità dei servizi il Comune si avvale di limitate check list di gradimento soggettivo su un novero limitato di servizi; non è chiaro quale sia il soggetto che svolge il controllo strategico e sembrano limitati i controlli sui procedimenti di gestione dei fondi del PNRR. Le risposte, a volte sommarie e a volte contraddittorie fra loro in diverse Sezioni del questionario - e anche con quanto riferito in sede istruttoria - sono un possibile indice di limitata attenzione dell'Ente ad una regolare e corretta implementazione dei controlli interni.

La Sezione, pertanto, invita l'amministrazione a riesaminare, secondo le indicazioni sopra riportate, la propria regolazione, organizzazione e concreta attuazione dei controlli interni per garantirne il disegno sistematico, il reale funzionamento e l'efficacia rispetto agli obiettivi fissati dall'articolo 147 e seguenti del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 e riserva ai successivi controlli le valutazioni sulle misure consequenziali alla presente deliberazione

P Q M

La Corte dei conti - Sezione regionale di controllo per la Basilicata, a conclusione degli accertamenti istruttori sui Referti annuali del Comune di Policoro relativi al funzionamento del sistema integrato dei controlli interni per gli esercizi 2022 e 2023, ai sensi dell'art. 148 T.U.E.L., con riserva di analisi dei successivi referti, anche al fine della verifica dell'avvenuto adeguamento dell'Ente ai rilievi della Sezione e, per quanto previsto dall'art. 148, comma 4, TUEL in tema di responsabilità sanzionatoria

ACCERTA

la parziale adeguatezza del sistema dei controlli interni ai fini del rispetto delle regole contabili e dell'equilibrio di bilancio del Comune di Policoro negli esercizi 2022 e 2023, nei limiti e con le osservazioni precisati in motivazione.

INVITA

L'Ente, sotto la sua responsabilità e nell'esercizio dei poteri discrezionali che gli competono, a riesaminare la propria regolazione, organizzazione e concreta attuazione dei controlli interni per garantirne l'attuazione sistematica, il reale funzionamento e l'efficacia rispetto agli obiettivi fissati dagli artt. 147 e seguenti T.U.E.L., nonché ad intraprendere, per l'anno in corso, tutte le iniziative necessarie ai fini del superamento delle criticità e delle carenze riscontrate per ciascuna tipologia di controllo

DISPONE

- che copia della presente deliberazione sia trasmessa, a cura della Segreteria della Sezione, al Sindaco, al Presidente del Consiglio comunale e all'Organo di revisione dell'Ente.
- che, ai sensi dell'art. 31 del D.lgs. n. 33/2013, la presente pronuncia venga pubblicata sul sito internet dell'Amministrazione secondo le modalità di legge, dando riscontro a questa Sezione dell'avvenuta pubblicazione.

Così deliberato in Potenza nella camera di consiglio del 21.1.2025

La Relatrice — Il Presidente

F.to Dott.ssa Elisabetta Midena — F.to Dott. Giuseppe Tagliamonte

Depositata in Segreteria il 22 gennaio 2025

Per il Funzionario Preposto ai servizi di supporto

F.to Dott. Francesco Micucci