



CORTE DEI CONTI

Sezione regionale di controllo per la Calabria

composta dai Magistrati

Rossella SCERBO	Presidente
Antonio Barrile	Consigliere
Emanuela Friederike DAUBLER	Referendario
Sabina PINTO	Referendario
Maria Rosaria PEDACI	Referendario
Filippo Maria SALVO	Referendario
Maria LEPORE	Referendario - relatore

ha emesso la seguente

Deliberazione

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;

VISTO il decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (T.U. delle leggi sull'ordinamento degli enti locali) e successive modificazioni ed integrazioni;

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";

VISTO l'art. 3 del decreto-legge 10 ottobre 2012 n. 174 convertito dalla legge 7 dicembre 2012 n. 213;

VISTA la deliberazione della Sezione delle Autonomie n.

16/SEZAUT/2022/INPR di approvazione delle “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 delle province sul funzionamento del sistema integrato dei controlli interni nell'esercizio 2021”;

ESAMINATO il referto del comune di Isola di Capo Rizzuto elaborato sullo schema di relazione allegato alla succitata deliberazione della Sezione delle Autonomie;

VISTA la nota istruttoria prot. n. 5106 del 03/11/2023 di questa Sezione, trasmessa al comune di Isola di Capo Rizzuto con la quale sono stati richiesti chiarimenti in merito al referto in argomento;

VISTA la nota del comune di Isola di Capo Rizzuto, acquisita al protocollo n. 85 del 10/01/2024 di questa Sezione, con la quale sono stati trasmessi i chiarimenti richiesti;

VISTA la determina n. 42/2023 con la quale il Presidente della Sezione ha convocato l'odierna Camera di consiglio;

UDITO il relatore, dott.ssa Maria Lepore

FATTO

La Sezione delle Autonomie della Corte dei Conti con deliberazione n. 16/2022/INPR del 4 novembre 2022 ha approvato la versione aggiornata delle linee guida e del questionario sul funzionamento del sistema integrato dei controlli interni nell'esercizio 2021 la cui impostazione risponde principalmente all'esigenza di offrire *“uno strumento ricognitivo approfondito, stabile e ricorrente per la raccolta di dati omogenei e comparabili basati su criteri univoci idonei a fornire una visione d'insieme su cui fondare valutazioni di adeguatezza, affidabilità ed efficacia circa il sistema dei controlli realizzato nel corso del tempo dai singoli Enti”*.

La relazione sul funzionamento del sistema dei controlli interni conserva in buona parte inalterato il contenuto delle Linee guida approvate gli scorsi anni, essendo strutturata in forma di questionario a risposta sintetica articolato in 7 sezioni (cfr. deliberazione n. 16/SEZAUT/2022/INPR) riferite ai seguenti argomenti: 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, e tre appendici (appendice

COVID, appendice lavoro agile, appendice PNRR). Un elemento di novità nello schema della relazione questionario per l'esercizio 2021 è costituito dall'introduzione dell'appendice sul PNRR, concernente i controlli sull'attuazione degli investimenti previsti dal Piano nazionale di ripresa e resilienza, in cui gli enti locali svolgono il ruolo fondamentale di "enti attuatori".

Come previsto dalla richiamata deliberazione della Sezione Autonomie, il comune di Isola di Capo Rizzuto ha trasmesso a questa Sezione, mediante l'applicativo "Con.Te.", il referto annuale sul funzionamento dei controlli interni per l'esercizio 2021.

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. 5106 del 03/11/2023, ha richiesto chiarimenti e specifiche integrazioni a completamento di quanto rappresentato nel referto.

Non essendo pervenuta alcuna risposta nei termini stabiliti con nota prot. n. 20 del 04/01/2024 si sollecitava la risposta stessa.

Le informazioni e le precisazioni richieste sono state fornite dal Responsabile del Settore Finanziario e tributi con nota acquisita al protocollo della Corte n. 85 del 10/01/2023.

DIRITTO

Ai fini dell'inquadramento della materia giova rammentare che un primo riferimento alle verifiche in tema di controlli interni si rinviene nell'art. 3 della legge n. 20 del 1994 che colloca il suddetto controllo, da esercitarsi da parte delle Sezioni regionali, nell'ambito del controllo sulla gestione, venendo a costituire un elemento di valutazione dell'azione amministrativa sotto il profilo dell'efficienza, efficacia ed economicità della stessa. Quanto sopra trova ulteriore conferma nel disposto di cui all'art. 7 comma 7 della legge 131 del 2003 laddove si dice che le sezioni regionali di controllo della Corte dei conti "verificano nel rispetto della natura collaborativa del controllo sulla gestione il funzionamento dei controlli interni e riferiscono sugli esiti delle verifiche esclusivamente ai consigli degli enti controllati".

Su tale impianto normativo si innestano le previsioni normative del Tuel come riformulate dal decreto-legge n. 174/2012, convertito con modificazioni dalla legge 7 dicembre 2012 n. 213, e ulteriormente modificate dall'art. 33 del decreto-legge n. 91/2014, convertito dalla legge 11 agosto 2014 n. 116.

L'art. 148, co. 1, del decreto legislativo n. 267/2000 prevede che “Le sezioni regionali della Corte dei conti, con cadenza annuale, nell'ambito del controllo di legittimità e regolarità delle gestioni, verificano il funzionamento dei controlli interni ai fini del rispetto delle regole contabili e dell'equilibrio di bilancio di ciascun ente locale.

A tale fine, il sindaco, relativamente ai comuni con popolazione superiore ai 15.000 abitanti, o il presidente della provincia, avvalendosi del direttore generale, quando presente, o del segretario negli enti in cui non è prevista la figura del direttore generale, trasmette annualmente alla sezione regionale di controllo della Corte dei conti un referto sul sistema dei controlli interni, adottato sulla base delle linee guida deliberate dalla sezione delle autonomie della Corte dei conti e sui controlli effettuati nell'anno”.

La norma citata al comma 4 prevede altresì che “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”.

La Sezione delle Autonomie ha avuto modo di chiarire come i referti degli enti locali, redatti in base alle linee guida, integrino un utile strumento che affianca il controllo di legittimità e di regolarità espletato ai sensi dell'art. 1, co. 166 ss. legge n. 266/2005 ai fini della verifica “del mantenimento dell'equilibrio economico finanziario degli enti monitorati” (Sezione delle Autonomie 5/2017/INPR).

Ed ancora, in tema di rilevanza dei controlli in esame, è stato precisato che il rafforzamento dei controlli interni degli Enti locali è un'esigenza imprescindibile per

la salvaguardia dell'integrità e della trasparenza della gestione delle risorse finanziarie pubbliche assegnate alle autonomie territoriali. Il sistema dei controlli interni costituisce, infatti, il necessario contrappeso dell'autonomia concessa ai livelli di governo territoriali dalla riforma del Titolo V della Costituzione introdotta con la legge n. 3 del 2001, specie dopo l'entrata in vigore della legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1, che ha introdotto la disciplina del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale. Il rispetto degli obblighi di finanza pubblica, posti a tutela dei principi di equità intergenerazionale e di stabilità finanziaria, presuppone che gli organi di vertice degli Enti dispongano delle informazioni necessarie per valutare appieno l'andamento della gestione e, nel caso, apportare le opportune misure correttive in presenza di criticità e disfunzioni.

Sotto questo profilo, i controlli interni rappresentano un presidio fondamentale per la sana gestione, in quanto utili ad assicurare l'efficacia e l'efficienza delle attività operative (controllo di gestione), l'attendibilità del reporting finanziario (controllo amministrativo-contabile), il consolidamento dei risultati delle gestioni (controllo sugli organismi partecipati) e la coerenza degli stessi sia con i risultati attesi (controllo strategico) sia con le aspettative degli utilizzatori finali dei servizi erogati (controllo di qualità).

Il mancato esercizio della funzione pubblica di controllo interno, oltre a ridurre il presidio sugli equilibri di bilancio e la regolarità della gestione, rischia di alterare i processi decisionali e programmatici, nonché di indebolire le scelte gestionali ed organizzative, con conseguente pericolo di frodi, abusi, sprechi o, semplicemente, attiva amministrazione delle risorse e del patrimonio dell'Ente. A livello contabile, poi, aumenta il rischio di manipolazioni o errori nella registrazione delle transazioni giornaliere, con conseguente impossibilità per il controllore esterno di fare assegnamento sulla qualità della rendicontazione economica e finanziaria dell'Ente. Da quanto sopra emerge con tutta evidenza come il sistema dei controlli interni si connoti per essere, quindi, uno strumento indispensabile di ausilio per le amministrazioni ai fini del corretto svolgimento delle attività gestionali e di programmazione. Che non si tratti di un mero adempimento formale si evince dalle

finalità assegnate al controllo in esame, così come esplicitate dalla Sezione delle Autonomie con deliberazione SEZAUT/28/2014/INPR nei termini di seguito compendianti:

- 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.

Tanto premesso di seguito si riportano i punti di criticità riscontrati a seguito dell'istruttoria innanzi richiamata e dal questionario così come trasmesso.

1) CIRCA I CONTROLLI INTERNI IN GENERALE

La prima sezione del referto mira ad una ricognizione dei principali adempimenti comuni a tutte le tipologie di controllo; i quesiti attengono alla verifica della piena ed effettiva operatività dei controlli in conformità alle disposizioni regolamentari, statutarie o di programmazione, cui si aggiungono particolari riferimenti al numero dei report da produrre e ufficializzare, alle criticità emerse e alle azioni correttive avviate.

Il comune di Isola di Capo Rizzuto, con riferimento alle singole tipologie di controllo, riferisce che il sistema dei controlli interni per la regolarità amministrativa e contabile, il controllo di gestione, il controllo strategico, il controllo sugli equilibri finanziari, sugli organismi partecipati e sulla qualità dei servizi sono esercitati in conformità a quanto previsto dai regolamenti.

I report ufficializzati (previsti e prodotti) nell'esercizio oggetto d'esame risultano essere i seguenti:

- n. 1 previsto ed effettivamente prodotto per il controllo successivo di regolarità amministrativo contabile;
- n. 1 previsto ed effettivamente prodotto per il controllo di gestione e controllo strategico;
- n. 1 previsto ed effettivamente prodotto per il controllo sugli equilibri di bilancio;
- n. 1 previsto ed effettivamente prodotto per il controllo sugli organismi partecipati.
- n. 1 previsto ed effettivamente prodotto sul controllo sulla qualità dei servizi.

In linea generale può osservarsi un miglioramento rispetto a quanto dichiarato dall'Ente nel questionario relativo al 2020, risultando prodotti anche report con riferimento al controllo sugli organismi partecipati e sulla qualità dei servizi, entrambi carenti nel 2020.

Si attesta, altresì, un aumento del numero di personale impiegato nel controllo sugli equilibri finanziari; più precisamente nel questionario in esame si attesta con riferimento al controllo sugli organismi partecipati e sugli equilibri finanziari un incremento da una a tre unità di personale; per il controllo sulla qualità dei servizi, invece, un incremento da uno a cinque unità di personale.

Si espongono di seguito gli ulteriori esiti dell'attività istruttoria e le relative considerazioni in merito alle singole tipologie di controllo interno, oggetto di analisi sulla base del referto del Sindaco e delle successive integrazioni istruttorie.

2) CIRCA IL CONTROLLO DI REGOLARITA' AMMINISTRATIVA E CONTABILE

Il controllo di regolarità amministrativa e contabile è volto ad intercettare le eventuali problematiche presenti negli atti aventi rilevanza finanziaria e/o patrimoniale, nel funzionamento dei processi a monte e a valle dei report adottati nell'esercizio e nell'attuazione delle misure consequenziali facenti capo ai responsabili dei settori in cui l'amministrazione locale risulta articolata.

In fase istruttoria è stato richiesto 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 l'Ente ha dichiarato che la tecnica di campionamento per la scelta degli atti amministrativi da sottoporre a controllo successivo è di tipo casuale semplice (riferibile a tutti i settori), con estrazione a sorte tramite strumenti informatici (Maggioli).

Il Comune ha, altresì, precisato che le irregolarità riscontrate sono state sempre di natura meramente formale, dunque, sanabili.

Dalle risultanze del referto emerge che nell'esercizio 2021, con riferimento al controllo preventivo, non sono state adottate delibere di Giunta o di Consiglio con parere di regolarità tecnica o contabile negativo.

Il Collegio nel prendere atto delle risultanze istruttorie invita l'ente ad implementare gli atti da sottoporre a controllo con particolare riferimento agli interventi correlati al PNRR e, in linea generale, indirizzando tale attività su atti che non siano individuati attraverso un criterio meramente casuale. Sarebbe opportuno esaminare atti che presentino un rischio maggiormente elevato anche ricorrendo ad ispezioni e indagini volte ad accertare la regolarità amministrativa e contabile dell'attività posta in essere da specifici uffici e servizi individuati sulla scorta di una scelta ragionata.

3) CIRCA IL CONTROLLO DI GESTIONE

Il controllo di gestione rappresenta l'insieme di strumenti e procedure finalizzati a verificare lo stato di attuazione degli obiettivi programmati precipuamente nel Piano esecutivo di gestione, 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.

Tale verifica deve essere effettuata con riguardo alla gestione dell'Ente nel suo complesso e nelle sue articolazioni gestionali (quali centri di costo, centri di servizi, centri di attività, ecc.), tenendo conto, anche del livello di performance raggiunto.

L'organo preposto al controllo di gestione deve essere in grado di fornire all'organo politico elementi e valutazioni idonee a modularne i compiti d'indirizzo.

Nel sistema degli enti locali, l'aspetto qualificante del controllo di gestione è quello di monitorare gli obiettivi di cui alla Relazione Previsionale e Programmatica (o del Documento Unico di Programmazione ai sensi della riforma ex d.lgs. n. 118/2011, novellata dal d.lgs. n. 126/2014) e gli obiettivi gestionali di cui al Piano Esecutivo di Gestione (PEG), al fine di esprimere valutazioni sull'efficacia (grado di raggiungimento dell'obiettivo programmato), sull'efficienza (assorbimento di risorse per il raggiungimento dell'obiettivo) e, quindi, in termini complessivi, sulla economicità della gestione" (cfr. deliberazione 28/SEZAUT/2014/INPR).

Un sistema efficace di controllo di gestione richiede adeguati strumenti tecnico contabili quali: 1. il budget, che per gli enti locali può essere rappresentato dal PEG; 2. la contabilità analitica, fondata su un'adeguata e sistematica contabilità generale economico - patrimoniale; 3. l'analisi di bilancio, con gli specifici indicatori di efficacia, efficienza ed economicità; 4. il benchmarking; 5. il sistema di reporting (cfr. deliberazione 28/SEZAUT/2014/INPR).

A ciò si aggiunga quanto precisato con la deliberazione n. 18/SEZAUT/2020/INPR, laddove si dice che "durante l'emergenza da COVID-19, nell'ambito del controllo di gestione, è rilevante il collegamento fra aspetti finanziari (in particolare le spese/i costi) e non finanziari (indicatori di output/risultato e relativi target), poiché le manovre finanziarie connesse alla pandemia hanno influenzato in modo diverso gli Enti territoriali e, al loro interno, i diversi settori di attività.

Il controllo di gestione, pertanto, dovrà essere in grado di individuare tali differenze, in modo che, anche nelle mutate contingenze, sia evidente il collegamento fra risorse finanziarie e obiettivi".

L'ente nel riscontro istruttorio ha precisato che:

"Pur non provvedendo alla trasmissione del referto sul controllo di gestione, è stato predisposto report annuale confluito nella relazione delle performance anno 2021, approvato con delibera di Giunta n. 65 del 01.04.2022. Nello stesso sono rappresentati in sintesi obiettivi, strategici e operativi, individuati inizialmente nell'ambito degli strumenti di programmazione (DUP, bilancio, PEG) ed in particolare del piano delle performance approvato con delibera di

Giunta n. 56 del 25.03.2021. Sulla base della relazione sulle performance redatta dall'OIV sono stati acquisiti i dati relativi alla valutazione degli obiettivi operativi".

Dalla lettura del questionario emerge che nell'esercizio 2021, a differenza del 2020, risulta che il controllo di gestione si avvale di un sistema di contabilità economico-patrimoniale tenuta con il metodo della partita doppia e che i report periodici prodotti sono sempre stati tempestivi e aggiornati nel fornire le informazioni utili alle decisioni da prendere, a differenza del 2020 laddove era emerso che in più del 50% dei casi i report prodotti sono stati tempestivi.

Nel 2021, a differenza del 2020 risulta che non sono stati elaborati ed applicati nell'anno gli indicatori relativi all'attività/processo e "output". Il dato risulta non disponibile come dichiarato nel questionario ma nonostante i chiarimenti chiesti in sede istruttoria l'Ente non ha fornito risposta al riguardo.

Risulta, altresì, che nel 2021 il controllo di gestione non è in grado di influenzare l'attività in corso di svolgimento determinando la riprogrammazione degli obiettivi, e difatti non viene indicato in quanti casi gli obiettivi sono stati riprogrammati. Trattasi di aspetto molto importante in questa tipologia di controllo che non va trascurato.

Risulta, inoltre, che nel 2021 l'Ente eroga servizi a domanda individuale e che il tasso medio di copertura (media semplice nell'anno) dei costi di tutti i servizi a domanda individuale a cui l'utente sia tenuto a contribuire, gestiti direttamente o per il tramite di enti strumentali, si attesta al 36% in aumento, seppur minimo, rispetto al 2020 laddove risulta dichiarato il 35%.

Il grado complessivo di raggiungimento degli obiettivi operativi dell'azione amministrativa per le seguenti aree, nel questionario viene così riconosciuto: a) servizi amministrativi "alto" b) servizi tecnici "alto" c) servizi alla persona come "alto". Il magistrato istruttore ha chiesto specificazioni e documentazione circa tale elevato grado di raggiungimento degli obiettivi ma l'Ente non ha fornito risposta.

In conclusione, si evidenziano delle carenze nel controllo in oggetto che va implementato garantendone una maggior concretezza; in particolare occorre rendere edotti degli esiti che ne derivano gli organi di direzione politica ed i dirigenti delle

varie aree garantendo, in tal modo, un'attività che sia effettivamente ispirata alla logica del buon andamento.

L'ente dovrà proseguire con le azioni intraprese al fine di rendere concretamente e proficuamente operativo il controllo in esame. Si sollecita, altresì, la trasmissione del referto del controllo di gestione ex art 198 bis Tuel

4) CIRCA IL 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 11 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.

Si sottolinea l'importanza del controllo strategico che così come chiarito dalla Sezione delle Autonomie della Corte dei conti, con deliberazione n. 13/SEZAUT/2018/FRG è diretto a valutare la programmazione alla luce dei risultati effettivamente ottenuti. L'eventuale scostamento tra gli esiti raggiunti e quelli previsti ha evidenti riflessi sulla politica dell'Ente locale che, in tal caso, modifica la programmazione strategica. La valutazione di congruenza tra obiettivi predefiniti e risultati ottenuti, si estende all'entità delle risorse a disposizione, ai tempi fissati per la realizzazione e alle procedure attivate in corso d'opera, senza dimenticare il ruolo attribuibile alle

performances degli amministratori, alla valutazione delle scelte dei dirigenti e al grado di soddisfazione degli utenti.

Dai dati forniti nei questionari, risulta che, nel 2021, a differenza del 2020, il controllo strategico è operativamente integrato con il controllo di gestione.

Risulta anche che i seguenti indicatori non sono stati elaborati ed applicati nell'anno:

a) di mantenimento; b) di innovazione e sviluppo.

La percentuale media di obiettivi strategici raggiunti nell'anno 2021 è pari al 85,00%, in miglioramento rispetto al 2020 laddove si registrava un 57,33%.

In sede istruttoria l'Ente ha precisato di aver omesso nel questionario che la Giunta, con deliberazione n. 65/2022, ha verificato lo stato di attuazione dei programmi.

Si invita l'ente a proseguire nel cammino intrapreso e a superare le carenze evidenziate ai fini del perfezionamento del sistema di controllo già in atto.

5) CIRCA IL CONTROLLO SUGLI EQUILIBRI FINANZIARI

Il controllo sugli equilibri finanziari, disciplinato dall'art. 147-quinquies TUEL, come precisato dalla Sezione delle Autonomie con deliberazione n. 5/SEZAUT/2017/INPR, è diretto a garantire il costante controllo degli equilibri finanziari, della gestione di competenza, della gestione dei residui e di quella di cassa, anche ai fini della realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica, mediante l'attività di coordinamento e vigilanza da parte del responsabile del servizio finanziario e di controllo da parte dei responsabili dei diversi servizi dell'Ente. L'intento del legislatore è, comunque, quello di responsabilizzare l'intera organizzazione dell'Ente, attraverso il coinvolgimento dell'amministrazione nel suo complesso. La stessa disposizione normativa prescrive, infatti, che il controllo sugli equilibri finanziari sia svolto «sotto la direzione e il coordinamento del Responsabile del servizio finanziario e mediante la vigilanza dell'organo di revisione, prevedendo il coinvolgimento attivo degli organi di governo, del direttore generale, ove previsto, del segretario e dei responsabili dei servizi, secondo le rispettive responsabilità.

Le modalità, nonché l'assetto organizzativo relativo al controllo degli equilibri, devono trovare esauriente disciplina nel Regolamento di contabilità dell'Ente, con l'obiettivo di coordinare i ruoli specifici dei molteplici attori del controllo in parola e garantire la piena conoscenza delle vicende, interne ed esterne, che possono influire sugli andamenti economico-finanziari.

Nel sottolineare la rilevanza del controllo in esame nell'ambito del contesto emergenziale soccorre la deliberazione n. 18/SEZAUT/2020/INPR, che evidenzia come "nel mutato contesto organizzativo, gli Enti hanno dovuto contenere gli effetti, diretti ed indiretti, dell'emergenza epidemiologica con ripetuti interventi sul piano della programmazione di bilancio, onde evitare possibili squilibri finanziari conseguenti alla crisi del sistema economico-produttivo ed ai provvedimenti di rinvio delle scadenze dei principali adempimenti contabili. Gli impatti derivanti dalle minori entrate correnti, tributarie ed extra tributarie, conseguenti alle misure adottate per fronteggiare la crisi economica e finanziaria derivante dall'emergenza sanitaria in corso (si pensi, tra le altre, alle riduzioni di gettito riguardanti l'Imu, l'imposta di soggiorno, la Tosap, la Cosap, etc.) e le maggiori spese necessarie per fronteggiare le connesse criticità socio-sanitarie (interventi di sanificazione e disinfezione degli uffici, degli ambienti e dei mezzi di trasporto; emergenze e conseguenti prestazioni di lavoro straordinario; acquisto di dotazioni informatiche, di dispositivi di protezione ed altro), possono finire per incidere sulla tenuta del bilancio.

Nonostante gli interventi a sostegno attuati dalla normativa emergenziale, in molti casi, possono verificarsi tensioni di cassa e squilibri di bilancio che richiedono interventi correttivi tempestivi e adeguati.

L'Ente nell'interlocuzione istruttoria ha chiarito che il servizio finanziario, pur verificando le condizioni per conseguire gli obiettivi di finanza pubblica, non relaziona per iscritto. Vengono compiute, sempre secondo quanto chiarito dall'Ente in sede di riscontro istruttorio, verifiche di cassa trimestrali di concerto con l'organo di revisione, nonché verifiche quotidiane attraverso l'interfaccia costante tra gli uffici competenti e la tesoreria comunale, quale modalità di monitoraggio della gestione

dei flussi di cassa e dei debiti/crediti, ai fini della verifica del permanere degli equilibri finanziari.

Il Comune ha dichiarato, altresì, che i flussi maggiormente oggetto di controllo sono tutte le entrate collocate al titolo quarto e le spese indicate al titolo secondo, così da avere un costante aggiornamento sulle entrate e sulle spese effettuate su tali capitoli. Risulta dai questionari che per il 2021, a differenza del 2020, il controllo sugli equilibri finanziari è integrato con il controllo sugli organismi partecipati.

Si invita l'ente a proseguire nel cammino intrapreso e a implementare le attività ai fini del perfezionamento del sistema di controllo già in atto.

È auspicabile che il responsabile del servizio finanziario periodicamente relazionasse per iscritto sull'obiettivo di finanza pubblica.

6) CIRCA IL CONTROLLO SUGLI ORGANISMI PARTECIPATI

Il controllo in esame è finalizzato a rilevare gli scostamenti rispetto agli obiettivi assegnati sia in termini di bilancio sia in termini di efficacia, efficienza ed economicità del servizio affidato o comunque gestito e ad adottare le opportune azioni correttive anche con riferimento ai possibili squilibri economico finanziari rilevanti per il bilancio dell'Ente.

L'art. 147-quater del Tuel dispone che "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.

Per l'attuazione di quanto previsto al comma 1 del presente articolo, 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".

Alla luce della crisi pandemica e dei suoi effetti la Sezione delle Autonomie con la deliberazione n. 18/SEZAUT/2020/INPR ha avuto modo di precisare che "...la struttura dedicata al controllo sugli organismi partecipati dovrebbe attivare ogni possibile misura di sostegno tesa a neutralizzare, nell'immediato, gli effetti derivanti dalla crisi economica provocata dall'emergenza da Covid-19 e a garantire la continuità delle società a partecipazione pubblica che, precedentemente alla crisi pandemica, non si trovavano già in condizioni di crisi strutturale. L'ampia legislazione d'urgenza introdotta per far fronte alla situazione pandemica contempla, tra le altre, una serie di disposizioni ispirate a questo principio conservativo, laddove il disequilibrio dell'impresa pubblica sia dovuto non già a colpevoli scelte gestionali da correggere, bensì a fattori esogeni, imprevedibili ed eccezionali".

Particolare rilevanza si ritiene rivestano le perdite degli enti partecipati per gli inevitabili riflessi che possono riverberarsi sul bilancio delle amministrazioni controllanti. In tale ottica la Sezione delle Autonomie nella deliberazione succitata richiama l'attenzione degli enti controllanti sugli "organismi operanti nei settori maggiormente colpiti (trasporti, attività culturali, etc.) e valutare l'opportunità di interventi adeguativi sui contratti di servizio o l'adozione di misure di sostegno dell'operatività aziendale al riscontro positivo di adeguati parametri di controllo" individuandosi peraltro nel monitoraggio del contratto di servizio "un punto essenziale delle verifiche spettanti all'amministrazione affidante sotto un duplice profilo: da un lato assicura la correttezza dei rapporti finanziari/economici tra ente e società affidataria e, dall'altro, garantisce la qualità del servizio erogato, a tutela del cittadino utente".

Sotto questo profilo, il presidio del contratto di servizio costituisce un punto di collegamento con il successivo Controllo della qualità dei servizi.

Il Collegio all'esito dell'analisi effettuata prende atto del fatto che, per come dichiarato nel questionario, per il 2021, a differenza del 2020, l'Ente si è dotato di una specifica struttura dedicata al controllo sugli organismi partecipati ai sensi dell'art. 147-quater, comma 1, TUEL e sono stati monitorati i rapporti finanziari, economici e

patrimoniali tra l'Ente e le sue società partecipate, ma rimarca le seguenti criticità persistenti anche dopo la risposta istruttoria e dovuta al fatto che:

- a. Non sono stati approvati i budget delle società partecipate in house o degli organismi strumentali controllati dall'Ente e quindi non risultano indicati il numero dei budget approvati;
- b. Non è stata monitorata l'attuazione delle norme in materia di gestione del personale delle partecipazioni societarie ai sensi dell'art. 19 TUSP;
- c. Non sono stati aggiornati gli statuti delle società a controllo pubblico a norma del d.lgs. n. 175/2016 e degli artt. 5 e 192, d.lgs. n. 50/2016;
- d. Non è stato verificato il rispetto, nelle società a controllo pubblico, dell'obbligo di comunicazione alle Sezioni regionali delle delibere assembleari che derogano al principio dell'amministratore unico, a norma dell'art. 11, commi 2 e 3, d.lgs. n. 175/2016;
- e. Non sono previsti report informativi periodici da parte degli organismi partecipati inerenti ai profili organizzativi e gestionali;
- f. Non è stato effettuato il monitoraggio sugli adempimenti relativi ai contratti di servizio o altre forme di regolazione degli affidamenti;
- g. Tra gli indicatori che sono stati elaborati ed applicati nell'anno, non risulta applicato quello di redditività.

Tenendo presente, come innanzi anticipato, che l'Ente solo nel 2021 si è dotato di una specifica struttura dedicata al controllo sugli organismi partecipati ai sensi dell'art. 147-quater, comma 1, TUEL si invita il Comune ad implementare le attività ai fini del perfezionamento del sistema di controllo già in atto.

7) CIRCA IL CONTROLLO SULLA QUALITA' DEI SERVIZI

Come già evidenziato dai dati esaminati nella sezione 1 del questionario, il Comune ha effettuato il controllo sulla qualità dei servizi nell'anno 2021.

Ai sensi dell'art 147 Tuel l'ente deve garantire il controllo della qualità dei servizi erogati sia direttamente, sia mediante organismi gestionali esterni, con l'impiego di

metodologie finalizzate a misurare la soddisfazione degli utenti esterni e interni dell'ente.

Il controllo in esame, mediante la rilevazione della soddisfazione degli utenti esprime la propria valenza sotto il profilo della rispondenza delle prestazioni erogate e bisogni.

Emerge dai questionari che per il 2021 l'Ente, a differenza che nel 2020, ha effettuato l'analisi sulla qualità "effettiva" dei singoli servizi ed ha utilizzato n. 10 indicatori di risultato per rappresentare compiutamente le dimensioni effettive della qualità dei servizi e delle prestazioni erogate in termini di accessibilità, tempestività, trasparenza ed efficacia.

Si evidenzia però che le rilevazioni sulla qualità dei servizi non si estendono anche agli organismi partecipati. Inoltre, non risultano effettuate indagini sulla soddisfazione degli utenti (interni e/o esterni).

Il Collegio, preso anche di quanto comunicato nella risposta istruttoria, accerta la sostanziale carenza del controllo de quo, e raccomanda in via prioritaria la tempestiva previsione ed implementazione di tale controllo, 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.

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.

8) CIRCA IL CONTROLLO EMERGENZA SANITARIA COVID

Con riferimento a tali sezioni si chiedeva di specificare maggiormente le modalità con cui il monitoraggio è stato effettuato.

L'Ente ha dedotto che:

"Per quanto riguarda le modalità che hanno riguardato il monitoraggio con il quale è stato effettuato il controllo circa l'emergenza sanitaria dovuta al COVID, il responsabile del servizio finanziario ai fini di una maggiore chiarezza ha tenuto costantemente monitorate tutte le entrate e tutte le uscite derivanti da tale emergenza(impegni , fatture e successive

liquidazioni) creando i relativi capitoli con vincolo di destinazione, sono state inoltre apportate al bilancio di previsione delle variazioni (in negativo) che hanno riguardato i servizi a domanda individuale (mensa e trasporto) integrando invece i capitoli dell'energia elettrica in virtù del fatto che tale servizio ha subito aumenti esorbitanti dovuti a tale emergenza, non sono state invece né previste né attuate riduzioni riguardante i tributi (IMU-TASI-IRPEF)". Ad ogni buon conto si dà atto che dal questionario risulta che per il 2021, l'emergenza NON ha influito sul monitoraggio dei contratti di fornitura in essere e che non sono state volontariamente ridotte le entrate proprie derivanti da: a) IMU/TASI; b) TARI c) Addizionale IRPEF; d) Entrate da servizi a domanda individuale.

Relativamente agli organismi partecipati, per far fronte alla situazione pandemica, non sono stati effettuati interventi adeguativi sui contratti di servizio.

APPENDICE PNRR

Con riferimento a tale sezione si chiedeva di chiarire l'assenza di controlli volti a prevenire la violazione del principio del divieto del doppio finanziamento.

Si chiedeva di relazionare sull'attuale adozione del PIAO da parte dell'ente.

L'Ente ha fatto presente che:

"Conformemente a quanto stabilito nella Circolare n. 33/2021 del Ministero dell'Economia e delle Finanze, l'Ente procede alla verifica del manifestarsi di eventuali doppi finanziamenti. In primis, il RUP procede a tale riscontro in fase di individuazione del Codice Univoco di progetto di investimento Pubblico. Inoltre dal sistema ReGiS e nel monitoraggio del PNRR, nella sezione finanziamenti è esplicitata l'esistenza di altre forme di finanziamento a titolo di cumulo. Nella compilazione del questionario, punto 1.2.7. si è erroneamente indicata la casella negativa. Relativamente al Piano Integrato di Attività e Organizzazione, l'Ente ha approvato con delibera di Giunta n. 252 del 14.12.2022 il piano relativo al periodo 2022-2024, e con delibera di Giunta n. 190 del 12.10.2023, quello relativo al periodo 2023-2025".

Si prende atto di quanto riferito nella risposta istruttoria circa l'erroneità del questionario e si raccomanda per il futuro di essere più precisi e puntuali nella compilazione dello stesso.

P.Q.M

La Sezione regionale di controllo per la CALABRIA

ACCERTA

- la parziale adeguatezza delle varie tipologie di controlli interni del comune di Isola di Capo Rizzuto, nei termini di cui in motivazione

INVITA

Il Comune ad intraprendere le iniziative necessarie ai fini del superamento delle criticità e debolezze di sistema riscontrate ed evidenziate nelle osservazioni conclusive formulate per ciascuna forma di controllo ed in particolare:

- in tema di controllo successivo di regolarità amministrativa contabile attivare ispezioni e indagini, preferibilmente nelle aree a rischio, volte ad accertare la regolarità amministrativa e contabile dell'attività posta in essere da specifici uffici e servizi;
- rendere maggiormente operativo il controllo di gestione anche coinvolgendo gli organi di indirizzo politico e i dirigenti delle varie aree. Curare, altresì, la trasmissione del referto del controllo di gestione ex art 198 bis Tuel;
- implementare le attività ai fini del perfezionamento del sistema di controllo avviato sugli organismi partecipati nonché del controllo sulla qualità dei servizi;

DISPONE

- che, a cura della Segreteria, copia della presente deliberazione sia trasmessa, mediante l'applicativo Con.Te, al Segretario Generale, al Sindaco, al Presidente del Consiglio comunale e all'Organo di revisione e all'Organismo di valutazione del Comune Isola di Capo Rizzuto;
- che la medesima pronuncia sia pubblicata sul sito istituzionale dell'Amministrazione, (sezione "Amministrazione Trasparente") ai sensi dell'art. 31 del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33.

Così deliberato in Catanzaro, nella Camera di consiglio del 22 febbraio 2024

IL MAGISTRATO RELATORE

dott.ssa Maria Lepore

Firmata digitalmente

IL PRESIDENTE

dott.ssa Rossella Scerbo

Firmata digitalmente

Depositata in Segreteria il 26 febbraio 2024

(dott.ssa Elena Russo)

Firmata digitalmente