



CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA PUGLIA

La Sezione, composta dai magistrati:

Cinzia Barisano	Presidente
Giovanni Natali	Primo Referendario
Nunzio Mario Tritto	Primo Referendario
Daniela Piacente	Referendario
Donatella Palumbo	Referendario
Antonio Arnò	Referendario
Benedetta Civilla	Referendario, <i>relatrice</i>

ha adottato la seguente

DELIBERAZIONE

sulla verifica del funzionamento dei controlli interni ai fini del rispetto delle regole contabili e dell'equilibrio di bilancio del Comune di San Severo (FG) relativamente all'esercizio 2021;

udita la relatrice, dott.ssa Benedetta Civilla, nella camera di consiglio del 9 febbraio 2024, convocata con ordinanza n. 2/2024,

Premesso in diritto

L'art. 148 T.U.E.L., come modificato dal decreto legge n. 174/2012, convertito con modificazioni dalla legge 7 dicembre 2012 n. 213, e da ultimo dall'art. 33 del decreto legge n. 91/2014, convertito dalla legge 11 agosto 2014 n. 116, richiede ai Comuni con popolazione superiore ai 15.000 abitanti, alle Città Metropolitane ed alle Province la redazione di un

referto annuale a dimostrazione dell'adeguatezza ed efficacia dei controlli interni realizzati nel corso dell'esercizio considerato.

Tale referto, strutturato secondo le linee guida annuali deliberate dalla Sezione delle Autonomie della Corte dei conti, concorre ad integrare il quadro informativo a disposizione di quest'ultima per l'esercizio delle proprie funzioni di controllo della regolarità e legittimità delle gestioni finanziarie degli enti locali ai sensi dell'art. 1, commi 166 e seguenti, della legge n. 266/2005.

Come affermato dalla Sezione delle autonomie con deliberazione n. 22/SEZAUT/2019/INPR "*[...] i controlli interni rappresentano un presidio fondamentale per la sana gestione, in quanto utili ad assicurare l'efficacia e l'efficienza delle attività operative (controllo di gestione), l'attendibilità del reporting finanziario (controllo amministrativo-contabile), il consolidamento dei risultati delle gestioni (controllo sugli organismi partecipati) e la coerenza degli stessi sia con i risultati attesi (controllo strategico) sia con le aspettative degli utilizzatori finali dei servizi erogati (controllo di qualità).*

Il mancato esercizio della funzione pubblica di controllo interno, oltre a ridurre il presidio sugli equilibri di bilancio e la regolarità della gestione, rischia di alterare i processi decisionali e programmatici, nonché di indebolire le scelte gestionali ed organizzative, con conseguente pericolo di frodi, abusi, sprechi o, semplicemente, cattiva amministrazione delle risorse e del patrimonio dell'Ente".

Ad ulteriore rafforzamento dell'importanza dei controlli interni, va altresì rammentato che, ai sensi dell'art. 148, comma 4, T.U.E.L., le Sezioni giurisdizionali regionali della Corte dei conti - nel caso di rilevata assenza ed inadeguatezza degli strumenti e delle metodologie di controllo interno adottate dall'ente locale - possono irrogare, a carico degli amministratori locali apposita sanzione pecuniaria, "*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*".

Pertanto, non si può non rilevare che i controlli interni assumono ancora maggiore importanza nella contingenza attuale, essendo le amministrazioni pubbliche chiamate a concorrere alla realizzazione di politiche economiche espansive, a mezzo di fondi da destinarsi a particolari finalità di rilancio dell'economia.

In questa prospettiva, anche nell'ambito della strategia complessivamente disegnata dal PNRR, un ruolo fondamentale è riservato ai controlli interni e ai relativi strumenti di

“autocorrezione“, ai fini sia di un’efficace programmazione che di un puntuale monitoraggio dello stato dell’arte degli interventi già finanziati ed avviati.

Ritenuto in fatto

Premesso quanto sopra, l’analisi del referto annuale del Sindaco del Comune di San Severo (FG) sul funzionamento del sistema dei controlli interni per l’esercizio 2021 ha evidenziato la necessità di acquisire ulteriori elementi per il completamento dell’attività istruttoria; la risposta ai chiarimenti richiesti dal Magistrato istruttore è pervenuta in data 13.10.2023 (con nota acquisita al prot. interno n. 5344) e in data 04.12.2023 (con nota acquisita al prot. interno n. 6805).

Sulla base dell’istruttoria e dei dati all’uopo acquisiti, la Sezione ritiene che le argomentazioni svolte dall’Ente (con popolazione pari a 49.843 abitanti) non siano idonee a superare le criticità riscontrate in merito alle singole tipologie di controllo interno oggetto di analisi, rimanendo, peraltro, impregiudicata ogni ulteriore valutazione in relazione all’esito delle verifiche sulla gestione finanziaria dell’Ente intestate alla Sezione medesima. Più nel dettaglio, la Sezione ritiene necessario formulare le seguenti osservazioni.

1. Il sistema dei controlli interni (Sezione A della Relazione-Questionario per l’anno 2021).

Nella “Relazione-Questionario per l’anno 2021” (nel prosieguo, per brevità, “Questionario 2021”) il Comune di San Severo ha dichiarato:

- a) la mancata conformità del controllo di gestione a quanto previsto dai regolamenti comunali (specificando che *“l’ente non è dotato di un sistema sul controllo di gestione. E’ in corso un processo di riorganizzazione della macrostruttura al cui interno è prevista l’istituzione di una struttura deputata alla gestione del sistema integrato dei controlli interni”*);
- b) la mancata corrispondenza tra il numero dei report previsti/programmati e quelli realmente prodotti con riferimento al controllo di gestione e al controllo strategico;
- c) un livello “medio” di criticità riscontrate in relazione al controllo di gestione;
- d) la mancata adozione di modifiche, nelle diverse tipologie di controllo previste (ad eccezione del controllo sulla qualità dei servizi), funzionali ad una maggiore integrazione e raccordo dell’intero sistema dei controlli interni.

In ordine ai profili sub a) e sub c), in fase istruttoria l’Ente ha evidenziato quanto segue: *“il turn over che ha interessato nel corso del 2021 le risorse umane dell’Ente nonché il numero ridotto*

di figure dirigenziali e l'assegnazione di incarichi ulteriori al dirigente dell'Area finanziaria, ha comportato un sovraccarico gestionale e una complessità in merito allo sviluppo del sistema dei controlli interni. Si rileva, altresì, che l'utilizzo di diversi applicativi gestionali utilizzati dalla tecnostruttura, non dotati di interoperabilità, ha reso particolarmente complesso il reperimento dei dati necessari ad effettuare un efficace controllo di gestione".

Con riguardo al profilo sub b), invece, il comune di San Severo ha chiarito, per un verso, che *"la mancata attuazione del controllo di gestione non ha prodotto alcun report"*; per altro verso, che *"l'Ente, sebbene abbia programmato gli obiettivi strategici e gestionali e gli indicatori di risultato ai fini della verifica, non sono stati prodotti i report periodici"*.

In relazione al profilo sub d), poi, l'Ente ha precisato che *"la carenza di personale dipendente qualificato e la mancanza di un adeguato sistema informativo unico interno all'Ente, non ha consentito di creare un raccordo ed una integrazione all'interno del sistema integrato dei controlli interni"*.

Sempre nella Sezione A del *Questionario 2021* l'Ente ha rappresentato che *"le procedure concorsuali portate a termine nel corso dell'ultimo biennio nonché il processo di riorganizzazione a cui è interessato l'ente potranno garantire la previsione di un sistema integrato dei controlli interni"*.

Ebbene, nel prendere atto delle spiegazioni riportate, la Sezione richiama l'Ente ad una precisa applicazione delle disposizioni previste nei testi regolamentari interni e osserva che l'assenza di personale nonché la mancanza di un adeguato sistema informativo unico interno all'Ente medesimo non possono essere addotte come giustificazioni dei mancati adempimenti normativi.

In aggiunta, la Sezione ritiene opportuno sottolineare che una maggiore integrazione tra le singole tipologie di verifiche è un aspetto determinante per descrivere, attraverso l'incrocio di dati e la relativa comparazione, uno scenario esaustivo, come tale utile ad indirizzare l'attività amministrativa: questo obiettivo non può essere raggiunto adottando, per le varie aree e servizi in cui l'Ente è strutturato, *"diversi applicativi gestionali [...] non dotati di interoperabilità"*.

2. Il controllo di regolarità amministrativa e contabile (Sezione B della Relazione-Questionario per l'anno 2021).

Il controllo di regolarità amministrativa e contabile è disciplinato dagli artt. 9 e 10 del Regolamento sui controlli interni del Comune di San Severo (approvato con deliberazione

del consiglio comunale n. 2 del 10 gennaio 2013): in particolare il predetto art. 9 dedica i commi da 5 a 9 al controllo di regolarità amministrativa di natura successiva.

Più nel dettaglio, il comma 6 stabilisce che *“Tale forma di controllo è esercitato sulle determinazioni, sui contratti e sugli altri atti adottati dai Dirigenti ed ha gli stessi contenuti previsti per il controllo di regolarità amministrativa nella fase preventiva, a cui si aggiunge il rispetto dei termini per la conclusione dei procedimenti amministrativi”*.

Il successivo comma 7 dispone che *“Il controllo di regolarità amministrativa viene effettuato a campione sulle determinazioni dirigenziali di impegno e liquidazione della spesa e di accertamento delle entrate e sui contratti, nella misura del 10% del totale degli atti adottati da ogni Dirigente”*.

Al riguardo la Sezione rammenta 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”* (ex multis, C. conti, Sez. reg. di controllo per la Lombardia, deliberazione n. 56/2019/VSGC).

Sempre con riferimento al controllo di regolarità amministrativo-contabile, nel *Questionario 2021* il comune di San Severo:

- ha espresso risposta negativa tanto alla domanda relativa all'utilizzo degli esiti del controllo di gestione, attuato nell'esercizio precedente, al fine di individuare settori di attività da sottoporre al controllo successivo (punto 2.4), quanto alla domanda circa l'influenza esercitata dagli esiti del controllo preventivo di regolarità contabile effettuato nell'anno precedente sulle modalità di estrazione degli atti da sottoporre a controllo successivo di regolarità amministrativa (punto 2.5);
- ha precisato che nessuna delle 297 irregolarità rilevate è stata sanata (punto 2.6);
- ha fornito risposta negativa in ordine all'effettuazione di controlli, ispezioni o altre indagini volti ad accertare la regolarità amministrativa e contabile dell'attività posta in essere da specifici uffici o servizi (punto 2.8);
- ha espresso risposta negativa circa la verifica delle attestazioni concernenti i pagamenti effettuati dopo la scadenza dei termini previsti e delle relative modalità (ex art. 4 del

d.lgs. n. 231/2002, secondo le modalità di cui all'art. 41 del d.l. n. 66/2014, conv. dalla l. n. 89/2014).

In sede istruttoria l'Ente ha poi chiarito quanto segue:

- a) *«In assenza degli esiti del controllo di gestione effettuati nell'anno precedente, non sono stati individuati settori di attività dell'Ente ulteriori da sottoporre al controllo successivo. Si evidenzia che, nell'ambito dei controlli successivi, l'art. 9, co.6, del regolamento comunale sui controlli interni dispone che il controllo viene esercitato sulle determinazioni, sui contratti e sugli altri atti adottati dai dirigenti (...) e, al comma 7, che "il controllo di regolarità amministrativa viene effettuato a campione sulle determinazioni dirigenziali di impegno e liquidazione della spesa e di accertamento delle entrate e sui contratti, nella misura del 10% sul totale degli atti adottati da ogni dirigente". Tale forma di controllo viene svolta previa procedura di estrazione casuale a campione, della tipologia degli atti da assoggettare a controllo successivo, come previsto dal regolamento comunale sui controlli interni»;*
- b) *«Come dettagliato nel punto precedente, la risposta negativa trae origine dalla circostanza per la quale non sono state rilevate criticità negli esiti del controllo preventivo di regolarità contabile effettuato nell'anno precedente, di guisa che non risultava necessario porre in essere dei cambiamenti sulle modalità di estrazione degli atti da sottoporre a controllo»;*
- c) *«i ritardi che hanno caratterizzato le attività amministrative a causa della grave emergenza epidemiologica da Sars-Cov-2, non hanno consentito al sistema dei controlli successivi di intervenire utilmente a sanare le lievi irregolarità rilevate. Il Segretario generale, con apposita direttiva e report semestrali, ha assicurato l'indicazione delle misure correttive»;*
- d) *«Le attestazioni concernenti i pagamenti effettuati dopo la scadenza dei termini previsti e le relative modalità sono state effettuate unicamente in occasione del rendiconto della gestione per l'esercizio finanziario 2021, atteso che l'Ente non era dotato della struttura organica deputata al controllo».*

Ciò posto, la Sezione reputa non adeguato il controllo successivo di regolarità amministrativa, evidenziando come l'omessa regolarizzazione delle criticità riscontrate vanifichi la funzione che l'ordinamento attribuisce a tale forma di controllo. Al riguardo, la Sezione richiama quanto previsto dall'art. 147 bis TUEL, relativamente alla funzione esercitata nella fase di formazione dell'atto, che si estrinseca nel rilascio del parere di regolarità tecnica attestante la regolarità e la correttezza dell'azione amministrativa ed in quello di regolarità contabile e del visto attestante la copertura finanziaria, in mancanza dei

quali possono configurarsi a carico dei titolari del provvedimento ipotesi di responsabilità amministrativo-contabile. Si ricorda inoltre che, ai sensi del comma 2, *“Il controllo di regolarità amministrativa è inoltre assicurato, nella fase successiva, secondo principi generali di revisione aziendale e modalità definite nell'ambito dell'autonomia organizzativa dell'ente, sotto la direzione del segretario, in base alla normativa vigente. Sono soggette al controllo le determinazioni di impegno di spesa, i contratti e gli altri atti amministrativi, scelti secondo una selezione casuale effettuata con motivate tecniche di campionamento.”*

3. Il controllo di gestione (Sezione C della Relazione-Questionario per l'anno 2021).

Ai sensi dell'art. 147, comma 2, lett. a) TUEL, il controllo di gestione misura l'efficienza, l'efficacia e l'economicità dell'azione amministrativa ed ha, come finalità, quella di ottimizzare, anche mediante tempestivi interventi di “autocorrezione” sul piano dell'organizzazione e dell'attività gestionale, il rapporto tra costi e benefici.

Nel rappresentare una forma di attuazione dei principi di buon andamento e imparzialità dell'azione amministrativa, dunque, esso mira a conformare l'azione amministrativa sterilizzando errori e disfunzioni.

Con riguardo a tale tipologia di controllo, nel *Questionario 2021* il Comune di San Severo ha rappresentato che:

- a) *“l'ente non è dotato di un sistema sul controllo di gestione. E' in corso un processo di riorganizzazione della macrostruttura al cui interno è prevista l'istituzione di una struttura deputata alla gestione del sistema integrato dei controlli interni”;*
- b) l'ente non ha prodotto i report previsti nell'ambito del controllo di gestione;
- c) l'ente non ha trasmesso il Referto Controllo di gestione alla Corte dei conti (ex art. 198-bis T.U.E.L.).

Sul punto l'Ente ha inoltre precisato che *“L'amministrazione comunale sta progressivamente procedendo ad attuare gli interventi correttivi volti a garantire l'adeguamento del sistema dei controlli interni. Si rileva che l'anno 2021, a causa della pandemia da Covid-19, è stato interessato da una rimodulazione delle attività all'interno degli uffici, che hanno rallentato inevitabilmente la possibilità di procedere ad una piena attuazione del sistema dei controlli interni. Le procedure concorsuali portate a termine nel corso dell'ultimo biennio nonché il processo di riorganizzazione a cui è interessato l'ente potranno garantire la previsione di un sistema integrato dei controlli interni”;*

- d) l'Ente non si è dotato di 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 né di un sistema di contabilità economico-patrimoniale tenuta con il metodo della partita doppia.

Sempre nel *Questionario 2021* l'Ente ha inserito la risposta "Nd" (*Nessuna dichiarazione*) in ordine al quesito riguardante la capacità del controllo di gestione di influenzare l'attività in corso di svolgimento determinando la riprogrammazione degli obiettivi.

Con riferimento a tale ultimo aspetto è peraltro opportuno evidenziare che, per espressa previsione contenuta nello stesso *Questionario 2021*, la risposta "Nd" (*Nessuna dichiarazione*) può essere utilizzata nel caso in cui, per disfunzioni interne, l'Ente non disponga delle informazioni necessarie per rispondere correttamente alla specifica domanda.

In sede di riscontro ai chiarimenti richiesti dal Magistrato istruttore, il Comune di San Severo si è sostanzialmente limitato a ribadire, da un lato, che - in mancanza della struttura organica deputata al controllo di gestione - lo stesso Comune non si è dotato di un sistema di contabilità economica né di un sistema di contabilità economico-patrimoniale; dall'altro lato, che *"l'assenza di un sistema organico ed integrato del controllo di gestione non ha consentito la verifica della necessità di riprogrammazione degli obiettivi o eventuali disfunzioni interne dell'Ente"*.

Nel prendere atto della risposta fornita dall'amministrazione comunale circa la futura e piena attuazione del sistema dei controlli interni, la Sezione non può non rimarcare l'estremo ritardo rispetto alle previsioni delle norme istitutive e dello stesso regolamento interno dell'ente locale, nonché il mancato adeguamento del Comune di San Severo ai rilievi già formulati dalla Sezione medesima all'esito delle verifiche effettuate in relazione al funzionamento del sistema dei controlli interni nell'esercizio 2018 (cfr. C. conti, Sez. reg. di controllo per la Puglia, deliberazione n. 147/2021/VSGC).

Occorre inoltre rilevare che le diverse tipologie di monitoraggio, ognuna secondo le proprie peculiarità, devono formare oggetto di integrazione e confronto costante: in particolare il controllo di gestione - che ha come fine quello di delineare il contesto organizzativo dell'ente, approfondendo il grado di raggiungimento degli obiettivi attraverso l'elaborazione di appositi report - costituisce un indefettibile strumento per ponderare le scelte anche in ordine alla tipologia di atti da sottoporre al controllo successivo di regolarità amministrativa e contabile nel futuro esercizio finanziario.

In quest'ottica è auspicabile che le rilevazioni effettuate in sede di controllo di gestione siano sempre formalizzate in appositi documenti, anche sintetici, diretti ad evidenziare le verifiche effettuate e le criticità eventualmente riscontrate: ciò, pure al fine di accertare la concreta attuazione di interventi correttivi da parte dell'amministrazione.

Infine preme rilevare che i principi di efficienza, efficacia ed economicità, come previsti dall'art. 1 della L. 241/1990, costituiscono parametri di legalità dell'azione amministrativa, in quanto derivanti dal principio di buon andamento dell'azione amministrativa ex art. 97 Cost.: pertanto, il mancato svolgimento del controllo di gestione, ove imposto dalla legge, come nel caso di specie, espone l'Ente al conflitto con i principi suddetti.

4. Il controllo strategico (Sezione C della Relazione-Questionario per l'anno 2021).

Il controllo strategico è 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.

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.

La 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.

In relazione a tale controllo, nel *Questionario 2021* l'Ente:

- ha evidenziato che il controllo strategico non è operativamente integrato con il controllo di gestione, peraltro non attivato;
- ha rappresentato che il controllo strategico non utilizza le informazioni provenienti dalla contabilità analitica per orientare le decisioni in tema di allocazione delle risorse, gestione dei servizi e politiche tariffarie;

- ha espresso un valore pari a 0,00% in corrispondenza della voce *“Percentuale media (semplice) di obiettivi strategici raggiunti nell'anno”* (precisando, peraltro, che *“non risulta concluso il ciclo di valutazione della performance riferito all'anno 2021”*);
- ha inserito l’opzione *“Nd”* (nessuna dichiarazione) con riferimento:
 - al numero di deliberazioni di verifica dello stato di attuazione dei programmi adottate nell’anno;
 - ai parametri in base ai quali l’organo d’indirizzo politico ha verificato lo stato d’attuazione dei programmi (risultati raggiunti rispetto agli obiettivi; grado di assorbimento delle risorse rispetto ai risultati; tempi di realizzazione rispetto alle previsioni; rispetto degli standard di qualità prefissati; impatto socioeconomico dei programmi).

Successivamente, in sede di riscontro alle richieste formulate in fase istruttoria, il Comune di San Severo ha esplicitato quanto segue:

- a) *«E’ opportuno evidenziare come il concetto di integrazione presuppone la creazione di un circuito virtuoso all’interno del quale le informazioni elaborate (in sede di controllo amministrativo-contabile, di controllo di gestione e controllo strategico) circolano velocemente.*
Sotto tale aspetto si segnala come il Comune di San Severo ha predisposto un sistema di controlli interni basato su un approccio “per adempimenti” rispetto ad un sistema basato su una pianificazione integrata, stante l’assenza dei controlli previsti».
- b) *«Non avendo attivato il sistema di contabilità analitica a supporto del controllo di gestione, non si hanno a disposizione informazioni utili per orientare il controllo strategico»;*
- c) *«Alla data di predisposizione del referto riferito all’anno 2021, a causa dei ritardi nella trasmissione delle relazioni dei dirigenti dell’Ente, è stato possibile concludere il ciclo della Performance solo successivamente alla trasmissione dello stesso referto alla Corte dei Conti»;*
- d) *«L’assenza del sistema dei controlli di gestione e strategico non ha consentito la verifica dello stato di attuazione dei programmi».*

Tanto considerato, la Sezione rileva l’inadeguatezza e l’inefficacia del controllo strategico nell’esercizio 2021 e sollecita l’Ente ad adottare le misure necessarie al fine di garantire la piena e tempestiva operatività del controllo medesimo.

5. Il controllo sugli equilibri finanziari (Sezione D della Relazione-Questionario per l’anno 2021).

Il controllo sugli equilibri finanziari previsto dall'art. 147-*quinquies* del T.U.E.L. è teso a rafforzare il tradizionale controllo esercitato dall'Organo di revisione contabile ai sensi dell'art. 1, commi 166 e ss. della L. n. 266/2005, attraverso il più ampio coinvolgimento degli Organi istituzionali dell'Ente nei processi gestionali diretti ad assicurare gli equilibri di bilancio ed il rispetto dei vincoli di finanza pubblica.

Nell'ambito di tale controllo un ruolo centrale è attribuito al Responsabile del servizio finanziario: a quest'ultimo, infatti, è demandato il compito di indirizzare e coordinare l'attività dei soggetti, interni alla struttura amministrativa, che risultino capaci di effettuare il monitoraggio dei flussi informativi rilevanti per la salvaguardia degli equilibri finanziari, utilizzando i medesimi al fine di attivare i necessari interventi correttivi.

Dall'analisi del referto sul funzionamento dei controlli interni per l'esercizio 2021 emerge che:

- a) il controllo sugli equilibri finanziari è integrato con il controllo sugli organismi partecipati;
- b) il Responsabile del servizio finanziario ha adottato specifiche linee di indirizzo e/o coordinamento per l'ordinato svolgimento dei controlli sugli equilibri finanziari;
- c) gli Organi di governo dell'Ente, il Segretario e i Responsabili dei servizi sono stati più volte attivamente coinvolti nel controllo degli equilibri finanziari;
- d) non sono state chieste misure per ripristinare l'equilibrio finanziario;
- e) non si è fatto ricorso alla quota libera dell'avanzo di amministrazione come misura necessaria per salvaguardare gli equilibri finanziari (ai sensi degli artt. 187, comma 2, lett. b), e 193 T.U.E.L.);
- f) in corso di esercizio il programma dei pagamenti è risultato sempre compatibile con le disponibilità di cassa;
- g) è stata ricostituita la consistenza delle entrate vincolate utilizzate nel rispetto dell'art. 195 T.U.E.L.;
- h) nel corso dell'esercizio considerato (2021) non sono state effettuate segnalazioni ai sensi dell'art. 153, comma 6, T.U.E.L. per l'emersione di situazioni - non compensabili da maggiori entrate o minori spese - tali da pregiudicare gli equilibri del bilancio.

La Sezione prende atto di quanto innanzi esposto.

6. Il controllo sugli organismi partecipati (Sezione E della Relazione-Questionario per l'anno 2021).

Il controllo interno sulle società partecipate non quotate, disciplinato dall'art. 11 del Regolamento sui controlli interni del Comune di San Severo, mostra carenze in termini di effettività e di efficacia.

Dall'esame del *Questionario* 2021 emerge, infatti, che:

- a) l'Ente non si è dotato di una specifica struttura dedicata al controllo sugli organismi partecipati;
- b) non sono previsti report informativi periodici da parte degli organismi partecipati inerenti ai profili organizzativi e gestionali;
- c) nessuno degli indicatori elencati al punto 18 del medesimo *Questionario* 2021 è stato applicato nell'esercizio 2021 (nella specie, trattasi degli indicatori di efficienza, efficacia, economicità, redditività, deficitarietà strutturale, qualità dei servizi affidati, soddisfazione degli utenti).

Al riguardo, in sede di riscontro alle richieste formulate in fase istruttoria l'amministrazione comunale ha valorizzato i seguenti aspetti:

- *«si evidenzia come l'art. 11 del Regolamento sui controlli interni del Comune di San Severo preveda, ai commi 2 e 3, esclusivamente la presenza di un "sistema" organizzativo e informativo, intendendosi con questo un sistema di governance tra diversi attori e le rispettive relazioni. Appare pertanto evidente come l'Ente non è dotato di una specifica struttura a tal fine dedicata, dovendosi identificare con la stessa tutti quei sistemi che si caratterizzano da fattori strutturali ed intrinseci, quali: la divisione del lavoro, il raggruppamento, il decentramento degli organi secondo un determinato criterio, il management e i meccanismi di coordinamento»;*
- *«Le società partecipate non gestiscono servizi pubblici locali e dunque non è estensibile ad esse il controllo sulla efficacia, efficienza ed economicità. I servizi pubblici locali a rilevanza economica sono svolti nella maggior parte dei casi mediante affidamento a terzi o in economia o mediante forme associative (convenzione, consorzio)».*

Ciò posto, la Sezione ritiene che le riferite considerazioni non siano sufficienti a superare le carenze innanzi evidenziate: tali carenze si riferiscono, infatti, a profili strutturali del controllo interno sulle società partecipate non quotate di cui all'art. 147-*quater* T.U.E.L. che

ne mettono in discussione l'effettiva istituzione, il reale funzionamento e l'efficacia rispetto agli obiettivi assegnati.

La Sezione raccomanda, dunque, di strutturare tale controllo in modo più rigoroso, prevedendo, ad esempio, un costante monitoraggio delle partecipazioni attraverso la predisposizione di appositi report nel corso dell'anno, nonché un sistema informativo idoneo a rilevare, con l'ausilio di specifici indicatori, i rapporti finanziari con le società, la situazione contabile, gestionale e organizzativa delle stesse, i contratti di servizio, la qualità dei servizi erogati e il rispetto delle norme di legge sui vincoli di finanza pubblica.

7. Controllo sulla qualità dei servizi (Sezione F della Relazione-Questionario per l'anno 2021)..

Ai sensi dell'art. 147 T.U.E.L. l'Ente è tenuto a garantire il controllo della qualità dei servizi erogati, sia direttamente sia mediante organismi gestionali esterni, mediante l'impiego di metodologie dirette a misurare la soddisfazione degli utenti esterni e interni dell'Ente stesso. Il controllo sulla qualità dei servizi misura l'erogazione delle prestazioni rispetto a bisogni individuati, valutando successivamente la soddisfazione dei medesimi bisogni rispetto a standard predefiniti.

Il monitoraggio della qualità percepita è essenziale per il miglioramento del servizio e, a tal fine, conoscere le aspettative e i bisogni dei destinatari è condizione indispensabile per la costruzione di indicatori di misurazione e verifica della qualità, quale rapporto tra prestazioni erogate e bisogni soddisfatti.

Più nel dettaglio, il valore della *customer satisfaction* nelle amministrazioni pubbliche consiste nell'individuare il potenziale di miglioramento dell'Ente, rilevando i fattori su cui si registra lo scarto maggiore tra ciò che l'amministrazione è stata in grado di realizzare e ciò di cui gli utenti hanno effettivamente bisogno o che si aspettano di ricevere.

Con riguardo a tale tipologia di controllo il *Questionario 2021* pone in rilievo che:

- il Comune di San Severo non ha adottato la Carta dei servizi;
- le rilevazioni sulla qualità dei servizi non si estendono agli organismi partecipati;
- gli standard di qualità programmati nell'anno non sono determinati in conformità a quelli previsti nella Carta dei servizi o in altri provvedimenti similari in materia;

- l'Ente non effettua confronti sistematici (*benchmarking*) con i livelli di qualità raggiunti da altre amministrazioni

In relazione a tali profili l'amministrazione comunale ha esposto che:

- a) *«sebbene l'Ente non sia dotato di Carta dei Servizi, per i servizi affidati e/o esternalizzati, gli operatori economici hanno adottato apposita Carta dei Servizi»;*
- b) *«le società partecipate non gestiscono servizi pubblici locali e dunque non è estensibile ad esse il controllo sulla qualità dei servizi»;*
- c) *«il controllo sulla qualità dei servizi è stato effettuato sulla scorta di indicatori di customer previsti all'interno di apposito questionario, in attuazione di quanto disposto dal vigente regolamento comunale sui controlli interni, che non prevede, tra i parametri, la trasparenza dei tempi di erogazione, la trasparenza dei costi di erogazione nonché gli ulteriori indicatori di cui ai punti 7.5h e 7.5i»* (cioè, la completezza del servizio e la conformità agli standard di qualità).

Preso atto delle informazioni fornite nel referto esaminato e delle ulteriori osservazioni formulate dall'Ente durante la fase istruttoria, la Sezione rimarca l'importanza del controllo sulla qualità dei servizi e invita l'Ente a superare le criticità sopra evidenziate.

In aggiunta preme sottolineare 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.

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).

8. Appendice Covid e Lavoro Agile.

In ordine a tali Sezioni del *Questionario 2021* il Comune di San Severo ha dedotto che:

- a) *«Il lavoro agile nel 2021 ha assolto funzione meramente emergenziale ed ha osservato pedissequamente le regole emergenziali esistenti. Solo dal 15/10/2021 la stessa Funzione pubblica ha specificato ed imposto la stipula dell'accordo individuale di cui all'articolo 18, comma 1, della*

legge 22/05/2017, n. 81, e la individuazione degli specifici obiettivi della prestazione resa in modalità agile, delle modalità e dei tempi di esecuzione della prestazione, delle modalità e dei criteri di misurazione della prestazione medesima, anche ai fini del proseguimento della modalità della prestazione lavorativa in lavoro agile. Anche in assenza di specifici indicatori riferiti al monitoraggio dei risultati del lavoro agile emergenziale, risulta che gli obiettivi di performance organizzativa inseriti nel Piano della Performance 2021, sono stati monitorati e raggiunti così come risulta dalla Relazione sulla Performance anno 2021, approvata con deliberazione della Giunta comunale n. 127 del 03/07/2023»;

- b) «Il monitoraggio dei finanziamenti legati all'emergenza, ai fini della loro corretta contabilizzazione ed effettivo utilizzo, è stato effettuato unicamente in fase di predisposizione della certificazione Covid».*
- c) «Il sistema di misurazione e valutazione della performance in uso presso l'Ente non ha previsto specifici indicatori di valutazione del lavoro agile».*

La Sezione prende atto di quanto innanzi esposto.

9. Considerazioni conclusive.

L'esame del referto annuale sul funzionamento del sistema integrato dei controlli interni del Comune di San Severo (FG) nell'anno 2021 e i chiarimenti forniti dall'Amministrazione comunale evidenziano un sistema dei controlli interni in più aspetti disorganico, lacunoso e non adeguato, nei termini specificati in motivazione.

P Q M

La Corte dei conti - Sezione regionale di controllo per la Puglia, a conclusione degli accertamenti istruttori sul Referto annuale del Comune di San Severo (FG) relativo al funzionamento del sistema integrato dei controlli interni per l'esercizio 2021, 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 San Severo (FG)** nell'esercizio 2021, 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

la trasmissione della presente deliberazione, a cura della Segreteria:

- alla Procura contabile in sede ai sensi dell'art. 52, comma 4, C.g.c. per le valutazioni di competenza in ordine a quanto previsto dall'art. 148, comma 4, T.U.E.L.;
- al Sindaco, al Presidente del Consiglio comunale e all'Organo di revisione del Comune di San Severo.

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

Così deliberato in Bari nella camera di consiglio del 9 febbraio 2024.

Il Magistrato relatore

F.to Benedetta CIVILLA

La Presidente

F.to Cinzia BARISANO

Depositata il 13 febbraio 2024

Il Direttore della Segreteria

F.to Salvatore SABATO