



REPUBBLICA ITALIANA
LA CORTE DEI CONTI
SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER L'UMBRIA

composta dai magistrati:

Antonello COLOSIMO	Presidente
Costantino NASSIS	Referendario relatore
Antonino GERACI	Referendario
Francesca ABBATI	Referendaria

nella camera di consiglio del 16 giugno 2025

VISTO l'art. 100, comma 2, della Costituzione;

VISTO il R.D. 12 luglio 1934, n. 1214, di *"Approvazione del testo unico delle leggi sulla Corte dei conti"*, e successive modificazioni ed integrazioni;

VISTA la legge 14 gennaio 1994, n. 20, recante disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti e successive modifiche ed integrazioni;

VISTA la legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, recante modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione;

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 il decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174, come convertito dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213, e successive modificazioni ed integrazioni;

VISTO l'art. 33, comma 1, del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 91, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 agosto 2014, n. 116;

VISTO l'art. 148 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, recante il Testo Unico 1 delle leggi sull'ordinamento degli Enti locali;

VISTO il Regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei

conti, deliberato dalle Sezioni riunite nell'adunanza del 16 giugno 2000 (n. 14/DEL/2000) come modificato dalla deliberazione delle Sezioni riunite n. 2/DEL/2003, dalla deliberazione delle Sezioni riunite n. 1/DEL/2004 e dalla deliberazione del Consiglio di Presidenza 11 giugno 2008, n. 229;

VISTE le Linee guida per le relazioni annuali del Sindaco dei Comuni con popolazione superiore ai 15.000 abitanti, del Sindaco delle Città metropolitane e del Presidente delle Province sul funzionamento del sistema integrato dei controlli interni negli esercizi 2022 e 2023, approvate dalla Sezione delle Autonomie della Corte dei conti con deliberazione n. 2/SEZAUT/2024/INPR;

VISTI i referti sul funzionamento del sistema dei controlli interni del comune di Spoleto per gli anni 2022 e 2023 trasmessi a questa Sezione tramite l'applicativo *ConTe*, rispettivamente in data 16 e 18 aprile 2024;

VISTA la nota n. 412 del 27 gennaio 2025 con la quale il Magistrato istruttore ha chiesto all'Ente chiarimenti in merito ad alcune criticità;

VISTA la nota di risposta acquisita al protocollo con n. 537 del 14 febbraio 2025;

VISTA l'ordinanza con la quale il Presidente ha deferito la decisione sul suddetto referto all'esame collegiale della Sezione convocata per la data odierna;

UDITO, nella odierna camera di consiglio il relatore, Referendario Costantino Nassis;

PREMESSA

1.- L'art. 148 del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali (Tuel), dispone che *"le sezioni regionali della Corte dei conti, con cadenza annuale, nell'ambito del controllo di legittimità e regolarità delle gestioni, verificano il funzionamento dei controlli interni ai fini del rispetto delle regole contabili e dell'equilibrio di bilancio di ciascun ente locale. A tale fine, il sindaco, relativamente ai comuni con popolazione superiore ai 15.000 abitanti, o il presidente della provincia, avvalendosi del direttore generale, quando presente, o del segretario negli enti in cui non è prevista la figura del direttore generale, trasmette annualmente alla sezione regionale di controllo della Corte dei conti un referto sul sistema dei controlli interni, adottato sulla base delle linee guida deliberate dalla sezione delle autonomie della Corte dei conti e sui controlli effettuati nell'anno, entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore della presente disposizione; il referto è, altresì, inviato al presidente del consiglio comunale o provinciale"*. Le riferite disposizioni attribuiscono, pertanto, alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti il compito di esaminare e valutare la rispondenza del sistema dei controlli interni all'esigenza di assicurare il rispetto delle regole contabili e, in particolare, l'equilibrio di

bilancio degli enti locali.

2.- Le finalità della verifica prevista dall'art. 148 del Tuel sono state illustrate in plurime pronunce della Sezione delle Autonomie. Merita, in particolare, menzionare: a) la deliberazione n. 28/SEZAUT/2014/INPR che descrive il *telos* del controllo in questi termini di sintesi “• *verifica dell'adeguatezza funzionale e dell'effettivo funzionamento del sistema dei controlli interni*; • *valutazione degli strumenti diretti a verificare la coerenza dei risultati gestionali rispetto agli obiettivi programmati*; • *verifica dell'osservanza dei principali vincoli normativi di carattere organizzativo, finanziario e contabile*; • *rilevazione degli eventuali scostamenti dagli obiettivi di finanza pubblica*; • *monitoraggio in corso d'anno degli effetti prodotti in attuazione delle misure di finanza pubblica e dei principali indirizzi programmatici dell'Ente*; • *monitoraggio dei rapporti finanziari e gestionali tra Enti e organismi partecipati*”; b) la deliberazione n. 23/SEZAUT/2019/FRG, secondo cui “*il sistema di controllo interno può essere visto come un insieme di meccanismi, procedure e strumenti adottati dagli organi direttivi dell'Ente per assicurare il conseguimento dei seguenti obiettivi: efficacia ed efficienza delle attività operative; attendibilità del reporting finanziario (controllo amministrativo-contabile); rispetto del quadro normativo e regolamentare di riferimento (compliance). Deve ritenersi, infatti, che il complesso delle attività di controllo interno sia funzionale a consentire ai vertici dell'Ente di disporre delle informazioni necessarie per valutare appieno l'andamento della gestione, sotto i molteplici aspetti sopra richiamati, nonché di apportare le opportune misure correttive in presenza di criticità e disfunzioni*”.

2.1.- Il corretto funzionamento delle tipologie di controllo previste dal Tuel implica non solo che siano state preposte le strutture di controllo appropriate, ma che le stesse siano in grado di perseguire efficacemente le finalità per le quali il sistema dei controlli interni è stato istituito, consentendo di: “a) *garantire la legittimità, la regolarità e la correttezza dell'azione amministrativa (controllo di regolarità amministrativa e contabile)*; b) *verificare l'efficacia, l'efficienza e l'economicità dell'azione amministrativa, al fine di ottimizzare, anche mediante tempestive azioni correttive, il rapporto tra obiettivi e azioni realizzate, nonché fra risorse impiegate e risultati (controllo di gestione)*; c) *valutare l'adeguatezza delle scelte compiute in sede di attuazione dei piani, programmi ed ogni altro strumento di determinazione dell'indirizzo politico, in termini di congruenza tra risultati conseguiti e obiettivi predefiniti (controllo strategico)*; d) *garantire il costante controllo degli equilibri finanziari dell'Ente, anche ai fini della realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica (controllo sugli equilibri finanziari)*; e) *verificare l'efficacia, l'efficienza e l'economicità degli organismi gestionali esterni (controllo*

sulle società partecipate); f) garantire il controllo della qualità dei servizi erogati sia direttamente sia mediante organismi esterni (controllo di qualità)” (deliberazione n. 23/SEZAUT/2019/FRG).

3.- La rilevanza delle suddette verifiche è confermata anche dalle sanzioni previste dal comma 4 dell’articolo 148 del Tuel, secondo il quale, “[i]n caso di rilevata assenza o inadeguatezza degli strumenti e delle metodologie [del sistema dei controlli interni] 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”.

4.- In termini attuativi, le linee guida e il relativo questionario per le relazioni annuali sul funzionamento del sistema integrato dei controlli interni negli anni 2022 e 2023 sono stati approvati con la deliberazione n. 2/SEZAUT/2024/INPR, che ha promosso modelli di governance più innovativi e responsabili, offrendo agli amministratori locali coinvolti “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”. In tale ottica, “le Linee guida continuano a proporre un’analisi più integrata, volta a mettere in relazione le funzionalità delle singole tipologie di controllo. A questo scopo, i diversi controlli vengono osservati come un unico sistema di misurazione integrato, in grado, cioè di raccordare tra loro, per ciascuna attività gestionale, l’insieme dei diversi indicatori di cui ciascun tipo di controllo è dotato”. L’impostazione assunta dovrebbe, pertanto, essere “idonea ad assicurare evidenza tanto alla fase di pianificazione degli obiettivi quanto alla fase di rendicontazione dei risultati. Al centro di questa impostazione vi è soprattutto l’esigenza di far emergere, attraverso il raffronto tra i diversi ambiti operativi del controllo, il profilo caratteristico del sistema attuato dal singolo Ente, la sua conformità al disposto normativo e la capacità di incidere efficacemente sui processi in atto sviluppando nuove sinergie. Ciò anche al fine di incoraggiare le Amministrazioni a individuare le criticità e le lacune del sistema, valutarne il complessivo rischio di controllo e proporre le soluzioni correttive più adeguate”.

4.1.- Più in dettaglio, lo schema di relazione, approvato con la citata deliberazione n. 2/SEZAUT/2024/INPR, è strutturato in un questionario a risposta sintetica ed è organizzato in sette sezioni e una appendice, dedicate alla raccolta di informazioni uniformi per ciascuno dei profili di seguito indicati: prima sezione (Sistema dei controlli interni); seconda sezione (Controllo di regolarità amministrativa e contabile); terza

sezione (Controllo di gestione); quarta sezione (Controllo strategico); quinta sezione (Controllo sugli equilibri finanziari); sesta sezione (Controllo sugli organismi partecipati); settima sezione (Controllo sulla qualità dei servizi); appendice (PNRR).

4.2.- Le Linee guida sul 2022 e 2023 precisano inoltre che *“resta ferma, altresì, la facoltà per le Sezioni regionali di controllo di integrare le informazioni contenute nel presente schema di relazione con la richiesta di separati ed ulteriori elementi informativi, a maggiore illustrazione dei profili esaminati”* e rammentano che, *“[n]ella stessa ottica, ove le Sezioni di controllo dovessero rilevare l'assenza o l'inadeguatezza degli strumenti e delle metodologie di controllo interno, in forza del comma 4, art. 148 del TUEL, potranno essere attivati presso le Sezioni giurisdizionali regionali giudizi per l'irrogazione di sanzioni agli amministratori”*.

5.- Questa Sezione regionale ha scelto di esaminare contestualmente gli esercizi 2022 e 2023 in coerenza con il fine indicato dalla Sezione delle Autonomie di *“realizzare un più tempestivo allineamento”* e una maggiore prossimità del controllo rispetto alla gestione corrente.

RITENUTO IN FATTO E DIRITTO

6.- I referti sugli esercizi finanziari 2022 e 2023, trasmessi dal Sindaco del Comune di Spoleto ai sensi dell'art. 148 TUEL, hanno fornito, nelle diverse sezioni dello *“schema di relazione-questionario”* predisposto dalla Sezione delle Autonomie, elementi d'informazione utili ai fini della verifica di adeguatezza ed efficacia del sistema dei controlli interni dell'Ente.

6.1.- All'esito dell'esame svolto sui citati referti, il Magistrato istruttore, per una maggiore illustrazione dei profili esaminati, ha formulato richieste istruttorie con nota prot. n. 412 del 27 gennaio 2025, riscontrata dall'Amministrazione in data 14 febbraio 2025. Sulla base degli elementi informativi pervenuti, sono di seguito esposti gli aspetti maggiormente rilevanti emersi dall'esame condotto sul funzionamento del sistema dei controlli interni del Comune di Spoleto per gli esercizi finanziari 2022 e 2023.

7.- In fase istruttoria, sono emerse, dai referti 2022 e 2023, gravi criticità nell'organizzazione e nell'attuazione del controllo successivo di regolarità amministrativo-contabile del Comune di Spoleto, soprattutto in relazione ai progetti finanziati con fondi PNRR e PNC. In particolare, è stato rilevato che nel biennio 2022-2023 non sono stati redatti i report sulle attività di controllo successivo per tali progetti, poiché il controllo era stato programmato su base biennale ed era ancora in corso di espletamento. Il Magistrato istruttore ha quindi richiesto informazioni puntuali

sull'elaborazione dei report e sul nuovo assetto organizzativo, con particolare attenzione all'integrazione e al raccordo con il sistema dei controlli interni.

7.1.- Il Comune di Spoleto, nella risposta, ha descritto un percorso di riorganizzazione amministrativa avviato dalla nuova giunta insediatasi nel 2021, contestualizzando le criticità emerse nel biennio 2022-2023 all'interno di una asseritamente imponente riorganizzazione strategica. Tale riassetto ha determinato la nascita di nove dipartimenti, la nomina di nuovi dirigenti e, in particolare, l'istituzione di un Dipartimento per la pianificazione finanziaria (in risposta a pregressi rilievi della stessa Corte) e di uno per la transizione digitale, al fine di potenziare le capacità di monitoraggio. In reazione ai quesiti specifici posti nella nota istruttoria, l'Ente ha, in particolare, comunicato che: *a)* le attività di controllo successivo per il biennio sono state concluse; *b)* sono stati prodotti i relativi report PNRR/PNC (un report per il primo semestre 2023 e, successivamente, quello per il secondo semestre 2023, redatto a febbraio 2024); *c)* è stato individuato, con atto dirigenziale del settembre 2023, un "*referente della rendicontazione dei Fondi PNRR*" all'interno del settore finanziario, con il compito di fungere da raccordo per l'intero Ente e di integrare i controlli preventivi e successivi.

7.2.- A parere della Sezione, l'Ente ha dimostrato di aver posto rimedio alla segnalata carenza documentale, portando a compimento un'attività di controllo che era stata programmata ma non ancora finalizzata al momento dei precedenti rilievi. Da un punto di vista operativo, l'adozione di "*griglie di riferimento*" standardizzate per condurre le verifiche di regolarità amministrativa e contabile è una prassi metodologicamente corretta che garantisce uniformità e oggettività. La Sezione osserva inoltre che il Comune ha descritto la costruzione di un sistema integrato potenzialmente efficace (*i.e.* attribuzione di responsabilità e funzioni ai dirigenti, digitalizzazione dei processi, presenza di workflow informatizzati, mantenimento delle certificazioni ISO 14001 e EMAS), senza tuttavia dimostrarne la piena e roduta funzionalità. Le misure chiave sono state, infatti, implementate nel corso del 2023. Pertanto, per gran parte del biennio 2022-2023, l'integrazione auspicata non era operativa. Per capitalizzare e finalizzare gli sforzi compiuti, si suggeriscono quindi alcune linee di sviluppo: *a)* il lavoro del referente PNRR e i report di controllo successivo dovrebbero essere inseriti in un ciclo di riesame istituzionalizzato, le cui risultanze dovrebbero confluire formalmente in un documento annuale di sintesi da sottoporre agli organi di *governance*, affinché le criticità rilevate si traducano in specifici obiettivi di miglioramento nel PIAO; *b)* la cadenza dei report deve

essere rispettata con rigore, essi dovrebbero evolvere da una mera rendicontazione *ex-post* a uno strumento di analisi qualitativa che evidenzia le cause degli errori e proponga azioni correttive (es. revisione di procedure, formazione mirata), fornendo così una prova tangibile dell'integrazione avvenuta; c) l'amministrazione dovrebbe dotarsi di indicatori chiave di performance (KPI - *Key Performance Indicator*) per misurare nel tempo i benefici della nuova struttura organizzativa sull'efficienza e sull'efficacia dei controlli (es. riduzione del numero di rilievi, diminuzione dei tempi di approvazione degli atti, ecc.).

8.- In relazione alle richieste istruttorie formulate circa il controllo di gestione e la sua integrazione nel sistema dei controlli interni, l'Ente ha riferito che, con determinazione dirigenziale n. 1270 del 29 settembre 2023, è stato istituito, all'interno del Dipartimento n. 4 per la Pianificazione Economico-Finanziaria per lo Sviluppo Sostenibile, un Ufficio Monitoraggio e Controllo di gestione. Tale ufficio ha iniziato a operare a pieno regime dal 1° gennaio 2024, con compiti di analisi delle risorse finanziarie, comparazione tra costi e servizi erogati, monitoraggio degli investimenti e controllo analitico dei residui attivi e passivi. Tra le prime attività svolte risultano la redazione del Piano esecutivo di gestione 2024-2026, approvato dalla Giunta, e la produzione di report di monitoraggio sugli investimenti. Inoltre, è stato elaborato e approvato un "Referto del Controllo di Gestione 2023", che dovrebbe consentire una valutazione dettagliata degli scostamenti tra obiettivi programmati e risultati conseguiti, nonché della qualità e quantità dei servizi offerti. Il Comune ha altresì effettuato una ricognizione e valutazione dei costi relativi agli automezzi in dotazione, finalizzata al contenimento della spesa, e un controllo analitico dei residui per migliorare la gestione finanziaria.

8.1.- I dati comunicati dimostrano, nel loro complesso, un avanzamento significativo rispetto alla situazione precedentemente stigmatizzata dalla Sezione. Merita menzionare, in particolare, la costituzione e l'operatività dell'ufficio dedicato al controllo di gestione, in una prospettiva di piena integrazione nel sistema dei controlli interni. La produzione di documenti quali il Piano esecutivo di gestione e il Referto del Controllo di Gestione rappresenta un elemento di trasparenza utile per il monitoraggio dell'efficacia e dell'efficienza dell'azione amministrativa. Quanto all'individuazione di possibili aree di sviluppo, la Sezione osserva che la risposta dell'Ente ha illustrato bene gli *output* dell'Ufficio Controllo di Gestione, senza dettagliare ulteriormente i meccanismi formali attraverso cui le risultanze e le raccomandazioni vengono recepite e

attuare dai Dipartimenti. L'approvazione del Referto in Giunta è un passo fondamentale, ma è altresì importante il processo successivo di monitoraggio sull'implementazione delle azioni correttive. Per dare seguito alle analisi (es. sulla flotta auto o sui residui), potrebbe risultare utile adottare un sistema formale, anche semplice, di tracciamento delle azioni correttive. Ad ogni raccomandazione approvata dovrebbe corrispondere un Dipartimento responsabile e una scadenza, il cui stato di avanzamento venga monitorato dall'Ufficio Controllo di Gestione. Per massimizzare l'integrazione, i risultati del controllo di gestione (raggiungimento degli obiettivi del PEG, indicatori di efficienza ed efficacia) dovrebbero poi costituire un elemento quantitativo e oggettivo fondamentale nel processo di valutazione della performance dei dirigenti e del personale con incarichi di responsabilità, in linea con i principi fissati nel d.lgs. 150/2009. Infine, si potrebbero affiancare, alla reportistica analitica, dei cruscotti di controllo sintetici e di facile lettura, a disposizione del vertice politico e amministrativo, per consentire un monitoraggio più costante e immediato degli indicatori chiave e favorire la reattività gestionale.

9.- Con la delibera n. 68/2023/VSGC sul funzionamento dei controlli interni del Comune di Spoleto per gli esercizi 2020 e 2021, questa Sezione, pur tenendo conto dei fattori esogeni che hanno caratterizzato il biennio (l'emergenza pandemica e il commissariamento dell'Ente nel 2021), ha evidenziato diverse aree di criticità. I principali rilievi possono essere così sintetizzati: a) mancata effettuazione o incompletezza del controllo successivo, assenza di adeguamento dei regolamenti e delle procedure in relazione all'emergenza pandemica e all'utilizzo di risorse europee; b) parziale inadeguatezza del controllo di gestione, limitato alla mera verifica del raggiungimento degli obiettivi, senza attivazione piena della contabilità analitica e senza indicatori finanziari annuali; c) raggiungimento di una quota minima di obiettivi strategici nel 2021, mancato utilizzo delle informazioni contabili per guidare le scelte allocative e assenza di formalizzazione dei risultati; d) mancata acquisizione della doppia asseverazione da parte degli organi di revisione dell'Ente e delle società partecipate in merito alla verifica dei crediti e debiti reciproci, come prescritto dal d.lgs. n. 118/2011; e) mancata effettuazione di indagini di *customer satisfaction* in alcuni esercizi, carenza di indicatori di trasparenza e di standard di qualità; f) monitoraggio informale del lavoro agile, senza adeguamenti specifici al sistema di valutazione della performance. La Sezione ha quindi concluso la deliberazione rilevando formalmente due profili di criticità meritevoli di particolare attenzione: la parziale inadeguatezza del

controllo di gestione e, soprattutto, la mancanza della doppia asseverazione nella nota informativa del rendiconto 2021.

9.1.- Nel riscontrare i quesiti posti, in merito al *follow-up* sui rilievi della sintetizzata deliberazione, il Comune di Spoleto ha dichiarato che le irregolarità segnalate – in particolare la mancata doppia asseverazione nella nota informativa allegata al rendiconto – sono state sanate nel corso del 2023. In dettaglio, l'Ente ha comunicato che, nel 2023, sono state effettuate verifiche semestrali delle partite reciproche con le società partecipate, al fine di sistemare le posizioni creditorie e debitorie; con il rendiconto 2023, la doppia asseverazione è stata formalmente acquisita per le principali società partecipate (A.SE., A.F.C., Valle Umbra Servizi S.p.A.); per le società Punto Zero S.c.a.r.l. e Umbria TPL Mobilità S.p.A., in assenza di tempestiva risposta, la Giunta ha approvato il rendiconto sulla base dei dati dell'Ente, con riserva di acquisire le asseverazioni successivamente. Il riscontro del Comune non fornisce elementi ulteriori circa l'effettivo rafforzamento del controllo di gestione o l'attivazione della contabilità analitica, né maggiori dettagli sulle modalità di analisi dei costi e delle performance dei servizi. Tali ultimi profili risultano, tuttavia, parzialmente approfonditi e divisi nelle interlocuzioni istruttorie riportate nei paragrafi che precedono. In relazione alla stigmatizzata assenza della doppia asseverazione dei rapporti debitori e creditori con le partecipate, la Sezione rileva che l'attuazione di verifiche semestrali e la sistematicità nel monitoraggio delle posizioni finanziarie costituiscono un progresso apprezzabile, conforme alle prescrizioni di cui all'art. 11, comma 6, lett. j), del d.lgs. n. 118/2011, e alle indicazioni della giurisprudenza contabile. Per proseguire nel solco di progresso attuativo, l'Ente dovrebbe formalizzare nel proprio regolamento dei controlli la procedura di riconciliazione semestrale e anticipare i tempi di richiesta delle asseverazioni per evitare le criticità e i ritardi verificatisi con alcune partecipate.

10.- Il Magistrato istruttore ha altresì chiesto chiarimenti sulla difformità tra quanto riportato nel referto sull'esercizio 2022 (dove si segnala che il controllo strategico non utilizza le informazioni della contabilità analitica per orientare le decisioni di allocazione delle risorse, gestione dei servizi e politiche tariffarie) e la risposta fornita per il 2023 ("non ricorre la fattispecie") che sembrava postulare una sopravvenuta integrazione tra il controllo strategico e dati gestionali. È stato conseguentemente chiesto di specificare quali verifiche tecniche ed economiche siano state poste in essere per supportare le scelte programmatiche. Il Comune ha ribadito che il biennio 2021-2022 è stato connotato da

una fase di transizione, coincidente con l'insediamento della nuova amministrazione e la conseguente riprogrammazione degli obiettivi strategici attraverso il DUP 2022-2024, adottato dal Consiglio comunale. La mancata utilizzazione delle informazioni della contabilità analitica nel 2022 è stata attribuita alla profonda ristrutturazione organizzativa, che ha portato solo successivamente – dal 2023 – all'istituzione di un ufficio controllo di gestione presso il Dipartimento n. 4. Da tale anno, l'ufficio è stato in grado di fornire report semestrali all'organo politico, contenenti dati utili anche per orientare le decisioni sull'allocazione delle risorse e la gestione dei servizi (v. *amplius* §§ 7, 7.1, 7.2, 8 e 8.1).

11.- L'istruttoria si è poi appuntata sull'esigenza di illustrare in che modo, pur in assenza di una specifica struttura dedicata, sia stato definito un sistema di controlli sugli organismi partecipati, come richiesto dall'art. 147-*quater*, comma 1, del Tuel. È stato chiesto, in particolare, di chiarire attraverso quali strutture e con quali modalità l'Ente abbia esercitato le funzioni di controllo, nell'ambito della autonomia organizzativa, sui diversi profili (amministrativo, economico-finanziario, esecutivo) delle società partecipate. Il Comune ha riferito che il controllo sulle società partecipate è esercitato in modo continuativo secondo la regolamentazione interna, senza una struttura unica ma attraverso la ripartizione delle competenze tra vari dipartimenti (*i.e.* secondo un modello di controllo non centralizzato, bensì diffuso e plurilivello). Nel dettaglio, il Dipartimento n. 1 cura i controlli amministrativi; il Dipartimento n. 4 svolge i controlli economico-finanziari; i RUP (Responsabili Unici del Procedimento) verificano la corretta esecuzione dei servizi affidati in house. L'Ente ha, inoltre precisato quanto segue: *a)* il controllo sulle società in house è integrato dall'attività degli organismi preposti al "controllo analogo", previsto dagli statuti societari. Le società controllate e partecipate rendono annualmente disponibili ai soci, oltre ai bilanci, le relazioni sul governo societario; *b)* il servizio di controlli interni dell'Ente effettua una valutazione della struttura finanziaria delle società tramite analisi per indici (solvibilità, indipendenza finanziaria, indebitamento, capacità di rimborso); *c)* il Comune acquisisce anche i budget delle partecipate e non si limita all'approvazione dei bilanci a consuntivo; *d)* un ulteriore controllo avviene in sede di redazione del bilancio consolidato dell'Ente. L'Ente ha anche soggiunto che le società, nei propri bilanci, espongono indicatori di performance patrimoniale e finanziaria, consentendo la verifica immediata di eventuali situazioni di deficit. Nel biennio 2022/2023 il Comune riferisce di avere svolto un controllo "integrato" sugli equilibri

finanziari, incrociando dati e informazioni raccolti dagli uffici e richiesti sistematicamente alle società (budget, riconciliazione debiti/crediti, indicatori di deficitarietà). Nel 2023 sarebbero state introdotte ulteriori modifiche organizzative per rafforzare il raccordo tra i diversi sistemi di controllo.

11.1.- Il delineato sistema di controlli sugli organismi partecipati appare, sulla carta, completo e metodologicamente fondato. Il modello appare apprezzabile in particolare perché copre le diverse dimensioni del controllo: la legalità amministrativa, la sostenibilità economico-finanziaria, la performance operativa (tramite i RUP) e la governance statutaria. La Sezione osserva tuttavia che – impregiudicata la legittimità di adottare un modello di controllo diffuso, in quanto la norma non impone la creazione di un ufficio *ad hoc*, ma di un "sistema" efficace – la carenza di una figura o una struttura che funga da "regista", ovvero che abbia la responsabilità formale di coordinare i diversi flussi di controllo, sintetizzarne gli esiti in una visione d'insieme e riportarla in modo unitario all'organo di indirizzo politico, potrebbe configurare nel lungo periodo un elemento di debolezza del sistema. Al riguardo, la Sezione ritiene che, in prospettiva futura, andrebbe consolidato il descritto modello, dotandolo di una chiara e formalmente individuata funzione di coordinamento e sintesi, per trasformare una serie di controlli efficaci in un sistema integrato di governo societario.

12.- L'istruttoria si è conclusa con la richiesta di dettagliare, con riferimento agli esercizi 2022 e 2023, per quali servizi non siano state effettuate analisi sulla qualità "effettiva", intesa come prontezza, tempestività e adeguatezza delle risposte, coerenza ed esaustività delle stesse e riduzione di disagi o disservizi. È stato inoltre chiesto di specificare i servizi per i quali la soddisfazione degli utenti è stata misurata e quelli per i quali tale misurazione è mancata, dato che la risposta al relativo quesito del questionario di indagine era stata "*solo su alcuni*".

12.1.- L'Ente ha basato la replica sulla sostenibilità del modello di controllo. A causa di risorse limitate, è stata adottata una strategia di controllo a rotazione su base pluriennale (tendenzialmente quadriennale) per garantire una copertura ciclica di tutti i servizi. L'attività si sostanzia nella realizzazione di almeno tre indagini di *customer satisfaction* all'anno. Nel biennio 2022-2023, le attività di controllo sono state regolarmente programmate e l'elenco dei servizi oggetto di indagine è stato riportato nel PIAO. Più precisamente, nel 2022 sono state svolte indagini su nidi d'infanzia, lampade votive, servizi museali di Palazzo Collicola; nel 2023 le indagini hanno riguardato la stagione di

prosa del teatro, i bus a chiamata, la celebrazione matrimoni, i servizi di edilizia e paesaggistica, il canile comunale, l'offerta turistica. Per gli altri servizi, l'Ente riferisce che le indagini erano state svolte nel triennio precedente o sono state programmate per il triennio successivo. La risposta del Comune, pur apprezzabile per la sua concretezza e per la presentazione di una strategia definita, non appare pienamente congruente con la specificità dei quesiti posti in fase istruttoria. Invero, la Sezione rileva un fondamentale disallineamento concettuale. Nel quesito si chiedeva conto della misurazione della "qualità effettiva" (o erogata), definendola tramite indicatori oggettivi di performance (tempi, completezza, errori). La risposta del Comune si concentra esclusivamente sulla *customer satisfaction*, che misura la "qualità percepita", ovvero la valutazione soggettiva dell'utente. I due concetti non sono sovrapponibili: un servizio può essere efficiente ma poco gradito, o viceversa. La risposta, pertanto, non chiarisce se e come l'Ente misuri gli indicatori oggettivi di performance. Risulta conseguentemente necessario, in vista dei prossimi controlli, che l'Ente affianchi alle indagini sulla soddisfazione dell'utente (qualità percepita) un sistema di monitoraggio di indicatori oggettivi di performance (qualità erogata). Ad esempio, per i "servizi di edilizia", oltre a chiedere la soddisfazione dell'utente, si dovrebbe misurare il tempo medio di rilascio di un permesso. L'analisi combinata di questi due tipi di dati fornisce infatti una visione completa e permette di comprendere le ragioni di eventuali scostamenti tra performance oggettiva e percezione soggettiva. Parallelamente, i report, sia interni che pubblici, dovrebbero evolvere, non limitandosi a presentare dati, ma veicolando un'analisi critica e, soprattutto, un "Piano di Miglioramento" che espliciti le azioni correttive che si intendono adottare in risposta alle criticità emerse, con responsabili formalmente individuati e tempistiche definite.

13.- Conclusivamente, dall'analisi dei referti sugli esercizi finanziari 2022 e 2023 e degli elementi successivamente forniti in risposta alle richieste istruttorie, la Sezione regionale:

- RILEVA la parziale inadeguatezza, nei sensi indicati in parte motiva, degli strumenti e metodologie dei controlli interni ed invita pertanto il Comune a proseguire nel percorso di sviluppo e miglioramento;
- EVIDENZIA inoltre che il controllo condotto da questa Sezione, per gli aspetti trattati e la metodologia adottata, non necessariamente esaurisce i profili di irregolarità che possono connotare la gestione dell'Ente, né quelli che si possono delineare sulla base delle informazioni complessivamente rese nei referti del Sindaco;

- PRECISA che gli esiti dell'esame non implicano una valutazione positiva sugli aspetti non riscontrati o non emersi dalle informazioni e dai dati acquisiti.

P. Q. M.

la Corte dei conti - Sezione regionale di controllo per l'Umbria

DELIBERA

di segnalare al Sindaco, al Consiglio comunale e all'Organo di revisione economico-finanziaria del Comune di Spoleto quanto riscontrato e descritto nella parte motiva;

DISPONE

che copia della presente deliberazione sia trasmessa, a cura della Segreteria di questa Sezione, al Sindaco, al Consiglio comunale, all'Organo di revisione economico-finanziaria e al Segretario comunale del Comune di Spoleto.

che copia della presente deliberazione sia pubblicata sul sito istituzionale del Comune, ai sensi dell'art. 31 del d.lgs. 14 marzo 2013, n. 33.

Manda alla Segreteria per gli adempimenti di rito.

Così deliberato in Perugia, nella camera di consiglio del 16 giugno 2025.

Il Magistrato estensore

Costantino Nassis

Il Presidente

Antonello Colosimo

Depositato il 19 giugno 2025

Il Funzionario Preposto

Dott.ssa Antonella Castellani