



REPUBBLICA ITALIANA

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER L'UMBRIA

composta dai magistrati:

Antonello COLOSIMO	Presidente
Luigi Francesco DE LEVERANO	Consigliere relatore
Annalaura LEONI	Prima Referendaria
Costantino NASSIS	Referendario
Antonino GERACI	Referendario
Francesca ABBATI	Referendaria

nella camera di consiglio del 23 ottobre 2024

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 e s.m.i. recante il Testo Unico

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 della Comune di Bastia Umbra per gli anni 2022 e 2023 trasmessi a questa Sezione tramite l'applicativo ConTe, rispettivamente in data 15 marzo e 16 aprile 2024;

VISTA la nota prot. n. 1967 del 30 luglio 2024 con la quale il Magistrato istruttore ha chiesto all'Ente chiarimenti in merito ad alcune criticità;

VISTA la nota di risposta acquisita al protocollo n. 2385 del 13 settembre 2024;

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, in collegamento telematico, nella odierna camera di consiglio il relatore, Consigliere Luigi Francesco De Leverano;

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 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, approvati con la deliberazione n. 2/SEZAUT/2024/INPR, hanno 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 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 Bastia Umbra 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 integrative con nota prot. n. 1967 del 30 luglio 2024, riscontrata dall'Amministrazione in data 13 settembre 2024. 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 Bastia Umbra per gli esercizi finanziari 2022 e 2023.

7.- Poiché nei referti in esame si asserisce l'assenza di pronunce di questa Sezione regionale a cui l'Amministrazione comunale non abbia dato seguito con i conseguenti provvedimenti correttivi (punto 1.7), il Magistrato istruttore ha, in primo luogo, chiesto chiarimenti *"in riferimento a quanto rilevato con deliberazione n. 5/2024/VSGC"* di questa Sezione regionale, depositata il 26/01/2024 e concernente gli esercizi 2020 e 2021. In tale deliberazione, con particolare riferimento al **controllo sugli organismi partecipati**, erano state segnalate le seguenti criticità: *a)* mancanza degli indirizzi strategici ed operativi degli Organismi strumentali dell'Ente; *b)* assenza del programma di valutazione del rischio aziendale di cui all'art. 6, comma 2, del Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica (Tusp); *c)* assenza di *report* informativi periodici da parte degli organismi partecipati sui profili organizzativi e gestionali; *d)* mancanza di elaborazione ed applicazione di qualunque indicatore funzionale al controllo sugli organismi partecipati.

7.2.- Con riferimento agli esercizi 2022 e 2023, il Magistrato istruttore ha poi chiesto di *"motivare l'assenza di report sul controllo sugli organismi partecipati a fronte dei due previsti*

(punto 1.2e del 2023)". In riscontro a tale sollecitazione istruttoria, l'Ente ha evidenziato che "con delibera del Consiglio Comunale n. 77 del 28/12/2023 ha approvato il **Regolamento per la Governance delle società e degli organismi partecipati, prevedendo l'istituzione di una struttura di controllo** articolata su due livelli: strategico/amministrativo e gestionale/operativo". Con l'approvazione di tale regolamento, il Consiglio comunale ha inoltre deliberato di "ritenere superati, per assorbimento, gli articoli da 25 a 28 del Regolamento sul sistema dei controlli interni" del 2013. Sempre in sede di riscontro istruttorio, il Comune interpellato ha comunicato che "l'unità preposta ai controlli sulle società partecipate non quotate, nel corso dell'anno 2024, ha elaborato **un report**, da trasmettere al Sindaco e alla Giunta Comunale, **nel quale è stato riportato il risultato dell'attività di controllo svolta**. Tale attività di controllo si è concretizzata in: ➤ un controllo societario; ➤ un'analisi economico-finanziaria e patrimoniale delle società ed un'elaborazione di indicatori di risultato; ➤ un controllo sull'attività gestionale; ➤ un'analisi sul rispetto delle disposizioni legislative in materia di società a partecipazione pubblica, con particolare attenzione al D. Lgs 175/2016; ➤ un'analisi sulla qualità dei servizi erogati dalle Società partecipate". È altresì emerso che "all'interno di tale report, sono stati elaborati **indicatori di risultato** con riferimento alla situazione patrimoniale, economica e finanziaria delle società partecipate", i quali sono stati illustrati anche in dettaglio.

7.2.1.- Per quanto concerne la **definizione degli indirizzi strategici ed operativi delle società partecipate**, l'Amministrazione comunale ha precisato quanto segue: "a decorrere dall'anno 2022 la Regione Umbria ha adottato specifici provvedimenti di assegnazione di obiettivi sul complesso delle spese di funzionamento e su altri aspetti economico-finanziari e gestionali alle proprie Società controllate direttamente e indirettamente. Il Comune di Bastia Umbra, in qualità di socio, ha recepito i suddetti obiettivi".

7.2.2.- In merito alla "relazione sul governo societario che le società controllate predispongono annualmente" di cui all'art. 6, comma 4, del Tusp, l'Ente riferisce che "è stata verificata la predisposizione e la pubblicazione della stessa da parte delle società, nonché l'elaborazione di specifici programmi di valutazione del rischio di crisi aziendale e la valutazione dell'opportunità di integrare, in considerazione delle dimensioni, delle caratteristiche organizzative e dell'attività svolta, gli strumenti di governo societario con quelli di cui all'art. 6, comma 3 del TUSP".

7.2.3.- L'Ente ha poi soggiunto che "relativamente al **report informativo periodico** da parte degli organismi partecipati inerente ai profili organizzativi e gestionali, previsto dal Regolamento approvato con delibera del Consiglio comunale n. 77/2023, risulta predisposto dalla società in house Puntozero scarl".

7.3.- Sulla base di quanto sinteticamente illustrato, il Collegio preliminarmente ritiene utile fare presente che – dalla *“relazione ricognitiva sul controllo sulle società partecipate”* del 26/09/2020⁴, elaborata dall’unità preposta ai controlli – risultano le seguenti partecipazioni del Comune di Bastia Umbra:

- **Società a controllo pubblico:** Umbriafiore S.p.A. (12%); Conap S.r.l. (4,09%); S.a.s.e. S.p.A. (0,02%).

- **Società in house:** PuntoZero S.c.a.r.l. (0,03%).

- **Società non a controllo pubblico:** Umbra Acque S.p.A. (2,61%)

- **Società in liquidazione:** SI(e)NERGIA S.p.A. – in liquidazione dal 11/08/2014 (2,34%).

7.3.1.- Nella medesima relazione, l’Ufficio referente rappresenta che il Comune di Bastia Umbra *“detiene partecipazioni minoritarie per le quali non dispone singolarmente di poteri di controllo”* e prosegue svolgendo *“una analisi sulle Società Partecipate detenute dall’Ente relazionando sulle risultanze del controllo sulle società partecipate, per le quali sono state rilevate le seguenti informazioni: 1) I rapporti finanziari tra l’ente e la società; 2) La situazione economico-patrimoniale delle società partecipate; 3) elaborazione di indici di bilancio; 4) I contratti di servizio in essere con le società partecipate e qualità dei servizi; 5) rispetto delle norme di finanza pubblica previste per le società controllate; 6) obiettivi gestionali assegnati alle società controllate”*. L’analisi delle singole entità partecipate si articola (ad eccezione della società in liquidazione per la quale mancano naturalmente i dati con proiezione futura) illustrando le seguenti informazioni: dati societari (attualizzati); capitale sociale e partecipazione dell’ente (attualizzati); compagine sociale e struttura del capitale (attualizzati); oggetto sociale, organi sociali (attualizzati); personale (e.f. 2021, 2022, 2023); finalità perseguibili mediante l’acquisizione e la gestione della partecipazione e razionalizzazione; rispetto delle prescrizioni normative di cui al d.lgs. n. 175/2016 testo unico in materia di società a partecipazione pubblica; trasparenza e prevenzione della corruzione; qualità dei servizi, analisi dell’andamento di gestione ed analisi economico-patrimoniale-finanziaria (e.f. 2020, 2021, 2022, 2023); obiettivi gestionali (attualizzati).

7.3.2.- Tanto premesso, il Collegio rileva che – sebbene la produzione refertuale elaborata successivamente all’impulso del Magistrato istruttore abbia parzialmente arricchito *ex post* la cornice cognitiva sul funzionamento dei controlli interni finalizzati al rispetto delle regole contabili e dell’equilibrio di bilancio – **è confermata la rilevata omissione dei report periodici relativi al controllo sugli organismi partecipati per gli anni 2022 e 2023** e che **non è stata fornita una adeguata motivazione giustificativa**, tale non potendosi considerare

l'osservazione (n. 3) di riscontro dell'Amministrazione comunale, in cui si fanno presenti le misure regolamentari e organizzative assunte *pro futuro*. La rilevata omissione configura un sicuro **inadempimento** rispetto alla disciplina regolamentare (delib. c. c. n. 10 del 17/01/2013) applicabile *ratione temporis*, che non ha consentito all'Amministrazione di svolgere il necessario processo di autovalutazione indicato in premessa e di giovare conseguentemente delle eventuali ricadute positive (*i. e.* ottimizzare le proprie *performance*, individuare e alimentare gli obiettivi operativi in un quadro organizzativo più strutturato e consapevole).

7.3.3.- Per quanto concerne il *“regolamento per la governance delle società e degli organismi partecipati”* di cui alla deliberazione di c.c. n. 77 del 28/12/2023, la Sezione – nel prendere atto della dichiarata finalità di disciplinare *“l'esercizio della governance da parte del Comune di Bastia Umbra nei confronti dei soggetti dallo stesso partecipati”* in esplicita attuazione dell'art. 147-*quater* del Tuel – si riserva di valutare l'effettiva attuazione dello stesso nell'ambito dei controlli relativi all'esercizio in corso (2024) ed a quelli successivi, ponendo particolare attenzione alla concreta realizzazione delle manifestate finalità: *“a) garantire il principio di sana gestione attraverso gli strumenti di cui l'Ente dispone in qualità di socio; b) riscontrare il corretto perseguimento degli indirizzi definiti e dei conseguenti obiettivi assegnati, da attuarsi attraverso un idoneo sistema informativo; c) implementare e disciplinare un virtuoso, fruttuoso e continuativo sistema di rapporti tra l'Ente e le singole Società; d) assicurare il puntuale rispetto delle disposizioni previste dal TUSP”*.

7.4.- In relazione alla definizione degli indirizzi strategici ed operativi emerge il dato che *“a decorrere dall'anno 2022 la Regione Umbria ha adottato specifici provvedimenti di assegnazione di obiettivi”*, pedissequamente *“recepiti”* dal Comune di Bastia Umbra, la Sezione, pur tenendo in considerazione la marginalità delle quote partecipative, auspica che, dall'attuazione del regolamento n. 77/2023, possa derivare una maggiore partecipazione (quanto meno di natura propositiva e informativa) dell'Ente comunale nella definizione degli indirizzi.

7.5.- Persiste invece la renitenza degli enti partecipati rispetto all'obbligo di rendere un *“report informativo periodico ... inerente ai profili organizzativi e gestionali”*, con l'unica eccezione della società in house PuntoZero S.c.a.r.l..

8.- Per quanto riguarda il profilo della *“conciliazione dei rapporti creditori e debitori con gli Organismi partecipati”*, l'Ente ha rappresentato che *“il Presidente del Collegio Sindacale della società Umbriafiore S.p.A., in data 13/03/2024, ha asseverato la corrispondenza delle risultanze contabili alla data del 31/12/2023. L'organo di revisione economico-finanziaria del Comune di Bastia*

Umbra ha asseverato la corrispondenza delle risultanze contabili alla data del 02/04/2024". Sul punto, questa Sezione regionale segnala l'importanza di una attenta e tempestiva elaborazione della relazione sulla gestione allegata al rendiconto che illustri, *inter alia*, gli esiti della **verifica dei crediti e debiti reciproci con i propri enti strumentali e le società controllate e partecipate** (art. 11, comma 6, lett. J, d. lgs. n. 118/2011). È bene altresì precisare che la già menzionata informativa **deve essere asseverata dai rispettivi organi di revisione** e deve evidenziare analiticamente eventuali discordanze, motivando le ragioni di tali discordanze.

In proposito, la Sezione delle Autonomie (deliberazione n. 2/SEZAUT/2016/QMIG) ha fornito importanti chiarimenti e precisazioni, sintetizzabili come segue:

- la c.d. circolarizzazione non riguarda soltanto le società partecipate ma comprende anche gli enti strumentali, che sono tra i soggetti tenuti a consolidare i propri conti con l'ente territoriale;
- l'obbligo informativo è parte della relazione sulla gestione allegata al rendiconto, che è il documento illustrativo della gestione dell'ente. Nella relazione è pure previsto, **l'elenco degli enti e organismi strumentali**, i cui rendiconti e bilanci di esercizio sono consultabili nel sito *internet*, nonché l'elenco delle partecipazioni dirette possedute con l'indicazione della relativa quota percentuale (art. 11, comma 6, lettere h ed i, d.lgs. n. 118/2011);
- gli obiettivi di gestione perseguiti dall'ente territoriale **devono, infatti, necessariamente tener conto anche del sistema di enti strumentali e società controllate e partecipate** ovvero del cosiddetto "gruppo amministrazioni pubbliche" come chiarito dal punto 2 del principio contabile applicato concernente la programmazione di bilancio (allegato n. 4/1 al d.lgs. n. 118/2011);
- per gli enti locali, le modifiche al d.lgs. n. 267/2000 apportate dal su richiamato d. l. n. 174/2012, hanno richiesto alle amministrazioni di **organizzare 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 (art. 147-quater, commi 2-3, d.lgs. n. 267/2000);
- la verifica dei crediti e debiti reciproci tra enti territoriali e propri organismi partecipati risponde all'evidente esigenza di garantire trasparenza e veridicità delle risultanze del bilancio degli enti nell'ambito di una corretta attività di *corporate governance*;
- la verifica dei crediti e debiti reciproci è funzionale all'operazione di elisione dei rapporti

infragruppo. La corretta procedura di eliminazione di tali poste presuppone, infatti, la certezza delle reciproche partite debitorie e creditorie;

- l'asseverazione da parte dell'organo di revisione degli enti strumentali e delle società controllate e partecipate è sempre necessaria (i.e. **obbligo di una doppia asseverazione**), a nulla rilevando che dal bilancio societario sia possibile individuare in modo analitico i singoli rapporti debitori e creditori esistenti nei confronti dell'ente socio. L'obbligo va assolto senza previsione di compensi aggiuntivi;

- in **ipotesi di inerzia da parte degli organi di revisione degli enti strumentali e delle società controllate e partecipate**, il soggetto incaricato della revisione dell'ente territoriale segnala tale inadempimento all'organo esecutivo dell'ente territoriale il quale, dovendo redigere la relazione sulla gestione allegata al rendiconto – e, quindi, ad illustrare gli esiti della verifica dei debiti e crediti reciproci con i propri enti strumentali e società controllate/partecipate – è tenuto ad assumere senza indugio, e comunque non oltre il termine dell'esercizio finanziario in corso, i provvedimenti necessari ai fini della riconciliazione delle partite debitorie e creditorie (art. 11, co. 6, lett. j, d.lgs. n. 118/2011);

9.- In sede di approfondimento istruttorio sono stati chiesti chiarimenti, per l'esercizio 2023, sulle verifiche svolte in ordine all'adempimento previsto dall'art. 11, comma 3, d.lgs. n. 175/2016 (invio alla Sezione della Corte dei conti competente e alla struttura ministeriale per il controllo e il monitoraggio della delibera che deroga alla norma dell'amministratore unico) e, per l'esercizio 2022, sulle ragioni per cui dal questionario risultava che non ricorresse la fattispecie. L'Ente interpellato ha fornito il seguente riscontro: *“per l'anno 2022 l'Ente ha erroneamente indicato non ricorre la fattispecie. L'unità preposta ai controlli sulle società partecipate [...] ha riscontrato che **non tutte le società partecipate operano attraverso l'amministratore unico**. Risulta in corso la verifica dell'obbligo di comunicazione alle Sezioni regionali della Corte dei conti delle delibere assembleari che derogano al principio dell'amministratore unico, da coordinare con gli altri soci”*.

9.1.- La Sezione si riserva di valutare le risultanze che saranno comunicate all'esito della evocata *“verifica in corso”*, auspicando una tempestiva conclusione di tale verifica.

10.- Un approfondimento è stato richiesto anche **(a)** sulle ragioni in base alle quali *“i parametri in base ai quali l'Organo di indirizzo politico ha verificato lo stato di attuazione dei programmi **non comprendono l'impatto socioeconomico dei programmi**”* (punto 4, nota. istr. del 29/07/2024) e **(b)** sulla circostanza che – in riferimento all'inclusione nel PIAO di indicatori di *outcome*/impatto riferibili alle misure di benessere equo e sostenibile promosse

dall'agenda Onu 2030, di promozione e sostegno alle politiche per la parità di genere e alle politiche giovanili di sviluppo e di aggregazione – l'Amministrazione comunale ha indicato che non ricorre la fattispecie (punto 5, nota. istr. del 29/07/2024).

10.1.- Riguardo al profilo *sub* (a) l'Ente ha rilevato che *“in attuazione dell'art. 147 del Tuel 2000 e smi, effettuata [sic] il controllo strategico, inteso come monitoraggio del grado di raggiungimento dei progetti e delle azioni esplicitate nelle “Linee programmatiche di mandato” approvate dal Consiglio Comunale. Nel DUP di ciascuna annualità viene inserita una apposita sezione, dedicata al monitoraggio delle azioni compiute, che si pone come finalità, non solo quella di conoscere lo stato di attuazione dei progetti e delle azioni, ma anche di aggiornare la programmazione del medio termine, interessata da eventi non previsti o non prevedibili ma ritenuti di rilievo per l'ente e per i suoi cittadini. Attraverso tale monitoraggio vengono valutati gli aspetti economico-finanziari connessi ai risultati ottenuti, i tempi di realizzazione rispetto alle previsioni, le procedure operative attuate confrontate con i progetti elaborati, la qualità dei servizi erogati complessivamente, l'andamento della gestione dell'ente. L'impatto socioeconomico delle azioni programmate dall'Ente, laddove presente, viene esplicitato attraverso tale attività di monitoraggio e attraverso la predisposizione di specifiche relazioni di settore. Di tale attività di controllo l'Ente rende edotta l'intera collettività attraverso la pubblicazione dei monitoraggi nel sito Amministrazione trasparente”*.

10.1.1.- La Sezione prende atto della asserita predisposizione di *“specifiche relazioni di settore”* in cui viene esplicitato l'impatto socioeconomico delle azioni programmate e si riserva di esaminarle *funditus* in occasione delle verifiche sugli esercizi successivi.

10.2.- In relazione all'approfondimento *sub* (b), l'Ente *“ha fatto riferimento a quanto precisato nella Guida alla compilazione del PIAO pubblicata in gazzetta ufficiale, serie generale n. 209 del 07.09.2022, dove alla pagina n. 7 viene precisato quanto segue: “Gli indicatori di outcome/impatti, anche con riferimento alle misure di benessere equo e sostenibile (Sustainable Development Goals dell'Agenda ONU 2030); gli indicatori di Benessere Equo e Sostenibile elaborati da Istat e CNEL), non si applicano ai Comuni”*. Si evidenzia, in ogni caso, che nei documenti programmatici dell'ente (DUP/PIAO) **sono previste sia iniziative a favore del benessere sociale ed economico del territorio** (progetti di riqualificazione del territorio e dell'ambiente, progetti per garantire la sicurezza dei cittadini, creazione di un portale di promozione del territorio, piani di efficienza energetica per la pubblica illuminazione e per i plessi scolastici e così via), **sia misure di incentivazione delle politiche per la parità di genere e per lo sviluppo ed aggregazione giovanile**, anche con l'ausilio del CUG (attivazione del tavolo delle pari opportunità,

politiche per l'aggregazione giovanile, attivazione del service learning per i giovani e così via), nonché obiettivi di inclusione sociale per l'accesso delle persone con disabilità (istituzione della figura del garante dei disabili, politiche di accessibilità informatica e così via)".

10.2.1.- La Sezione, al riguardo, osserva che nella *Gazzetta Ufficiale* n. 209 del 07/09/2022 risulta pubblicato "Regolamento recante definizione del contenuto del Piano integrato di attività e organizzazione" (decreto 30/06/2022, n. 132, del Ministro per la pubblica amministrazione di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze). Orbene, tale ultimo provvedimento normativo, all'art. 1 (Finalità e ambito di applicazione) prevede che *"le pubbliche amministrazioni conformano il Piano integrato di attività e organizzazione alla struttura e alle modalità redazionali indicate nel presente decreto, secondo lo schema contenuto nell'allegato che forma parte integrante del presente decreto"*. Nel successivo art. 3 (Sezione Valore pubblico, Performance e Anticorruzione), il Regolamento dispone che nella sottosezione *"a) Valore pubblico"* devono essere definiti, *inter alia*, **"4) gli obiettivi di valore pubblico generato dall'azione amministrativa, inteso come l'incremento del benessere economico, sociale, educativo, assistenziale, ambientale, a favore dei cittadini e del tessuto produttivo"**. Al comma 2, dell'art. 3, si precisa che *"per gli enti locali la sottosezione a) sul valore pubblico fa riferimento alle previsioni generali contenute nella Sezione strategica del documento unico di programmazione"*. Nel modello di PIAO allegato al Regolamento in esame, in relazione alla sottosezione *"Valore pubblico"*, ricorre infine la precisazione – siccome richiamata dall'Ente comunale – che *"gli indicatori di outcome/impatti, anche con riferimento alle misure di benessere equo e sostenibile (Sustainable Development Goals dell'Agenda ONU 2030); gli indicatori di Benessere Equo e Sostenibile elaborati da Istat e CNEL), non si applicano ai Comuni"*.

10.2.2.- Dalla illustrata ricognizione normativa, appare pertanto evidente che – quantunque sussista l'eccezione per i Comuni (sugli **indicatori di outcome/impatti**) invocata dall'Ente esaminato – **gli obiettivi di valore pubblico** in termini di benessere economico, sociale, educativo, assistenziale e ambientale **sono una componente indefettibile del Piano integrato di attività e organizzazione anche per gli enti locali**, con la specificazione che tali obiettivi vanno **referiti alle previsioni generali contenute nella Sezione strategica del DUP**. Sebbene l'Ente, nella nota di riscontro, evochi genericamente iniziative e misure indicate nei documenti programmatici astrattamente riconducibili agli obiettivi di valore pubblico, questa Sezione rileva che **la carenza di definizione di obiettivi precisi e oggettivamente percepibili inibisce (o rende quantomeno difficoltoso) un adeguato monitoraggio**

secondo le modalità stabilite dagli articoli 6 e 10, comma 1, lett. b) del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150, che – al fine di assicurare la qualità, comprensibilità ed attendibilità dei documenti di rappresentazione della performance – prescrivono la pubblicazione sul sito istituzionale di una *relazione annuale sulla performance* approvata dall'organo di indirizzo politico-amministrativo e validata dall'Organismo di valutazione. Pertanto, l'Ente è invitato ad una più rigorosa e precisa applicazione della normativa vigente, includendo nella apposita sezione del PIAO precisi e ben definiti obiettivi di valore pubblico in termini di benessere economico, sociale, educativo, assistenziale e ambientale.

11.- Per quanto concerne il rilievo del Magistrato istruttore che *“le rilevazioni sulla qualità dei servizi non si estendono anche agli Organismi partecipanti, in violazione degli artt. 147, comma 2, lett. e) e 147 quater, comma 2 del TUEL”* (punto 10, nota. istr. del 29/07/2024), il Comune ha fatto presente che *“l'unità preposta ai controlli sulle società partecipe, all'interno [del] report [dell'anno 2024], ha verificato che alcune società hanno pubblicato la carta dei servizi e le risultanze dell'analisi di customer satisfaction”*.

11.1.- La Sezione registra un parziale miglioramento rispetto alla situazione osservata negli esercizi 2022 e 2023 e sollecita l'Ente affinché le rilevazioni sulla qualità dei servizi siano estese a tutte le entità partecipate dal Comune.

12.- Il Magistrato istruttore ha altresì chiesto *“di comunicare i servizi per i quali non è stata misurata la soddisfazione degli utenti nel 2022 e 2023”* (punto 11, nota. istr. del 29/07/2024). In sede di riscontro, l'Ente ha ricordato che il monitoraggio della *customer satisfaction* viene effettuato rispetto ai seguenti servizi: Stato Civile e Servizi Cimiteriali, Igiene Urbana, Pianificazione e Gestione del Territorio, Commercio, Farmacie Comunali n. 1 e n. 2, Relazioni Esterne Urp e Protocollo, Polizia Municipale, Tributi, Biblioteca, Trasporti Scolastici, Refezioni Scolastiche, Asilo Nido Piccolo Mondo, Asilo Nido Albero degli Gnomi, Piedibus, Ludoteca. Il monitoraggio è invece escluso per *“alcuni dei servizi interni definiti di Staff, la pubblica illuminazione, le manutenzioni varie”*.

13.- Una motivazione è stata poi chiesta per *“la mancata adozione di misure di prevenzione del rischio di corruzione in materia di rotazione degli incarichi di dirigenziali e del restante personale negli esercizi”* 2022 e 2023 (punto 6, nota. istr. del 29/07/2024). Al riguardo, il Comune ha precisato che *“il PIAO 2022/2024 e 2023/2025 prevede la rotazione dei Responsabili quale misura di prevenzione della corruzione, stabilendo che alla scadenza del decreto di nomina delle figure apicali il Sindaco attua, con adeguata motivazione, la rotazione in occasione del rinnovo delle nomine stesse. Nel decreto sindacale di nomina dei Responsabili di Settore, qualora non si applichi la rotazione, dovrà*

essere espressamente motivata l'infungibilità. Negli anni 2022 e 2023, come rappresentato nel referto, la misura della rotazione non è stata concretamente applicata poiché esperita nell'anno 2021, a seguito di un processo di riorganizzazione amministrativa conclusosi con l'accorpamento di alcuni settori operativi dell'Ente. Per quanto attiene al personale privo di funzioni dirigenziali, tale misura di prevenzione della corruzione viene attuata attraverso l'attribuzione formale di specifiche responsabilità dei procedimenti amministrativi, laddove possibile". Il Comune ha pure soggiunto che "nella relazione del RPCT degli anni 2022 e 2023 si evidenzia che non sono stati rilevati particolari rischi in materia di prevenzione della corruzione".

13.1.- Questa Sezione, nel prendere atto di quanto precisato dall'Ente interpellato, si limita ad osservare che la descrizione della attuazione della misura di rotazione per quanto attiene al personale privo di funzioni dirigenziali (scil. *"attribuzione formale di specifiche responsabilità dei procedimenti amministrativi"*) appare poco perspicua in relazione allo scopo perseguito e andrebbe chiarita meglio. Si fa pertanto riserva di ulteriori approfondimenti in occasione delle verifiche sugli esercizi successivi.

14.- Il Magistrato istruttore ha inoltre chiesto di *"riferire in merito al referto contenente le conclusioni del controllo di gestione del 2023 e di inviare a questa Sezione quello riferito al 2022"* (punto 2, nota. istr. del 29/07/2024). L'Amministrazione comunale ha comunicato *"che il referto del Controllo di gestione dell'anno 2022 è stato trasmesso nel mese di agosto 2024 tramite la piattaforma ConTe e il Referto del Controllo di gestione riferito all'anno 2023 verrà completato entro la fine del corrente esercizio, anche alla luce della conclusione del ciclo di gestione della performance anno 2023"*.

14.1.- La Sezione, con riferimento all'annualità 2022, rileva e stigmatizza un ritardo rispetto all'adempimento di cui all'art. 198-bis del Tuel (*"la struttura operativa alla quale è assegnata la funzione del controllo di gestione fornisce la conclusione del predetto controllo [...] anche alla Corte dei conti"*).

15.- In conclusione, dall'analisi dei referti sugli esercizi finanziari 2022 e 2023 e degli elementi successivamente forniti in risposta alle richieste istruttorie, la Sezione regionale rileva, nei sensi esplicitati in parte motiva, la **non integrale adeguatezza degli strumenti e delle metodologie del sistema dei controlli interni del Comune di Bastia Umbra** ed invita pertanto l'Ente intimato a provvedere tempestivamente ai necessari interventi correttivi.

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 Bastia Umbra le criticità riscontrate e descritte nella parte motivata e di prendere atto delle misure correttive comunicate.

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 Bastia Umbra;

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

Così deliberato in Perugia, nella camera di consiglio del 23 ottobre 2024.

Il Magistrato estensore

Consigliere Luigi Francesco De Leverano

Il Presidente

Antonello Colosimo

Depositato il 25 ottobre 2024

Il Funzionario Preposto

Dott.ssa Antonella Castellani