



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

composta dai magistrati*:

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

**riuniti mediante collegamento telematico*

nella camera di consiglio del 27 novembre 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 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 Città di Castello per gli anni 2022 e 2023 trasmessi a questa Sezione tramite l'applicativo ConTe, rispettivamente in data 15 marzo e 11 aprile 2024;

VISTA la nota prot. n. 1780 del 2 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. 1898 del 16 luglio 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, 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 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 Città di Castello 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. 1898 del 2 luglio 2024, riscontrata dall’Amministrazione in data 16 luglio 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 Città di Castello per gli esercizi finanziari 2022 e 2023.

7.- Con riferimento alla richiesta di indicare gli aspetti di criticità più significativi nell’organizzazione o nell’attuazione del controllo sugli equilibri finanziari (referti ee. ff. 2022 e 2023, § 1.4.d, grado di criticità indicato: *“Medio”*), il Comune ha fatto presente che *“Le difficoltà riscontrate in fase di equilibri negli anni 2022 e 2023 sono legate principalmente agli effetti sui bilanci degli EE.LL. dalle scie della crisi emergenziale pandemica, all'importante crisi energetica e ai riflessi degli scenari mondiali della guerra in Ucraina. A questi eventi si è aggiunto, in particolare per il 2023, lo sforzo doveroso per il sostenimento di maggiori spese dovute alla scelta di reperire i cofinanziamenti dei progetti relativi al PNRR ed al connesso*

sostenimento di sforzi importanti per il reperimento delle connesse risorse. Tali situazioni tutte hanno determinato inevitabili ed importanti riflessi sulla situazione finanziaria dell'Ente e sulla difficoltà di agire in modo costruttivo ed incisivo sulle consuete procedure adottate per conseguire il mantenimento degli equilibri in una prospettiva pluriennale". L'ente ha altresì precisato che "la salvaguardia degli equilibri di bilancio si è rivelata particolarmente impegnativa essenzialmente, come sopra accennato, a causa della complessità generata dagli aumenti delle spese per bollette e contratti, oltreché per richieste di variazione in aumento che hanno riguardato spese per esigenze sopravvenute il cui importo e la cui esigibilità non era nota al momento di approvazione del bilancio nonché spese non rinviabili e non riducibili. La complessità ed incertezza della situazione hanno determinato anche ripercussioni sulla qualità ed efficacia del processo di programmazione dell'ente da parte della struttura, a cui si è associato, peraltro, un ingente ricambio di personale a seguito del quale si è reso anche opportuno introdurre modifiche organizzative interne". In sintesi, è stato quindi rilevato che "l'attività rivolta alla verifica degli equilibri si è protratta pertanto, più che negli anni precedenti, per tutto l'esercizio finanziario attraverso una costante e quanto mai minuziosa ricerca del corretto bilanciamento tra le previsioni ed i fabbisogni finanziari emergenti dalle condizioni esogene (coda della pandemia, crisi energetica e caro materiali)", soggiungendo che ai fattori esogeni si sarebbero aggiunte "le necessità finanziarie alle quali l'Amministrazione ha ritenuto di dover far fronte per il soddisfacimento della funzione precipua di favorire lo sviluppo del territorio perseguendo gli obiettivi di promozione delle attività economiche e l'incentivo alla ripresa delle attività culturali ed alla valorizzazione turistica della città".

7.1.- La Sezione osserva che l'Ente ha rappresentato, sia pur in modo generico e non adeguatamente circostanziato, delle difficoltà nella programmazione della spesa dovute principalmente ad asseriti fattori esogeni connotati da imprevedibilità oggettiva ("coda della pandemia, crisi energetica e caro materiali"). Tali difficoltà non avrebbero tuttavia impedito il "raggiungimento di avanzi di amministrazione di importi sostanziosi che [...] hanno consentito la possibilità di attingere a tali risorse ulteriori in modo da sopperire alle necessità". Con riferimento a quest'ultimo dato finanziario (i.e. sostanziosi avanzi di amministrazione), la Sezione non può non rilevare i possibili profili di incongruenza con le esplicitate motivazioni della difficoltà programmatoria, le quali sembrano invece evocare una spesa superiore a quella preventivata e preventivabile (caro materiali, coda della pandemia etc.). La genericità dei dati forniti in questa sede non consente *hic et nunc* l'approfondimento di questo rilevante profilo, che comunque la Sezione esaminerà

funditus in occasione dei controlli *ex art. 148-bis* del TUEL. Occorre tuttavia segnalare – per quel che concerne i profili oggetto della presente verifica – che la prospettata incongruenza potrebbe essere sintomatica di una non adeguata organizzazione e/o attuazione del controllo sugli equilibri finanziari, sicché la Sezione fa espressa riserva di maggiori approfondimenti nel corso delle verifiche sugli esercizi successivi.

8.- Alla richiesta di riferire *“i motivi per i quali [l’Ente] non ha dato seguito con i necessari interventi correttivi alle indicazioni fornite da questa Sezione con deliberazione n. 151/2023/VSGC”* (referti ee. ff. 2022 e 2023, §§ 1.7 e 1.7.1)¹, l’amministrazione ha ribadito *“l’impegno nel recepire compiutamente il contenuto della richiamata deliberazione”,* comunicando *“altresì di aver intrapreso i richiesti interventi correttivi, già dal corrente esercizio, con una serie di attività ed azioni per i cui dettagli si rimanda a quanto riferito nelle risposte fomite ai successivi quesiti n. 6 e 8 formulati dalla Sezione”*. Si rinvia pertanto a quanto esplicitato nei successivi paragrafi 12, 12.1, 12.2, 13 e 13.1.

9.- Non risultando l’Ente esaminato provvisto di un sistema di contabilità economica fondato su rilevazioni analitiche per centri di costo utile a valutare l’efficienza e l’economicità dell’azione amministrativa (referti ee. ff. 2022 e 2023, § 3.2), in fase istruttoria è stato chiesto di *“comunicare le modalità di attuazione di quanto previsto dall’articolo 147, comma due, lett. a) e b) in materia di controllo di gestione e di controllo strategico”*².

9.1.- Al riguardo, l’Ente ha riferito che *“l’impiego della contabilità armonizzata (D. Lgs. 118/2011) sopperisce alla mancata adozione del sistema di contabilità analitica; l’elaborazione contabile ed extracontabile dei dati strategici in possesso dell’Ente supporta il management direttivo e strategico nel processo decisionale, di verifica e controllo di programmazione e correttivo della stessa al fine di garantire all’Ente una gestione amministrativa e contabile corretta*

¹ Per agevolare la lettura, si riporta la parte della deliberazione n. 151/2023/VSGC recante in sintesi le indicazioni correttive: *“In particolare, il Collegio rileva la mancata approvazione, negli esercizi 2020 e 2021, dei budget degli Organismi e delle società controllate in violazione dell’art. 19, comma 6 del TUSP da parte delle società partecipate. La Sezione invita poi il Comune di Città di Castello a dare seguito al proprio duplice impegno di dare completa attuazione all’applicazione delle disposizioni contenute nel regolamento sul sistema dei controlli delle società e degli organismi partecipati adottato con DCC del 27 aprile 2023 e di incrementare l’effettività dei controlli inerenti le partecipate indirette. Per quanto riguarda il controllo sulla qualità dei servizi, le società partecipate devono in particolare dotarsi di un documento, cui va data la necessaria evidenza, in cui siano indicati ai cittadini ed agli utenti, in via preventiva, gli standard di qualità dei servizi gestiti.”*

² Art. 147, TUEL: *“2. Il sistema di controllo interno è diretto a: a) verificare, attraverso il controllo di gestione, l’efficacia, l’efficienza e l’economicità dell’azione amministrativa, al fine di ottimizzare, anche mediante tempestivi interventi correttivi, il rapporto tra obiettivi e azioni realizzate, nonché tra risorse impiegate e risultati; b) valutare l’adeguatezza delle scelte compiute in sede di attuazione dei piani, dei programmi e degli altri strumenti di determinazione dell’indirizzo politico, in termini di congruenza tra i risultati conseguiti e gli obiettivi predefiniti;”*.

ed equilibrata". L'Ente ha poi fatto riferimento, come in passato, agli strumenti di "supporto al controllo di gestione" previsti dal "regolamento comunale sui controlli interni (DCC n. 2/2013)", in forza del quale "il controllo di gestione compete a ciascun dirigente con il supporto dell'UCI - ufficio controlli interni - che redige annualmente un unico report (Referto) di cui all'art. 199 TUEL" [recte, art. 198, TUEL]. Accanto al referto annuale, si svilupperebbero "verifiche annuali e infra annuali sul PEG, mediante riscontro degli indicatori di risultato - obiettivi-", anche al fine di "intervenire in maniera apprezzabile nell'attività in corso, determinando la riprogrammazione di alcuni obiettivi del Peg/Piano della Performance". In conclusione, si motiva la perdurante mancata adozione della contabilità analitica a cagione di "una carenza strutturale di personale che renderebbe tale implementazione eccessivamente onerosa".

9.2.- La Sezione prende atto delle riferite modalità alternative di attuazione del controllo di gestione e di quello strategico, e tuttavia invita l'Ente a valutare l'opportunità di transitare verso una metodologia basata sulla contabilità analitica. Al riguardo, la riferita motivazione della diuturna mancata adozione della contabilità analitica (*i.e.* carenza di personale), oltre a risultare eccessivamente generica e apodittica, non sembra più sufficiente – avuto riguardo agli strumenti informatici recentemente sviluppati – per giustificare la riconosciuta inerzia.

10.- In relazione al referto e. f. 2023, era risultata carente l'indicazione della *"percentuale media (semplice) di obiettivi strategici raggiunti nell'anno"*, in ragione di una asserita *"fase di rendicontazione"* in corso (referto e. f. 2023, § 4.6.1). Nella nota di riscontro prot. CdC n. 1898 del 16 luglio 2024, l'Ente ha integrato tale informazione, specificando che *"la percentuale del valore in oggetto è pari a 98,00 %"*.

11.- Nei referti ee. ff. 2022 e 2023 (§ 4.12), è stata indicata la non inclusione, nella sezione *"Valore pubblico"* del PIAO, di indicatori di *outcome*/impatto riferibili alle misure di Benessere Equo e Sostenibile promosse dall'Agenda ONU 2030; Promozione e sostegno alle politiche per la parità di genere; Promozione e sostegno alle politiche giovanili di sviluppo e di aggregazione. Interpellato al riguardo, l'Ente ha chiarito che *"la risposta fornita all'ultima domanda del punto in questione (Cfr. 4.12 del 2023) è SI erroneamente indicato in modo contrario. Il dato di out-come/impatto sull'aggregazione delle giovani generazioni, inserito a consuntivo, è parte integrante del Report Obiettivi Valore Pubblico anno 2023 denominato "Sostenere la pratica sportiva"."*

12.- Sempre in fase istruttoria, il Magistrato istruttore, sulla premessa che *"negli esercizi*

in esame non sono stati approvati i budget delle società partecipate in house o degli organismi strumentali controllati dall'Ente, (Cfr. 6.4 del 2022 e 2023)”, ha chiesto di riportare le “relative motivazioni anche in riferimento a quanto disposto dall'articolo 19, comma 5 del TUSP”³.

12.1.- L'Amministrazione comunale, al riguardo, ha riferito quanto segue:

- “L'adozione di specifici Budget annuali di previsione da parte delle società controllate è stata inserita tra gli indirizzi elaborati per il triennio 2019-2021 con decorrenza dal 2019 e confermata nei successivi indirizzi fissati dall'Ente ai sensi art. 19 c. 5 del TUSP.”;

- “Anche per le annualità 2022 e 2023 le difficoltà incontrate in ordine all'adozione di tali documenti da parte di alcune delle aziende destinatarie, ed in particolare per le società di minori dimensioni, è da ricondurre principalmente alla totale o parziale assenza di una struttura interna di tipo amministrativo preposta al controllo, sostenibile solo con costi piuttosto rilevanti rispetto alle ridotte dimensioni aziendali, con conseguenti possibili riflessi negativi sulla propria redditività e conseguenti ripercussioni sulla resa del servizio.”;

- “Pur tuttavia si rileva che, sottolineando anche l'apprezzabile sforzo compiuto dalle imprese interessate dalle citate difficoltà, a decorrere dal corrente esercizio (2024) alcune delle società prima inadempienti hanno dato corso all'elaborazione dei Budget previsionali. Nella fattispecie Farmacie Tifernati S.r.l., società controllata in regime di in house, ha provveduto ad elaborare il Budget 2024-2026 ed a trasmetterlo con nota acquisita al protocollo dell'Ente al n. 3 5196/2024. Anche la società controllata So.ge.pu. Spa ha provveduto ad elaborare il Budget annuale 2024 e la Relazione Previsionale aziendale 2024/2026 ed a trasmetterli con nota acquisita al protocollo dell'ente al n. 37146/2024. Con ciò la partecipata ha raggiunto compiutamente l'obiettivo assegnato ed ha operato altresì in perfetta adesione a quanto previsto dal "Regolamento sul sistema dei controlli delle società e degli organismi partecipati" adottato dall'Ente con deliberazione di C.C. n. 31 del 27 aprile 2023, cui si sta dando progressiva attuazione.”;

- “... nel proseguire nell'attività di sollecito e monitoraggio verso le partecipate per conseguire il pieno rispetto dei termini di legge. I suddetti documenti, pervenuti in questi giorni, sono in fase di esame da parte degli uffici dell'Ente.”.

12.2.- La Sezione valuta con favore le iniziative attuative sinteticamente illustrate nel paragrafo che precede e l'adozione del regolamento di cui alla deliberazione di C.C. n.

³ Art. 19, comma 5, TUSP: “5. Le amministrazioni pubbliche socie fissano, con propri provvedimenti, obiettivi specifici, annuali e pluriennali, sul complesso delle spese di funzionamento, ivi comprese quelle per il personale, tenendo conto del settore in cui ciascun soggetto opera, delle società controllate, anche attraverso il contenimento degli oneri contrattuali e delle assunzioni di personale e tenuto conto di quanto stabilito all'articolo 25, ovvero delle eventuali disposizioni che stabiliscono, a loro carico, divieti o limitazioni alle assunzioni di personale”.

31 del 27 aprile 2023. Il recente atto regolamentare rappresenta indubbiamente uno strumento normativo ambizioso e complesso che necessiterà di un particolare zelo ed impegno applicativo. In questa fase di avvio, merita segnalare principalmente: a) la necessità di curare con molta attenzione la fase di monitoraggio (art. 8, Reg.), stimolando gli organi amministrativi delle società controllate a presentare tempestivamente le relazioni di verifica infrannuali, integrative e finali con contenuti precisi, oggettivamente verificabili e agevolmente giustapponibili al Documento Unico di Programmazione (DUP); b) l'esigenza che i diversi settori comunali effettuino il controllo costante ed effettivo del rispetto da parte delle società controllate di tutte le clausole contenute nei contratti in essere tra il Comune e le singole società e del livello qualitativo e quantitativo delle prestazioni rese da ciascuna società al Comune e agli utenti (art. 11, Reg.).

13.- In sede di approfondimento istruttorio sono stati chiesti chiarimenti, per l'esercizio 2022, sulle ragioni per cui dal questionario (referto e. f. 2022, § 6.12) risultava che non ricorresse la fattispecie in ordine all'adempimento previsto dall'art. 11, comma 3, d.lgs. n. 175/2016 (trasmissione 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). L'Ente interpellato ha fornito il seguente riscontro: *"si chiarisce che la risposta fornita nel questionario "non ricorre la fattispecie", in continuità peraltro con quanto risposto nei questionari controlli interni relativi alle annualità 2019, 2020 e 2021 riportanti risposte dello stesso tenore, discende dal fatto che, fino all'annualità 2022 compresa, tutte le società controllate dall'Ente erano amministrate da un Amministratore Unico pertanto nessuna ha operato in deroga a tale principio ai sensi art. 11, commi 2 e 3, d. lgs. n. 175/2016."*

13.1.- La Sezione prende atto dell'opportuno chiarimento e segnala che – in considerazione del tenore letterale del quesito: *"è stato verificato il rispetto, nelle società a controllo pubblico, dell'obbligo di comunicazione alle Sezioni regionali delle delibere assembleari che derogano al principio dell'amministratore unico, a norma dell'art. 11, commi 2 e 3, d.lgs. n. 175/2016?"* – una risposta in termini binari (SI/NO) gioverebbe ad evitare equivoci o incertezze.

14.- 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 quarter, comma 2 del TUEL. (Cfr. 7.4 del 2023)"* e le connesse richieste a) *"di riferire in merito a quanto rilevato da questa Sezione con deliberazione 151/2023/VSGC in merito alla necessità che le società partecipate si dotino di un documento con l'indicazione degli*

standard di qualità dei servizi gestiti”, b) di fornire aggiornamenti sul pregresso invito della Sezione “a dare seguito all'impegno preso dal Comune di dare completa attuazione al regolamento sul sistema dei controlli delle società e degli organismi partecipati (DCC del 27 aprile 2023) e di incrementare l'effettività dei controlli sulle partecipate indirette”, l'Ente comunale ha fornito i seguenti aggiornamenti:

- “Gli Organismi partecipati si sono dotati di una loro Carta dei servizi. Il controllo sulla qualità, attraverso il gradimento dell'utenza, è ricompreso nelle singole carte di qualità adottate dalle partecipate per i servizi loro affidati. Attualmente risultano adottate e pubblicate le Carte dei servizi riferite alle seguenti società direttamente partecipate: Farmacie Tifernati Srl, Sogepu Spa, Umbra Acque Srl, Punto Zero Scarl, per ciò che attiene la società SOG.ECO.srl, indirettamente partecipate dell'ente per il tramite della controllata So.Ge.Pu. Spa, la Carta dei Servizi è attualmente in fase di approvazione da parte di AURI come riferito nel sito web della società.”;
- “Gli uffici dell'Ente preposti alla verifica degli specifici contratti di servizio verificano il rispetto degli standard di qualità dei servizi richiesti in sede di gestione dei singoli rapporti contrattuali come dettagliato all'art. 11 del regolamento entrato in vigore nel corso del 2023 [...] allo stato gli uffici stanno progressivamente conducendo tali verifiche”⁴;
- “In riferimento all'attuazione del "Regolamento sul sistema dei controlli delle Società e degli Organismi partecipati", adottato dall'Ente con DCC del 27/04/2023 si rappresenta che l'Ente conferma l'impegno preso di dare completa attuazione alle disposizioni in esso contenute, consentendo così di recepire compiutamente le indicazioni di volta in volta espresse dalla Corte come da ultimo con Deliberazione n. 151/2023NSGC.”;
- L'applicazione del regolamento “è stata già introdotta nel secondo semestre 2023 richiedendo

⁴ Si riporta il testo dell'art. 11 del Regolamento sul sistema dei controlli delle società e degli organismi partecipati, approvato con atto di c.c. n. 31 del 24/04/2023: “Art. 11 Rilevazione della qualità dei servizi - 1. I diversi settori comunali effettuano il controllo costante del rispetto da parte delle società controllate impegnate in attività rientranti nell'ambito delle funzioni ad essi assegnate: * di tutte le clausole contenute nei contratti in essere tra il Comune e le singole società; * del livello qualitativo e quantitativo delle prestazioni rese da ciascuna società al Comune e agli utenti. 2. La rilevazione della qualità dei servizi viene attuata, nei tempi previsti da ciascun contratto/convenzione e, comunque, ogni anno, attraverso la verifica e la misurazione degli standard qualitativi e tecnici che le società si obbligano a conseguire nella gestione ed erogazione del servizio e degli specifici standard della carta dei servizi. 3. La Carta dei Servizi, da predisporre e da revisionarsi successivamente, a cura della società, nel rispetto delle previsioni contenute nel contratto di servizio e dei principi codificati nella normativa vigente, costituisce strumento essenziale di specificazione dei principi e degli standard cui deve essere uniformata l'erogazione del servizio, a tutela della qualità e dei bisogni dell'utenza di riferimento e a garanzia della partecipazione al processo di erogazione del servizio. 4. Ogni anno, secondo le previsioni di legge, dovrà essere prodotta al responsabile della gestione del servizio un'analisi del grado di soddisfazione dell'utenza e le proposte di eventuali modifiche con le connesse necessarie revisioni degli standard quali-quantitativi. 5. All'esito della rilevazione, i responsabili dei diversi settori comunali predispongono ed inviano al Servizio controllo e partecipazioni una relazione sul risultato dei controlli effettuati, evidenziando le eventuali criticità riscontrate e proponendo, ove necessario, le modifiche da apportare ai contratti in essere per il miglioramento dell'attività di controllo e del livello qualitativo e quantitativo delle prestazioni rese dalle società controllate.”.

alle società controllate di produrre una relazione di verifica infrannuale riferita al primo semestre e relativa agli obiettivi impartiti dall'Ente, come disposto all'art. 8 c.2, richiesta ormai assunta a sistema e riformulata per il corrente esercizio e già riscontrata da alcune società destinatarie della stessa.”⁵;

- “A decorrere dall'annualità 2024 le società controllate Farmacie Tifernati Srl e So.Ge.Pu Spa hanno provveduto ad elaborare e trasmettere il Budget previsionale richiesto, ai sensi art. 7 del Regolamento”⁶;

- “A partire dal corrente esercizio andranno a regime anche più compiuti controlli sulla partecipata indiretta SOG.ECO. Srl effettuati per il tramite della società controllata So.Ge.Pu. Spa con modalità previste ai sensi art. 2 comma 3. del regolamento. Per completezza si rappresenta che alcuni controlli sulla partecipata indiretta SOG.ECO. Srl sono stati condotti e riscontrati già dall'esercizio 2023 con controlli riferiti ai seguenti oggetti: "Verifica adempimenti di cui alla deliberazione ARERA n. 444/2019 in materia di trasparenza" e "Verifica adempimenti di cui alla Determinazione ANAC n. 1134/2017”.

14.1.- La Sezione recepisce con favore gli illustrati sviluppi attuativi finalizzati ad incrementare l'effettività dei controlli sulle partecipate indirette, con riserva di analizzare con maggiore approfondimento, nel corso delle verifiche sugli esercizi successivi, la completezza e l'efficacia degli strumenti di controllo degli standard di

⁵ Art. 8, comma 2, del Regolamento sul sistema dei controlli delle società e degli organismi partecipati, approvato con atto di c.c. n. 31 del 24/04/2023: “Art. 8 Fase di Monitoraggio, Relazione sullo stato di attuazione degli indirizzi e obiettivi strategici e sul mantenimento degli equilibri finanziari [...] 2. A tal fine entro il 10 luglio di ogni anno deve essere inviata a cura degli organi amministrativi delle società controllate: a) una relazione di verifica infrannuale, sugli obiettivi relativi al primo semestre dell'esercizio in corso, sull'andamento della gestione che deve contenere almeno gli esiti della verifica dello stato di attuazione degli obiettivi assegnati in occasione della presentazione del Documento Unico di Programmazione (DUP), un'analisi delle eventuali criticità rilevate nel corso della gestione e informazioni sul mantenimento dell'equilibrio economico e finanziario dell'organismo controllato; alla relazione deve essere allegata la situazione economico-finanziaria dell'organismo al 30 giugno. b) una relazione di verifica integrativa per il precedente esercizio finanziario con dati ed informazioni specifiche sul grado di raggiungimento degli obiettivi assegnati, aggiornati anche in base alle risultanze dei dati di Bilancio”.

⁶ Art. 7 Regolamento sul sistema dei controlli delle società e degli organismi partecipati, approvato con atto di c.c. n. 31 del 24/04/2023: “Art. 7 Relazione Previsionale Aziendale - 1. Per la definizione degli indirizzi strategici, le società controllate trasmettono ogni anno, almeno due mesi prima della scadenza del termine previsto per l'approvazione del DUP, il budget annuale espresso in termini di Conto Economico e Stato Patrimoniale, contenente, altresì, la previsione dei flussi di cassa, e l'eventuale piano industriale pluriennale contenente gli obiettivi di massima sulle attività e sulla situazione patrimoniale e finanziaria. 2. Il budget deve essere corredato dalla Relazione Previsionale Aziendale per il triennio successivo. Tale documento contiene almeno: * Gli obiettivi strategici e gestionali che la società intende raggiungere nel triennio di riferimento; * Le modalità organizzative previste per il raggiungimento di tali obiettivi; * Gli investimenti da realizzare nel triennio di riferimento, con indicazione delle relative fonti di finanziamento; * La politica del personale che la società intende attuare e il piano delle assunzioni che intende effettuare nel triennio di riferimento; * Le eventuali iniziative tese al contenimento dei costi di funzionamento. 3. Sulla base degli indirizzi strategici approvati nel Documento Unico di Programmazione e nel termine di trenta giorni dall'approvazione del Bilancio di previsione del Comune, la società aggiorna la Relazione Previsionale Aziendale declinando, se del caso, gli indirizzi strategici in obiettivi gestionali individuati secondo i diversi aspetti: * economico - patrimoniali; * organizzativo - gestionali; * qualità dei servizi e prestazioni aziendali.”.

qualità dei servizi gestiti dalle partecipate.

15.- Il Magistrato istruttore ha altresì chiesto di *“indicare i servizi per i quali non è stata misurata la soddisfazione degli utenti (Cfr. 7.8.2 del 2022)”*. In sede di riscontro, l'Ente ha comunicato che *“a partire dal 2023 la rilevazione è stata ulteriormente estesa”* e che *“allo stato tutti i servizi in gestione diretta da parte del Comune sono stati muniti di un sistema di rilevazione della soddisfazione dell'utenza”*.

15.1.- Nel prendere atto del descritto riscontro, la Sezione deve stigmatizzare la sommarietà del dato fornito e, a valere quale avvertenza *pro-futuro*, segnala la necessità che, per completezza cognitiva, siano indicati singolarmente ed esplicitamente i servizi in relazione ai quali si fornisce il riscontro (affermativo o negativo).

16.- 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 che il comune di Città di Castello ha avviato un virtuoso percorso di progressivo adeguando alle indicazioni fornite da questa Sezione con deliberazione n. 151/2023/VSGC;
- INVITA l'Amministrazione comunale a proseguire speditamente nell'implementazione del *"Regolamento sul sistema dei controlli delle società e degli organismi partecipati"* adottato con deliberazione di C.C. n. 31 del 27/04/2023;
- SEGNALE le criticità e le raccomandazioni esplicitate nei §§ 7.1, 9.2, 12.2, 13.1 e 15.1;
- 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 Città di Castello 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 Città di Castello;

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, nella camera di consiglio del 27 novembre 2024.

Il Magistrato estensore

Costantino Nassis

Il Presidente

Antonello Colosimo

Depositato il 28 novembre 2024

Il Funzionario Preposto

Dott.ssa Antonella Castellani