



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

composta dai magistrati:

Antonello COLOSIMO	Presidente relatore
Luigi Francesco DE LEVERANO	Consigliere
Annalaura LEONI	Primo Referendario
Antonino GERACI	Referendario

nella camera di consiglio del 14 marzo 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 2020 e 2021, approvate dalla Sezione delle Autonomie della Corte dei conti con deliberazioni nn. 13/SEZAUT/2021/INPR e 16/SEZAUT/2022/INPR;

VISTE le Linee di indirizzo per i controlli interni durante l'emergenza da Covid-19 approvate dalla Sezione delle Autonomie con deliberazione n. 18/SEZAUT/2020/INPR;

VISTI i referti sul funzionamento del sistema dei controlli interni del comune di Corciano per gli anni 2020 e 2021 trasmessi a questa Sezione tramite l'applicativo ConTe, rispettivamente in data 13 aprile 2022 e 30 gennaio 2023;

VISTA la nota prot. n. 3488 del 7 dicembre 2023 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. 456 del 13 febbraio 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 nella odierna camera di consiglio, riunita mediante collegamento telematico, il relatore, Presidente Antonello Colosimo;

PREMESSA

L'art. 148 del 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.

Le finalità del controllo previste dall'art. 148 del Tuel sono state più volte indicate dalla Sezione delle Autonomie, tra le altre nella 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."*

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'adequatezza 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)."

La rilevanza delle suddette disposizioni è confermata anche dalle sanzioni previste dal comma 4 dell'articolo 148 del Tuel, secondo cui, in caso di rilevata assenza o inadeguatezza degli strumenti e delle metodologie sul funzionamento dei controlli interni ai fini del rispetto delle regole contabili e dell'equilibrio di bilancio di ciascun ente locale, 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.

Nello specifico delle relazioni relative agli esercizi 2020 e 2021 le deliberazioni n. 13/SEZAUT/2021/INPR e 16/SEZAUT/2022/INPR hanno approvato un apposito schema, che prevede una sezione introduttiva volta ad una ricognizione dei principali adempimenti di carattere comune e singole sezioni dedicate a ciascuna tipologia di controllo interno. Per ciascun anno la relazione consente la rilevazione di una serie di dati e informazioni attinenti all'organizzazione dell'Ente, ai sistemi informativi e al sistema dei controlli interni.

Con la citata deliberazione n. 16 la Sezione delle Autonomie ha inoltre sottolineato come *"il corretto funzionamento del sistema dei controlli interni costituisce il miglior presidio per l'osservanza degli obblighi di finanza pubblica posti a tutela dei principi di equità intergenerazionale e di stabilità finanziaria, oltreché per la salvaguardia dell'integrità e della trasparenza della gestione delle risorse finanziarie pubbliche assegnate alle autonomie territoriali. In un contesto di crescenti difficoltà economiche e finanziarie, l'adozione di un efficace sistema di controlli interni rappresenta, altresì, lo strumento migliore per rispondere alle esigenze conoscitive del decisore politico e amministrativo, nonché per soddisfare i bisogni della collettività amministrata. Attivando il processo di autovalutazione dei propri sistemi di pianificazione-programmazione e controllo nonché dei cicli erogativi in termini di apporto quantitativo e qualitativo, l'Ente può, infatti, ottimizzare le proprie performance attraverso un articolato flusso informativo che, partendo dagli obiettivi strategici, è in grado di individuare ed alimentare gli obiettivi operativi in un quadro organizzativo più strutturato e consapevole. È noto, peraltro, che il mancato esercizio della funzione pubblica di controllo interno, di converso, aumenta il rischio di alterazioni nei processi decisionali e programmatori, indebolisce le scelte gestionali ed organizzative, riduce il presidio sugli equilibri di bilancio e la regolarità della gestione, ed impedisce, in ultima analisi, al controllore esterno di fare affidamento sulla qualità della rendicontazione economica e finanziaria dell'Ente."*

RITENUTO IN FATTO

Le relazioni sugli esercizi finanziari 2020 e 2021 pervenute dal Sindaco del comune di Corciano, redatte ai sensi dell'art. 148 Tuel, hanno fornito, nelle diverse sezioni dello "schema-tipo" predisposto dalla Sezione delle Autonomie, elementi d'informazione utili ai fini della verifica di regolarità della gestione amministrativa e contabile e di adeguatezza ed efficacia del sistema dei controlli interni dell'Ente.

All'esito dell'esame svolto sulle precitate relazioni, il Magistrato incaricato ha formulato richieste istruttorie con nota prot. n. 3488 del 7 dicembre 2023, riscontrata dall'Amministrazione in data 13 febbraio 2024.

In considerazione degli elementi emersi, sono di seguito esposti gli aspetti rilevanti dell'esame condotto sul funzionamento del sistema dei controlli interni del comune di Corciano per gli esercizi finanziari 2020 e 2021.

Controllo di regolarità amministrativa e contabile

Questa Sezione ha constatato che, sia per il 2020, sia per il 2021, non è stata adottata alcuna tecnica di campionamento probabilistico-statistico per la scelta degli atti da sottoporre al controllo successivo di regolarità amministrativa, contrariamente a quanto disposto dall'articolo 5, comma 5 del regolamento sui controlli interni, secondo cui *"il controllo viene comunque effettuato, oltre alle tipologie di atti [...] oggetto di controllo obbligatorio, anche su altri atti scelti in modo casuale dal Segretario Generale mediante sorteggio, avendo cura di individuare tali atti per tutte le aree organizzative."*

È stato, inoltre, chiesto all'Ente di confermare, per l'anno 2020, l'assoggettamento a controllo di regolarità amministrativa di tutte le determinazioni dirigenziali con impegno di spesa superiore a 20.000 euro.

Con la propria risposta il Comune ha evidenziato che *"ogni provvedimento amministrativo adottato è sottoposto ad un opportuno controllo preventivo di regolarità amministrativa e, ove necessario, di regolarità contabile ove avesse un riflesso diretto e/o indiretto sulla situazione economico-finanziaria e/o patrimoniale dell'Ente. Il controllo di regolarità amministrativa successivo si è svolto, sia nel 2020 sia nel 2021, esaminando anzitutto le determinazioni dirigenziali, archiviate nel software in dotazione presso l'Ente, che consente di gestirne in modalità digitale l'intero iter, al fine di individuare quelle comportanti impegno di spesa e il relativo l'importo."*

Pertanto, è estremamente difficile che non sia stata controllata una determinazione dirigenziale avente importo superiore a 20.000,00 euro [...] Gli atti sottoposti a controllo, come stabilito dal regolamento comunale in materia di controlli interni, hanno riguardato le determinazioni a contrarre

per affidamenti di lavori, servizi e forniture di valore superiore ai 20.000,00 euro (d.lgs. n. 50/2016 e Linee Guida Anac), le determinazioni di affidamento di incarichi tecnici/progettazione (d.lgs. n. 50/2016 e Linee Guida Anac) a prescindere dall'importo, le determinazioni di affidamento di incarichi esterni di studio-consulenza-ricerca (d.lgs. 165/2000), a prescindere dall'importo. I verbali sugli esiti dei controlli sono stati trasmessi ai responsabili dei servizi, con la duplice funzione, sia di trasmettere le risultanze dei controlli sotto forma di report, sia di impartire agli stessi le direttive alle quali conformarsi; inoltre sono stati trasmessi report agli organi di indirizzo e controllo, pubblicati sul sito istituzionale nella sezione "Amministrazione trasparente", ai sensi del d.lgs. 33/2013."

Il Comune ha quindi fatto presente che "è noto che le annualità 2020 e 2021 sono state contrassegnate dalle misure di contenimento dell'emergenza sanitaria, determinando variazioni organizzative nello svolgimento dei controlli interni. Con notevoli sforzi, il controllo successivo di regolarità amministrativa e contabile è comunque avvenuto, secondo quanto disciplinato dalla normativa di riferimento. In aggiunta a quanto sopra, proprio gli anni 2020 e 2021 già segnati dalla pandemia, sono stati investiti da una rapida evoluzione normativa, con il risultato di rendere necessario adeguare i controlli; ad esempio, il passaggio dal decreto legge n. 76/2020 (c.d. decreto semplificazioni) in vigore sino al 31/05/2021, al decreto legge n. 77/2021 (c.d. decreto semplificazioni bis), entrato in vigore a partire dal 01/06/2021, che ha integrato e sostituito le previgenti disposizioni e le ha rese valide sino al 30/06/2023. La disciplina degli appalti, sul cui rispetto principalmente si concentrano i controlli successivi essendo particolarmente esposta a rischio corruttivo, è stata continuamente modificata. Questo ha reso necessario un veloce e continuo aggiornamento degli uffici comunali, per scongiurare che le criticità interpretative facilmente prevedibili potessero ostacolare il buon andamento dell'attività amministrativa, e quindi anche dei controlli successivi, in un quadro di contesto dove era necessario comunque introdurre e mantenere le misure di contenimento dell'emergenza pandemica, da modificare nel tempo in relazione al mutare della situazione epidemiologica e delle conseguenti prescrizioni normative e delle autorità competenti.

All'Ufficio controlli interni di regolarità successiva è assegnata un'unica unità di personale ascritta all'Area degli istruttori, che coadiuva il Segretario generale da ottobre 2020 ed è gravato anche della gestione dell'Ufficio personale, nello svolgimento dei controlli.

Tale situazione, che si è sommata a preesistenti difficoltà organizzative dovute a carenza di personale generatasi a causa dei limiti alle assunzioni normativamente imposti, ha reso impossibile estendere il controllo anche ad altri atti estratti a campione". Infine, il Comune ha rappresentato che per ciascuno degli anni 2020 e 2021 sono stati controllati n. 87 atti.

Al riguardo, la Sezione prende atto delle motivazioni che giustificano, per il 2020 e 2021, la

violazione dell'art. 5, comma 5 del regolamento sul sistema dei controlli interni e invita l'Ente, per il futuro, ad attenersi alla disciplina normativa di cui si è dotato.

Controllo di gestione e controllo strategico

L'istruttoria ha poi riguardato il controllo di gestione, il quale, come dichiarato dall'Ente, non è risultato in grado di influenzare l'attività in corso di svolgimento né l'eventuale riprogrammazione degli obiettivi nel 2020 e nel 2021.

In proposito il Comune, nella propria risposta, ha illustrato la modalità del controllo di gestione del 2020 e del 2021, costituite dagli strumenti di programmazione PEG e PDO, dalla struttura dei centri di costo e dal sistema della reportistica. Più in particolare l'Ente, divergendo da quanto indicato nei referti, ha specificato che *"il sistema di reportistica formalizza gli esiti del monitoraggio svolto in corso di esercizio e permette la modifica della programmazione, ove ritenuta necessaria"*. Peraltro, la risposta sull'argomento si conclude osservando che *"il referto del controllo di gestione, data la tempistica di elaborazione, non viene utilizzato per l'adeguamento della programmazione in corso di esercizio, ma costituisce elemento utile alla programmazione degli anni successivi."*

Il Magistrato istruttore ha poi chiesto di riferire circa i motivi per cui i parametri in base ai quali l'Organo di indirizzo politico verifica lo stato di attuazione dei programmi non comprendono né l'impatto socio-economico dei programmi del 2020 e del 2021, come già rilevato da questa Sezione in riferimento all'esercizio 2019, né il rispetto degli standard di qualità prefissati.

Il Comune, pur non rispondendo direttamente, ha fatto presente che *"il controllo strategico è stato attuato mediante la verifica dello stato di attuazione degli obiettivi inseriti nel DUP; inoltre, la rendicontazione annuale sulla performance, contenente i risultati finali conseguiti nella realizzazione degli obiettivi gestionali, costituisce anche reportistica ai fini del controllo strategico."*

In proposito, questa Sezione rileva che il controllo strategico del 2020 e 2021 risulta tuttora incompleto, come già osservato in riferimento ai precedenti esercizi, in quanto la verifica da parte dell'Organo di indirizzo politico dello stato di attuazione dei programmi non tiene conto dell'impatto socio-economico.

Controllo sugli organismi partecipati

Con deliberazione n. 74/2022/VSGC questa Sezione aveva preso atto con favore del

percorso avviato dai soci pubblici di TSA Trasimeno Servizi Ambientali S.p.A., finalizzato alla stipula di patti parasociali e all'assunzione di posizioni condivise e unitarie in seno all'organo assembleare per influire in modo più incisivo sulla gestione della società e con l'obiettivo finale di approvare modifiche statutarie in modo da garantire il controllo della società da parte dei soci pubblici.

Per la società Umbra Acque erano stati riferiti *“contatti politici con gli altri Enti per l'elaborazione di una strategia unitaria”, nell'ambito “di un percorso lungo e articolato ancora in fase iniziale”*.

Sulla base di tali presupposti il Magistrato istruttore ha chiesto di comunicare l'esito delle predette iniziative.

Il Comune di Corciano ha riferito che i patti parasociali sottoscritti dai soci pubblici di Trasimeno Servizi Ambientali S.p.A. il 5 gennaio 2023 *“tutt'ora vigenti, sebbene non diano luogo ad un controllo pubblico della società, rendono possibile una maggiore incisività della parte pubblica complessivamente intesa sulla gestione della società, garantendo l'assunzione di posizioni condivise e unitarie in seno all'organo assembleare.*

Per quanto riguarda Umbra Acque, i contatti politici intercorsi non sono andati, al momento, a buon fine, né il comune di Corciano può imporre scelte agli altri enti soci, anche in considerazione della minima quota di partecipazione detenuta.”

In continuità con il punto precedente questa Sezione ha poi chiesto di riferire sulle società a totale partecipazione pubblica per le quali il controllo è esercitato in forma congiunta indipendentemente dall'esistenza di norme di legge, statutarie e di accordi formalizzati.

Al riguardo, il Comune ha riferito che *“in sede di individuazione delle società a controllo pubblico in origine è stata considerata tale solo la società Umbria Digitale Soc. cons a r.l., in quanto società in house soggetta a controllo pubblico congiunto. Le altre società partecipate a maggioranza di capitale pubblico, quali, TSA Spa, Umbra Acque Spa, CONAP srl, Patto 2000 soc. cons. a r.l., in assenza di clausole statutarie o di patti parasociali tra i soci pubblici, non sono state incluse tra le società controllate. Ciò anche considerando i contrastanti pareri in materia rilasciati dalle varie Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti e le pronunce della Magistratura amministrativa. In ogni caso, in seguito alla deliberazione della Corte dei conti, Sezione Regionale di controllo dell'Umbria n. 5/2019 e della nota istruttoria già pervenuta nell'anno 2018, l'Ente ha avviato l'attività di verifica nei confronti delle predette società in merito agli adempimenti prescritti dal D.Lgs. 175/2016 in capo alle società controllate pubbliche. Tale istruttoria non si è del tutto completata poiché alcuni soggetti partecipati hanno contestato l'interpretazione normativa fornita dalla Sezione regionale di controllo*

dell'Umbria. In seguito alla pronuncia delle Sezioni riunite della Corte dei conti n. 11 del 20/06/2019, l'Ente ha nuovamente avviato l'attività di verifica per reperire le informazioni mancanti. Nell'anno 2019 l'Ente, tenuto conto del parere della Sezione regionale di controllo dell'Umbria n. 77/2019 e delle contraddittorie pronunce in merito, in sede di ricognizione delle società partecipate alla data del 31/12/2018, prevista dall'art. 20 del D.lgs. n. 175/2016, ha ritenuto prudenzialmente di classificare la società Umbra Acque Spa e la società TSA Spa come società a controllo pubblico congiunto in quanto società a maggioranza pubblica, pur non sussistendo accordi o patti formalizzati tra i soci pubblici. Posizione comunque non condivisa in particolare dalla società Umbra Acque Spa e dalla maggioranza degli altri soci pubblici.

L'unica società a totale capitale pubblico partecipata dal Comune è la società CONAP srl, società proprietaria di parte degli impianti del servizio idrico, in relazione alla quale, stante l'assenza di reale attività operativa, essendo demandata la gestione e la manutenzione delle reti al soggetto gestore del servizio, è difficile ravvisare un controllo congiunto anche solo da fatti concludenti. In ogni caso vale quanto sopra riportato in relazione al recente chiarimento sulla portata della definizione di società a controllo pubblico apportato dalla deliberazione della Corte dei conti, Sezioni riunite in sede di controllo, n. 11/2019."

In merito alla mancanza della doppia asseverazione da parte degli organi di controllo dell'Ente e della società della nota informativa allegata al rendiconto, il Magistrato istruttore ha chiesto di riferire in merito all'avvenuto assolvimento di tale obbligo. Al riguardo l'Ente ha premesso di aver *"provveduto a riconciliare tutte le poste contabili delle società partecipate"*, ma ha confermato le *"difficoltà ad ottenere le asseverazioni"* da parte degli organi di revisione sulla avvenuta conciliazione tra debiti e crediti reciproci con le partecipate. Il Comune ha poi precisato che *"sono, in particolare, ancora mancanti le seguenti asseverazioni: - 2020 Umbra Acque - 2020 Patto 2000 - 2020 Colli del Tezio - 2020 Fondaz. Tiranti- 2021 Patto 2000- 2021 CONAP- 2021 Colli del Tezio."*

Sul punto questa Sezione rileva il permanere della mancata asseverazione da parte dell'organo di controllo delle società partecipate della nota informativa relativa alla conciliazione dei rapporti creditori e debitori tra l'Ente e gli organismi partecipati, di cui all'art. 11, comma 6, lett. j del d.lgs. n. 118/2011. In proposito si evidenzia che *"l'asseverazione da parte dell'organo di revisione degli enti strumentali e delle società controllate e partecipate [è] sempre necessaria, 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"* (deliberazione n. 2/2016 della Sezione delle Autonomie del 19 gennaio 2016).

In merito al fatto che dai referti del Sindaco risulta la mancata effettuazione del monitoraggio sugli adempimenti relativi ai contratti di servizio o ad altre forme di regolazione degli affidamenti, il Comune ha evidenziato di non essere *“titolare di contratti per la gestione di servizi pubblici locali affidati a società partecipate.”* L’Ente ha comunque riconosciuto la propria competenza riguardo al *“controllo sull’esecuzione del contratto per la gestione del servizio di igiene urbana, sottoscritto con GEST e svolto, sotto il profilo operativo, da T.S.A. s.p.a. Il Comune di Corciano ha, inoltre, affidato servizi di carattere strumentale a Umbria Digitale s.c.a.r.l. (ora Punto Zero s.c.a.r.l.). Gli altri contratti di servizio sono stati stipulati con imprese private. Il controllo sul corretto adempimento dei contratti di servizio, per i contratti di viene effettuato dal responsabile unico del procedimento o, ove nominato, dal direttore dell’esecuzione.”*

Controllo sulla qualità dei servizi

Il Magistrato istruttore ha chiesto di riferire sul fatto che nel 2020 e 2021 la soddisfazione degli utenti è stata misurata solo su alcuni servizi e di comunicare quelli esclusi.

Il Comune ha fatto presente che *“la rilevazione della qualità percepita dagli utenti, in ragione delle relative modalità di svolgimento che prevedono la somministrazione di questionari anonimi agli utenti degli uffici comunali (oltre alla presenza di questionari on line), ha avuto ad oggetto i servizi comunali gestiti in economia dall’Ente attraverso l’attività di uffici aperti al pubblico. Si tratta, ad esempio, dei servizi anagrafici e di stato civile, URP e protocollo, servizi cimiteriali, SUAPE, biblioteca comunale, servizi culturali, servizi socio-educativi, tributi.*

Non sono stati oggetto di rilevazione i servizi affidati a soggetti esterni mediante appalto o concessione di servizi, nonché il servizio educativo per la prima infanzia (nido comunale), il servizio pubblica illuminazione e il servizio manutenzioni stradali/verde pubblico.”

La Sezione invita l’Amministrazione a misurare la soddisfazione degli utenti esterni e interni dell’Ente, garantendo *“il controllo della qualità dei servizi erogati mediante organismi gestionali esterni”*, come disposto dall’art. 147, comma 2, let. e) del Tuel. E’ dunque onere dell’Amministrazione rilevare la soddisfazione degli utenti per tutti i servizi, se necessario anche attraverso una rotazione su base pluriennale, che consenta una valutazione complessiva del livello di gradimento espresso.

Appendice Covid-19

La Sezione ha chiesto elementi su quanto risulta dal referto del 2020, secondo cui non state rafforzate le procedure di controllo, anche con riguardo all’aggiornamento periodico dei

sistemi di gestione dei rischi corruttivi, a presidio del rischio derivante da possibili condotte illecite, soprattutto in relazione all'utilizzo delle risorse messe a disposizione dall'Unione Europea.

Sul punto l'Ente ha rappresentato che *“nel 2020 e 2021 sono stati garantiti gli adempimenti in merito ai controlli successivi di regolarità amministrativa, nonché rispetto agli altri obblighi in materia di trasparenza e anticorruzione, funzioni che l'Ente sa bene essere ritenute fondamentali per l'attuazione della normativa anticorruzione. A presidio del rischio derivante da possibili condotte illecite, è stato aggiornato il piano triennale di prevenzione della corruzione e della trasparenza (PTCPT), ai sensi della legge n. 190/2012, contenente la strategia interna di prevenzione della corruzione e della trasparenza. Sono stati rispettati i termini per la pubblicazione del documento sul sito istituzionale, ed è stato assicurato il monitoraggio sugli adempimenti e gli obblighi di pubblicazione di cui al d.lgs. n. 33/2013. E' stata altresì garantita la regolare attuazione della normativa in materia di accesso civico.*

L'Organismo indipendente di valutazione ha attestato positivamente il rispetto degli obblighi in materia di trasparenza. E' stata altresì svolta l'attività di mappatura dei rischi corruttivi, essenziale all'interno del sistema di prevenzione della corruzione; i responsabili dei servizi sono stati sollecitati nel mettere a punto una nuova mappatura dei processi, secondo un metodo di lavoro “in progress” di gestione del rischio corruttivo conforme al PNA 2019. Inoltre, sono state elaborate le relazioni annuali da parte del RPC, secondo lo schema predisposto nel comunicato ANAC dell'11 dicembre 2020, in merito all'effettiva efficacia delle misure di prevenzione definite nel PTPCT, nonché trasmesse agli organi di indirizzo e responsabili dei servizi. Nonostante le difficoltà legate alla pandemia, è stata altresì assicurata l'attività di formazione generale/di base, ovvero finalizzata a una sensibilizzazione generale sulla normativa in materia di anticorruzione e sulle tematiche dell'etica e della legalità, rivolta a tutti i dipendenti, sia tecnica/specifica, ovvero rivolta a coloro che operano nelle aree a più alto rischio di corruzione, con appositi corsi su tematiche specifiche e in relazione al ruolo svolto, come pure sulla digitalizzazione delle procedure, sull'innovazione e semplificazione amministrativa, sulla trasparenza dell'attività amministrativa, spesa pubblica e appalti. E' stato altresì raggiunto un buon livello di informatizzazione delle procedure a vantaggio dell'efficienza dei servizi e l'Ente è stato in grado di assolvere le funzioni proprie, garantendo la continuità della programmazione e la definizione degli obiettivi, assicurando i servizi all'utenza.”

Appendice Lavoro Agile

In relazione alla mancata verifica, nell'anno 2020, dell'impatto del lavoro agile sulla

continuità e qualità dei servizi pubblici prodotti dall'ente e alla mancata disponibilità delle informazioni necessarie per valutare l'adeguatezza delle soluzioni adottate per l'organizzazione del lavoro durante la fase emergenziale, l'Ente, interpellato sul punto, ha fatto presente che *"pur non essendo state effettuate specifiche analisi sull'impatto del lavoro agile sulla continuità e qualità dei servizi pubblici erogati dall'Ente, tutti i documenti di rendicontazione relativi agli anni 2020 e 2021 (in particolare il rendiconto della gestione, il referto del controllo di gestione, la relazione sulla performance) hanno messo in evidenza risultati positivi nel perseguimento della sana gestione finanziaria e nella realizzazione degli obiettivi gestionali."* Inoltre, ha comunicato di non aver rilevato *"in tali documenti, elementi che mostrino riduzioni qualitative dei servizi erogati, fatti salvi gli adeguamenti necessari all'attuazione delle misure di contenimento della pandemia."*

L'istruttoria ha poi riguardato il sistema di misurazione e valutazione della performance - ritenuto dall'Ente non adeguato alla nuova organizzazione del lavoro agile - la mancata individuazione degli indicatori per valutarne lo stato di implementazione, la performance individuale e quella organizzativa, nonché l'inadeguatezza dei sistemi informativi a consentire il proficuo svolgimento del lavoro agile mediante un idoneo tracciamento delle attività svolte.

Sul punto il Comune ha fatto presente che *"il lavoro agile è stato introdotto nel marzo 2020 in concomitanza con l'entrata in vigore delle varie misure di contenimento della pandemia da Covid-19 adottate dalle autorità competenti. Si è trattato di una modalità lavorativa introdotta al fine di garantire la continuità dei servizi in costanza delle misure, fortemente restrittive, atte a contenere il diffondersi del contagio. Il Regolamento per lo svolgimento del lavoro agile approvato dal Comune prevedeva il mantenimento di contatti costanti tra il responsabile del servizio, che nell'autorizzare lo svolgimento del lavoro agile indicava le mansioni e i compiti da svolgere, e il dipendente, che doveva trasmettere, di norma quotidianamente, report scritti sull'attività svolta. In considerazione delle dimensioni organizzative delle Aree funzionali e del relativamente ristretto numero di dipendenti (adibiti a mansioni cd. smartabili) assegnati alle stesse, si è ritenuto che tali disposizioni fossero sufficienti a garantire il controllo del responsabile dell'Area sull'attività lavorativa svolta dai dipendenti assegnati. Si può altresì evidenziare che, fatta salva la prima fase della pandemia, la prestazione lavorativa svolta in modalità agile, per ciascun dipendente interessato, non ha mai riguardato il totale delle prestazioni lavorative ma una parte delle stesse, in alternanza con l'attività prestata in sede. Anche per tale motivo è stato mantenuto il sistema di valutazione delle prestazioni*

già vigente.”

Appendice sul PNRR

Infine, con riguardo all’anno 2021, è stato chiesto di riferire in merito:

- alla mancata adozione di specifiche procedure di controllo sugli atti amministrativi connessi all'attuazione del PNRR al fine di prevenire e individuare i rischi di frode, corruzione e conflitti di interesse;
- alla mancata effettuazione da parte degli organi di controllo delle verifiche periodiche sugli atti di spesa relativi a interventi connessi al PNRR finalizzate ad accertare l’eventuale inclusione di costi impropri;
- la mancata produzione da parte del controllo di gestione di specifici report indirizzati agli organi direzionali, volti a monitorare il grado di conseguimento delle misure previste dal PNRR e il rispetto dei tempi programmati dalla *timeline* interna e da quella relativa alla rendicontazione semestrale all'UE.

In proposito il comune di Corciano ha riferito che nel 2021 *“non aveva ancora beneficiato di finanziamenti PNRR. Infatti, il primo finanziamento è stato assegnato in questo ente in data 30.12.2021. Per tale motivo non erano stati ancora attivati controlli specifici sulla gestione dei relativi procedimenti. In ogni caso, dall’anno 2022, anno in cui è stata avviata l’attuazione di progetti PNRR, ogni singolo provvedimento adottato è stato sottoposto ad un opportuno controllo preventivo di regolarità amministrativa e contabile, da parte del responsabile del servizio interessato (regolarità tecnica) e del responsabile del servizio finanziario (regolarità contabile). Per i progetti del PNRR di importo superiore a 20.000 euro, a partire dal 2022 le relative determinazioni dirigenziali di affidamento sono state soggette a controllo successivo di regolarità amministrativa; sono state inoltre controllate le determinazioni di affidamento degli incarichi tecnici/di progettazione. Nel corso dell’anno 2023 sono state stabilite specifiche modalità operative per l’espletamento del controllo successivo di regolarità amministrativa-contabile sugli interventi PNRR, con lo scopo di monitorare l’intero ciclo di vita di ogni singolo progetto, nelle sue diverse fasi.”*

CONSIDERATO IN DIRITTO

Dall’esame delle relazioni annuali 2020 e 2021 e degli elementi successivamente forniti in risposta alle richieste istruttorie, emergono profili di criticità in merito all’effettività del sistema integrato dei controlli interni, meritevoli di attenzione e di monitoraggio.

La Sezione deve, infatti, rilevare la parziale inadeguatezza, indicata in parte motiva, degli

strumenti e metodologie dei controlli interni in riferimento al controllo di regolarità amministrativa e contabile, al controllo strategico, al controllo sugli organismi partecipati ed al controllo sulla qualità dei servizi ed invita, pertanto, l'Ente ad adottare i 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 del Comune di Corciano le criticità riscontrate e descritte nella parte motivata, le quali evidenziano profili meritevoli di intervento, al fine di assicurare il puntuale funzionamento del sistema dei controlli interni.

DISPONE

che copia della presente deliberazione sia trasmessa, a cura della Segreteria, al Sindaco, al Consiglio e all'Organo di revisione contabile del comune di Corciano;
che, a cura dell'Ente, 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 14 marzo 2024.

Il Presidente estensore
Antonello Colosimo



Antonello Colosimo
CORTE DEI CONTI
15.03.2024
15:25:22
GMT+01:00

Depositato il 18 marzo 2024
Il Funzionario Preposto
Dott.ssa Antonella Castellani



ANTONELLA
CASTELLANI
18.03.2024
10:05:48
GMT+01:00