



REPUBBLICA ITALIANA

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER L'UMBRIA

composta dai magistrati*:

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

**riuniti mediante collegamento telematico*

nella camera di consiglio del 14 gennaio 2025

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

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

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

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

VISTA la legge 5 giugno 2003, n. 131, recante disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3;

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

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

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

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

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

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

VISTI i referti sul funzionamento del sistema dei controlli interni del comune di Narni per gli anni 2020, 2021, 2022 e 2023 trasmessi a questa Sezione tramite l'applicativo *ConTe*, rispettivamente in data 11 febbraio 2022, 2 marzo 2023, 15 marzo e 11 aprile 2024;

VISTE le note n. 3568 del 22 dicembre 2023 e n. 2916 del 17 ottobre 2024 con le quali il Magistrato istruttore ha chiesto all'Ente chiarimenti in merito ad alcune criticità;

VISTE le note di risposta acquisite al protocollo con n. 266 del 25 gennaio 2024 e n. 3178 dell'11 novembre 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: a) la deliberazione n. 28/SEZAUT/2014/INPR che descrive il *telos* del controllo in questi termini di sintesi “• *verifica dell'adeguatezza funzionale e dell'effettivo funzionamento del sistema dei controlli interni*; • *valutazione degli strumenti diretti a verificare la coerenza dei risultati gestionali rispetto agli obiettivi programmati*; • *verifica dell'osservanza dei principali vincoli normativi di carattere organizzativo, finanziario e contabile*; • *rilevazione degli eventuali scostamenti dagli obiettivi di finanza pubblica*; • *monitoraggio in corso d'anno degli effetti prodotti in attuazione delle misure di finanza pubblica e dei principali indirizzi programmatici dell'Ente*; • *monitoraggio dei rapporti finanziari e gestionali tra Enti e organismi partecipati*”; b) la deliberazione n. 23/SEZAUT/2019/FRG, secondo cui “il sistema di controllo interno può essere visto come un insieme di meccanismi, procedure e strumenti adottati dagli organi direttivi dell'Ente per assicurare il conseguimento dei seguenti obiettivi: efficacia ed efficienza delle attività operative; attendibilità del reporting finanziario (controllo amministrativo-contabile); rispetto del quadro normativo e regolamentare di riferimento (compliance). Deve ritenersi, infatti, che il complesso delle attività di controllo interno sia funzionale a consentire ai vertici dell'Ente di disporre delle informazioni necessarie per valutare appieno l'andamento della gestione, sotto i molteplici aspetti sopra richiamati, nonché di apportare le opportune misure correttive in presenza di criticità e disfunzioni”.

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

ai fini della realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica (controllo sugli equilibri finanziari); e) verificare l'efficacia, l'efficienza e l'economicità degli organismi gestionali esterni (controllo sulle società partecipate); f) garantire il controllo della qualità dei servizi erogati sia direttamente sia mediante organismi esterni (controllo di qualità)" (deliberazione n. 23/SEZAUT/2019/FRG).

3.- La rilevanza delle suddette verifiche è confermata anche dalle sanzioni previste dal comma 4 dell'articolo 148 del Tuel, secondo il quale, "[i]n caso di rilevata assenza o inadeguatezza degli strumenti e delle metodologie [del sistema dei controlli interni] le sezioni giurisdizionali regionali della Corte dei conti irrogano agli amministratori responsabili la condanna ad una sanzione pecuniaria da un minimo di cinque fino ad un massimo di venti volte la retribuzione mensile lorda dovuta al momento di commissione della violazione".

4.- In termini attuativi, le linee guida e il relativo questionario per le relazioni annuali sul funzionamento del sistema integrato dei controlli interni negli anni 2020, 2021, 2022 e 2023 sono stati approvati con le deliberazioni nn. 13/SEZAUT/2021/INPR, 16/SEZAUT/2022/INPR e 2/SEZAUT/2024/INPR. Quest'ultima, riferita agli esercizi 2022 e 2023, ha promosso modelli di governance più innovativi e responsabili, offrendo agli amministratori locali coinvolti "uno strumento ricognitivo approfondito, stabile e ricorrente per la raccolta di dati omogenei e comparabili basati su criteri univoci idonei a fornire una visione d'insieme su cui fondare valutazioni di adeguatezza, affidabilità ed efficacia circa il sistema dei controlli realizzato nel corso del tempo dai singoli Enti". In tale ottica, "le Linee guida continuano a proporre un'analisi più integrata, volta a mettere in relazione le funzionalità delle singole tipologie di controllo. A questo scopo, i diversi controlli vengono osservati come un unico sistema di misurazione integrato, in grado, cioè di raccordare tra loro, per ciascuna attività gestionale, l'insieme dei diversi indicatori di cui ciascun tipo di controllo è dotato". L'impostazione assunta dovrebbe, pertanto, essere "idonea ad assicurare evidenza tanto alla fase di pianificazione degli obiettivi quanto alla fase di rendicontazione dei risultati. Al centro di questa impostazione vi è soprattutto l'esigenza di far emergere, attraverso il raffronto tra i diversi ambiti operativi del controllo, il profilo caratteristico del sistema attuato dal singolo Ente, la sua conformità al disposto normativo e la capacità di incidere efficacemente sui processi in atto sviluppando nuove sinergie. Ciò anche al fine di incoraggiare le Amministrazioni a individuare le criticità e le lacune del sistema, valutarne il complessivo rischio di controllo e proporre le soluzioni correttive più adeguate".

4.1.- 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. Per quanto riguarda lo schema di relazione approvato con la citata deliberazione n. 2/SEZAUT/2024/INPR, è strutturato in un questionario a risposta sintetica ed è organizzato in sette sezioni e una appendice, dedicate alla raccolta di informazioni uniformi per ciascuno dei profili di seguito indicati: prima sezione (Sistema dei controlli interni); seconda sezione (Controllo di regolarità amministrativa e contabile); terza sezione (Controllo di gestione); quarta sezione (Controllo strategico); quinta sezione (Controllo sugli equilibri finanziari); sesta sezione (Controllo sugli organismi partecipati); settima sezione (Controllo sulla qualità dei servizi); appendice (PNRR).

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

5.- Questa Sezione regionale ha scelto di esaminare contestualmente gli esercizi 2020, 2021, 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 2020, 2021, 2022 e 2023, trasmessi dal Sindaco del Comune di Narni ai sensi dell'art. 148 TUEL, hanno fornito, nelle diverse sezioni dello *“schema di relazione-questionario”* predisposto dalla Sezione delle Autonomie, elementi d'informazione utili ai fini della verifica di adeguatezza ed efficacia del sistema dei controlli interni dell'Ente.

6.1.- All'esito dell'esame svolto sui citati referti, il Magistrato istruttore, per una

maggiore illustrazione dei profili esaminati, ha formulato richieste istruttorie con note prot. n. 3568 del 22/12/2023 e n. 2916 del 17/10/2024, riscontrate dall'Amministrazione in data 25/01/2024 e 16/07/2024. 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 Narni per gli esercizi finanziari 2020-2023.

7.- Con la citata nota del 22/12/2023, la Sezione ha chiesto di trasmettere l'integrazione del regolamento comunale sui controlli interni, approvato con DCC n. 2 del 10/01/2013, che, all'articolo 10, prevede l'introduzione della disciplina del controllo strategico, del controllo sugli organismi gestionali esterni affidatari di servizi, del controllo della qualità dei servizi erogati e del controllo sulle società partecipate non quotate.

7.1.- Il Comune di Narni, con la risposta del 25/01/2024, ha fatto presente di operare *“secondo un sistema integrato di programmazione e controllo che, partendo dal programma amministrativo del Sindaco e dalle linee programmatiche approvate dal Consiglio comunale, traduce le linee di indirizzo politico in azioni concrete da svolgere per dare attuazione agli impegni elettorali. A partire dalle linee programmatiche, attraverso il confronto tra parte politica e tecnica dell'Ente, vengono individuati gli obiettivi strategici ed operativi del documento unico di programmazione. Dagli obiettivi strategici ed operativi di Dup discendono gli obiettivi operativi assegnati ai dirigenti, garantendo in tal modo la coerenza tra documenti di programmazione sancita dal principio contabile stabilito nell'Allegato n. 4/1 al D.lgs. n. 118/2011 (principio contabile applicato concernente la programmazione di bilancio). Gli obiettivi operativi sono definiti in modo coerente, orientato e finalizzato alla realizzazione del Piano di mandato. Tali obiettivi confluiscono all'interno del Piano della Performance, ora nel PIAO. Il nucleo di valutazione valuta la performance dell'amministrazione”*. Dopo tale premessa, il Comune di Narni ha concluso facendo presente che *“gli uffici stanno predisponendo l'integrazione del regolamento comunale sui controlli interni, adeguandolo alla normativa prevista per il nuovo strumento di programmazione del PIAO, anche grazie al supporto dato dall'inserimento, nella struttura comunale, di una nuova figura dirigenziale con competenza economico/finanziaria (dal 1° dicembre 2023), che consentirà – decongestionando le funzioni di altra, contigua area dirigenziale – di attuare al meglio le attività inerenti il ciclo sia del controllo di gestione, sia del controllo strategico”*.

7.2.- Al riguardo, la Sezione ritiene opportuno osservare come l'articolo 3, comma 2 del 10/10/2012 n. 174, convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, L. 7

dicembre 2012, n. 213, dispone che “*gli strumenti e le modalità di controllo interno di cui al comma 1, lettera d) [i.e. la tipologia dei controlli delineata nell’art. 147 del TUEL che, messi a sistema, devono concorrere ad assicurare il controllo di regolarità amministrativa e contabile, il controllo di gestione, il controllo strategico, il controllo degli equilibri finanziari, il controllo degli obiettivi gestionali e il controllo della qualità dei servizi erogati] sono definiti con regolamento adottato dal Consiglio e resi operativi dall'ente locale entro tre mesi dalla data di entrata in vigore [del decreto medesimo], dandone comunicazione al Prefetto ed alla sezione regionale di controllo della Corte dei conti. Decorso infruttuosamente il termine di cui al periodo precedente, il Prefetto invita gli enti che non abbiano provveduto ad adempiere all'obbligo nel termine di sessanta giorni. Decorso inutilmente il termine di cui al periodo precedente il Prefetto inizia la procedura per lo scioglimento del Consiglio ai sensi dell'articolo 141 del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267*”. Su tali premesse normative e avuto riguardo alla precedente comunicazione dell’Ente, con successiva istruttoria del 17/10/2024, riferita agli ee. ff. 2022 e 2023, il Magistrato istruttore ha chiesto un dettagliato aggiornamento sulla prevista attività di integrazione e adeguamento del regolamento comunale sui controlli interni. Con tale richiesta istruttoria, il Magistrato istruttore ha inoltre esortato l’amministrazione a rendere adeguate giustificazioni in merito alla riferita assenza di criticità riscontrate per le tipologie del controllo strategico, del controllo sugli organismi partecipati e del controllo sulla qualità dei servizi, tenuto conto della perdurante assenza di una specifica disciplina regolamentare.

7.3.- Con nota di riscontro acquisita l’11/11/2024, l’Ente ha fornito il seguente aggiornamento: “*È in corso l’esame della bozza dell’aggiornamento del regolamento sui Controlli Interni, che si conta di approvare entro marzo 2025. (Non si è ancora formalizzata l’approvazione della bozza, perché riteniamo necessario creare un sistema di controlli che non realizzi un semplice adempimento normativo ma che permetta un effettivo controllo finalizzato al miglioramento)*”. In particolare, l’Ente ha ritenuto utile precisare:

- che “*con il nuovo Dirigente dei Servizi Finanziari (una unità in più, consente indubbiamente un lavoro più approfondito in subiecta materia) si sta portando avanti la riprogettazione del Sistema dei Controlli Interni per realizzare il coordinamento dei vari documenti programmatori ed evitare possibili disallineamenti tra questi*”;
- che “*è stato, poi, concordato l’inserimento del controllo strategico tra i controlli del Nucleo di Valutazione*”;

- che *“si sta lavorando ad una migliore stesura del DUP e del PIAO, il quale dovrà essere coerente con gli obiettivi strategici e operativi inseriti nel DUP”*;
- che *“nella proposta di DUP approvato in Giunta per il 2025/2027 è stata inserita nella sezione strategica una parte riferita alla verifica dello stato di attuazione delle linee programmatiche di mandato 2022/2027 (allegato A) configurabile come controllo strategico”* (ndr, il menzionato allegato A consiste in una tabella articolata in quattro campi, “Ambito strategico”, “Ambito operativo”, “Stato di attuazione” e “Assessore”, recanti indicazioni strategiche e operative alquanto generiche, nonché il nominativo dell’Assessore competente);
- che *“la gestione dei progetti PNRR è attuata mediante l'utilizzo di strumenti di project management che permettono, attraverso l'utilizzo di tools, il controllo settimanale dello stato di attuazione inteso sia in termini di tempo che di costo (Ogni lunedì mattina ogni dirigente e amministratore riceve una mail). Tale attività può ben configurarsi come controllo in itinere e controllo strategico”*;
- che *“per la prima volta attraverso l'inserimento del concetto di valore pubblico negli strumenti di programmazione si ragiona di “outcome”, cioè dell'impatto che le politiche amministrative provocano sul miglioramento della vita dei cittadini”*;
- che *“si è realizzato anche un documento strategico che analizza l'offerta turistica e culturale di Narni (il cui avvio è avvenuto a maggio 2023 nella prima edizione degli Stati Generali della cultura e del turismo a Narni)”* (ndr, di tale documento non è stata fornita copia).

7.4.- Sul punto, la Sezione rileva che – mettendo in disparte le velleitarie affermazioni sulle virtù della avviata riprogettazione del sistema dei controlli interni e le opinabili certezze sulla rispondenza dei controlli sin ad ora implementati rispetto al modello legale – persiste la già rilevata carenza di una adeguata disciplina regolamentare per le tipologie di controllo definite dall’articolo 147, comma 2, lett. b), d), e) del TUEL (i.e. controllo strategico, controllo degli obiettivi gestionali e controllo della qualità dei servizi erogati direttamente o mediante organismi gestionali esterni). Gioverà quindi ribadire che, a norma del citato articolo 3, comma 2, decreto-legge n. 213/2012, l’Ente locale avrebbe dovuto, già da tempo, definire con regolamento consiliare gli strumenti di controllo interno e renderli operativi. Le riportate dichiarazioni dilatorie (*“È in corso l'esame della bozza dell'aggiornamento del regolamento ... si sta portando avanti la riprogettazione del Sistema dei Controlli Interni”*) dissimulano, in verità, una renitenza del Comune di Narni all’evocato obbligo di legge, che – è bene sottolineare – risulta presidiato da un rilevante apparato sanzionatorio. È quindi assodata l’inadeguatezza, in

parte qua, degli strumenti e delle metodologie dei controlli interni. In ragione della prossimità del termine indicato dall'Ente per colmare le acclamate lacune (marzo 2025), la Sezione si riserva di verificare i risultati concretamente conseguiti in occasione della prossima verifica sui controlli interni, avvertendo sin d'ora che ulteriori ritardi o renitenze configurerebbero un rilievo di inadeguatezza del sistema dei controlli interni del Comune di Narni, con conseguente irrogazione di una sanzione pecuniaria nei confronti degli amministratori responsabili.

8.- Nella fase interlocutoria, Il Magistrato istruttore ha chiesto di rendere adeguate giustificazioni in merito alla riferita assenza di criticità riscontrate per le tipologie di controllo di cui alle lettere *c* (Controllo strategico), *e* (Controllo sugli organismi partecipati) ed *f* (Controllo sulla qualità dei servizi) del § 1.4 Ref., tenuto conto della perdurante assenza di una specifica disciplina regolamentare e della dichiarata carenza di sopravvenute *“modifiche in funzione di una maggiore integrazione e raccordo dell'intero sistema dei controlli interni”* negli esercizi 2022 e 2023.

8.1.- La laconica replica dell'Ente si basa sull'asserzione che *“non sono state riscontrate criticità poiché il Comune attua comunque una serie di azioni, tra le quali anche incontri con i cittadini, coinvolgendo degli stakeholders (vedi stati generali turismo e cultura) che permettono il controllo sulla qualità dei servizi e il controllo strategico. Per il controllo sugli organismi partecipati attuiamo, considerando la nostra minima partecipazione (se non pulviscolare), sistemi di controllo congiunto”*.

8.2.- Con riferimento al rilievo del Magistrato istruttore che *“in relazione al Controllo sulla qualità dei servizi (e.f. 2022 e 2023), sono stati prodotti due report a fronte dei sei previsti”*, l'amministrazione comunale ha rappresentato una *“assenza di questionari compilati da parte dell'utenza”*, dovuta principalmente alla *“significativa riduzione di utenti che si recano negli uffici comunali”*, risultando ormai prevalenti i mezzi di interlocuzione telematici, sicché gli *“utenti difficilmente compilano i questionari”* cartacei compilabili *on line*.

8.3.- La Sezione osserva che, in relazione al controllo sulla qualità dei servizi, emerge una situazione di parziale inadeguatezza in concreto degli strumenti utilizzati, non completamente giustificabile dalle riferite deduzioni, e invita l'amministrazione, onde evitare i descritti fenomeni di significativa carenza di *feedback* da parte dell'utenza, a porre in essere i seguenti rimedi: *a)* attivare confronti sistematici (*benchmarking*) con i livelli di qualità raggiunti da altre amministrazioni; *b)* incentivare forme di coinvolgimento attivo dei portatori di interesse (*stakeholders*) nella fase di definizione

degli standard di qualità; c) individuare ed attuare metodi telematici più strutturati ed organizzati di indagine sulla soddisfazione dell'utenza, utilizzando prioritariamente il sito *web* istituzionale dell'Ente (in tal senso, un'utile guida operativa è tuttora rappresentata dalla *Direttiva del Ministro della funzione pubblica sulla rilevazione della qualità percepita dai cittadini* del 24/03/2004, reperibile sul *web* al seguente indirizzo: <https://www.funzionepubblica.gov.it/articolo/dipartimento/24-03-2004/direttiva-customer-satisfaction>); d) incentivare gli organismi partecipati che gestiscono pubblici servizi alla pubblicazione della Carta dei Servizi prevista dall'art. 32 del decreto legislativo n. 33/2013;

9.- Nella fase istruttoria è stato poi esplicitamente chiesto di dare *“specifico riscontro in termini di eventuali interventi correttivi posti in essere con riferimento alle criticità rilevate da questa Sezione con deliberazione n. 57/2021/VSGC”*. Sul punto, l'Amministrazione comunale ha restituito un articolato riscontro che, per maggiore intellegibilità, sarà illustrato partitamente indicando in epigrafe la criticità *illo tempore* segnalate dalla Sezione.

9.1.- *(Il sistema dei controlli interni non ha innescato alcun processo di autocorrezione)*

9.1.1.- L'Amministrazione ha nuovamente segnalato che *“sta, appunto, riprogettando le attività anche in un'ottica di creazione di valore pubblico attraverso la considerazione di diversi elementi [...] partendo dal PIAO si tenta di provare a monitorare gli impatti esterni dei propri Servizi”*. Secondo l'Amministrazione, una prima autocorrezione – per così dire *“spontanea”* – sarebbe individuabile nella modifica organizzativa consistita nell'assunzione di un nuovo dirigente dei servizi finanziari a far data dal dicembre 2023, che avrebbe *“consentito di ristrutturare la gestione amministrativa di servizi e attività in funzione deflattiva di carichi di lavoro”*.

9.2.- *(Sarebbe opportuno che il controllo di regolarità amministrativa e contabile per sorteggio sia effettuato con tecniche di campionamento che assicurino di intercettare gli atti più rilevanti).*

9.2.1.- L'Ente riferisce che il *“Segretario generale ha esteso il controllo su TUTTI (senza alcun campionamento) i contratti/ scritture private (gli atti pubblici amministrativi, sono rogati dal Segretario comunale stesso), proprio per avere una visione più ampia possibile delle eventuali problematiche del percorso amministrativo che porta, dal primo atto prodromico (a monte), alla stipula del contratto (a valle) ... Per dare un'idea dei numeri, nel 2023, sono state sottoscritte e quindi controllate 166 contratti/scritture private”*. Saggiunge poi che *“circa il metodo di campionamento, si utilizza il metodo di campionamento casuale semplice, metodo che garantisce*

la casualità dell'estrazione e banalmente applicabile a "popolazioni" con unità facilmente numerabili ... il controllo (tramite il campionamento di cui sopra) da parte del segretario Generale (anche) su Determinazioni diverse da quelle di impegno di spesa, vista l'attività in proposito della ragioneria, ha comportato la possibilità di evidenziare criticità, ad esempio, in altri atti amministrativi e/o fasi dell'attività amministrativa, come, nella fase della pubblicazione di dati, ove non era esattamente focalizzato il principio di minimizzazione dei dati del GDPR (con evidenti rischi per l'Ente, in termini di responsabilità e di conseguente risarcibilità del danno scaturito da una incongrua pubblicazione di dati)".

9.3.- (Implementare il controllo strategico con la dotazione di parametri inerenti al rispetto degli standard di impatto socio-economico).

9.3.1.- Nella replica viene genericamente evocato "l'inserimento negli strumenti di programmazione del PIAO ha permesso di iniziare a ragionare sugli impatti socio-economici dei programmi", con la prospettiva - sempre confinata nell'ambito delle intenzioni - di "utilizzare al meglio questo strumento per valutare come gli obiettivi strategici raggiunti permettano o meno il miglioramento del benessere dei cittadini".

9.4.- (Il controllo sugli organismi partecipati risulta solo parzialmente espletato per mancanza di un sistema informativo - Mancata estensione agli organismi partecipati delle rilevazioni sulla qualità dei servizi).

9.4.1.- Al riguardo, l'Ente comunale ha precisato, per quanto concerne Sviluppumbria S.p.A., che "vi è controllo congiunto (considerato che la società è interamente partecipata da enti pubblici), tramite convenzione firmata da parte del Comune di Narni relativa al controllo analogo congiunto su Sviluppumbria ... e relativa unità di controllo analogo" e che "questa non ritiene applicabile - come anche riportato nel sito ... né Carta dei servizi né indicazioni sugli standard di qualità". Anche su Umbria T.P.L. e Mobilità spa sarebbe "esercitato un controllo analogo, sulla base della DCC n. 77 del 2022 (avente ad oggetto "Approvazione del Regolamento sulle modalità di esercizio del controllo analogo" su Agenzia unica Umbria TPL e Mobilità S.p.A. da parte della Regione Umbria, delle province di Perugia e di Terni e dei comuni soci per la costituzione del Comitato di Coordinamento dei soci di cui all'art. 28 dello Statuto societario)". La Servizio Idrico Integrato s.c.p.a. di Terni sarebbe invece "una società a partecipazione mista pubblico-privata, ma non è sottoposta a controllo pubblico" e tale informazione risulterebbe anche dal sito web della società stessa. L'Ente referente specifica tuttavia che i "rapporti tra SII Scpa e gli enti soci ... sono gestiti in sede di autorità di bacino, dall'AURI, avente personalità giuridica di diritto pubblico (tanto che la convenzione di affidamento del servizio idrico integrato è stata

sottoscritta, appunto tra AURI e SII scpa)”, traendo la conseguenza che “questa situazione rende piuttosto complesso ed anche non così decifrabili le competenze tra enti soci del SII scpa, anche in merito al centro di imputazione sostanziale circa il controllo sul contratto di servizio e qualità di servizio, stante la proprietà condivisa (e anche molto spesso, pulviscolare) del SII tra tutti i comuni della Provincia di Terni e soci privati”.

9.5.- Così sintetizzati i riscontri offerti dall’Ente ai principali rilievi critici avanzati dalla Sezione nella precedente deliberazione n. 57/2021/VSGC, appare evidente una situazione di sostanziale negligenza nella progressiva implementazione di un sistema di controlli interni razionalmente organizzato. Invero, risultano a) una diuturna ed indefinita riprogettazione delle attività di controllo; b) un controllo di regolarità amministrativa limitato (alla attività contrattuale) ed estemporaneo; c) un controllo strategico disancorato da parametri certi e oggettivamente riscontrabili; d) un controllo sugli organismi partecipati debole e privo di effetti.

10.- In ordine alla richiesta di riferire sulla “persistente inottemperanza all’obbligo di trasmissione a questa Sezione del Referto Controllo di gestione per l’esercizio 2023 ... e sulle ragioni della tardiva trasmissione (27/02/2024) del medesimo Referto relativo al 2022”, l’Amministrazione comunale ha ritenuto “che vi possa essere un equivoco in tale richiesta di chiarimenti”, atteso che “negli articoli [artt. 198 e 198-bis del Tuel] non si evince una scadenza” e ha comunque riportato le seguenti date di trasmissione “Referto 2017 è stato inviato il 22/11/2018; Referto 2018 è stato inviato il 13/11/2019; Referto 2019 è stato inviato il 23/02/2021; Referto 2020 è stato inviato il 11/02/2022; Referto 2021 è stato inviato il 14/02/2023; Referto 2022 è stato inviato il 27/02/2024. Il referto del controllo di gestione per l’esercizio 2023 è stato inviato in data 07/11/2024”.

10.1.- In proposito, la Sezione ritiene necessario svolgere alcune precisazioni. In primo luogo, occorre escludere la sussistenza di qualsivoglia “equivoco” nella richiesta istruttoria, atteso che agli atti della Sezione non risultano pervenuti i referti del controllo di gestione relativi agli ee. ff. 2020 e 2021 (asseritamente inviati in data 11/02/2022 e 14/02/2023) e che, in ogni caso, le asserite date di trasmissione valicano tutte l’anno che segue l’esercizio finanziario di riferimento. Inoltre, il referto relativo all’e. f. 2023 risulta trasmesso solo dopo la richiesta istruttoria della Sezione. Quanto all’assunto che dagli artt. 198 e 198-bis del Tuel¹ “non si evince una scadenza”, è bene evidenziare che esso,

¹ Per agevolare la lettura, si riporta il testo integrale dei menzionati articoli del Tuel: “**Art. 198.**

evocando un dato testuale isolatamente considerato, sembra travisare il senso e la funzione dell'intero ordito normativo che governa il controllo di gestione. Per chiarire l'importanza della tempestività dell'adempimento negletto dall'Amministrazione comunale, gioverà quindi illustrare sinteticamente le principali coordinate della normativa di riferimento:

- i.- Nell'ambito della loro autonomia normativa e organizzativa, gli enti locali disciplinano il sistema dei controlli interni secondo il principio della distinzione tra funzioni di indirizzo e compiti di gestione (art. 147, comma 4, Tuel);
- ii.- Partecipano all'organizzazione del sistema dei controlli interni il segretario dell'ente, il direttore generale, laddove previsto, i responsabili dei servizi e le unità di controllo, laddove istituite (art. 147, comma 4, Tuel);
- iii.- Al fine di garantire la realizzazione degli obiettivi programmati, la corretta ed economica gestione delle risorse pubbliche, l'imparzialità ed il buon andamento della pubblica amministrazione e la trasparenza dell'azione amministrativa, gli enti locali applicano il controllo di gestione secondo le modalità stabilite dalla normativa primaria, dai propri statuti e regolamenti di contabilità (art. 196, comma 1, Tuel, come modificato dall'art. 2 della legge n. 35/2022);
- iv.- Il controllo di gestione diretto a valutare l'adeguatezza delle scelte compiute in sede di attuazione dei piani e dei programmi, in termini di congruenza tra i risultati conseguiti e gli obiettivi predefiniti, ha per oggetto l'intera attività amministrativa e gestionale del comune ed è svolto con una cadenza periodica definita dal regolamento di contabilità dell'ente (art. 197, comma 1, Tuel);
- v.- Il controllo di gestione si deve articolare in almeno tre fasi: a) predisposizione del piano esecutivo di gestione; b) rilevazione dei dati relativi ai costi ed ai proventi nonché rilevazione dei risultati raggiunti; c) valutazione dei dati predetti in rapporto al piano degli obiettivi al fine di verificare il loro stato di attuazione e di misurare l'efficacia,

Referto del controllo di gestione 1. La struttura operativa alla quale è assegnata la funzione del controllo di gestione fornisce le conclusioni del predetto controllo agli amministratori ai fini della verifica dello stato di attuazione degli obiettivi programmati ed ai responsabili dei servizi affinché questi ultimi abbiano gli elementi necessari per valutare l'andamento della gestione dei servizi di cui sono responsabili. **Articolo 198-bis. Comunicazione del referto** (articolo introdotto dall'articolo 1, comma 5, legge n. 191 del 2004) 1. Nell'ambito dei sistemi di controllo di gestione di cui agli articoli 196, 197 e 198, la struttura operativa alla quale è assegnata la funzione del controllo di gestione fornisce la conclusione del predetto controllo, oltre che agli amministratori ed ai responsabili dei servizi ai sensi di quanto previsto dall'articolo 198, anche alla Corte dei conti".

l'efficienza ed il grado di economicità dell'azione intrapresa (art. 197, comma 2, Tuel);

vi.- Il controllo di gestione è svolto verificando in maniera complessiva e per ciascun servizio i mezzi finanziari acquisiti, i costi dei singoli fattori produttivi, i risultati qualitativi e quantitativi ottenuti e, per i servizi a carattere produttivo, i ricavi (art. 197, comma 3, Tuel);

vii.- La verifica dell'efficacia, dell'efficienza e della economicità dell'azione amministrativa è svolta rapportando le risorse acquisite ed i costi dei servizi, ove possibile per unità di prodotto, ai dati risultanti dal rapporto annuale sui parametri gestionali dei servizi degli enti locali di cui all'articolo 228, comma 7 (art. 197, comma 4, Tuel);

viii.- La struttura operativa alla quale è assegnata la funzione del controllo di gestione fornisce le conclusioni del predetto controllo (c.d. Referto del controllo di gestione) agli amministratori ai fini della verifica dello stato di attuazione degli obiettivi programmati, ai responsabili dei servizi affinché questi ultimi abbiano gli elementi necessari per valutare l'andamento della gestione dei servizi di cui sono responsabili (art. 198 Tuel) e anche alla Corte dei conti (art. 198-bis Tuel);

ix.- La già citata deliberazione n. 23/SEZAUT/2019/FRG ha, infatti, perspicuamente specificato che l'oggetto del controllo di gestione *“si focalizza sulla verifica della relazione “tra obiettivi e azioni realizzate” e l'accertamento del rapporto “tra costi e risultati”. Attraverso la comparazione tra costi e servizi si pervengono a valutare l'efficacia, l'efficienza e l'economicità dell'attività intesa a realizzare gli obiettivi. Affinché il controllo di gestione possa realmente essere efficace, è indispensabile che venga supportato da un buon sistema informativo, da cui ricavare continuativamente le informazioni e i dati necessari”*;

x.- I contenuti del referto del controllo di gestione non sono rigidamente predefiniti dalle evocate norme e ciascun ente locale può adottare lo schema che ritenga più adatto alla particolare realtà amministrativa oggetto di refertazione. Non v'è dubbio, tuttavia, che un referto minimamente idoneo alla funzione scolpita nella legge debba opportunamente recare i seguenti elementi: sintesi dei dati dell'ente; sintesi dei dati finanziari e degli indicatori di bilancio; sintesi sull'esito dei controlli interni (tipologia degli atti controllati e risultati); dettaglio dei centri di costo con indicatori di produzione, efficacia, efficienza e qualità, costi e proventi, grado di copertura dei servizi, scostamento ed eventuali fattori correttivi introdotti; obiettivi di performance assegnati ai settori amministrativi, grado di raggiungimento, eventuali scostamenti e motivazione; report

sul controllo della qualità dei servizi; per i comuni oltre i 5.000 abitanti, sintesi sullo stato di realizzazione degli obiettivi strategici e operativi del documento unico di programmazione (art. 170 Tuel).

10.2.- Dalla descritta trama normativa appare evidente che – sebbene non sia indicato un termine perentorio – la “*cadenza periodica*” (art. 197, comma 1, Tuel) e l’annualità (art. 197, comma 4, Tuel, che connette la verifica di gestione ai dati del “*rapporto annuale*” sui parametri gestionali dei servizi degli enti locali) siano connotati impreteribili del referto del controllo di gestione. Ciò discende non solo dagli indicati referenti testuali ma precipuamente dalla funzione stessa del referto che dovrebbe giovare agli amministratori per verificare lo stato di attuazione degli obiettivi programmati e ai responsabili dei servizi per valutare l'andamento della gestione. Non richiede particolare impegno deduttivo concludere che un referto non tempestivo e non periodico (tendenzialmente annuale) disattenderebbe, *ipso facto*, la *ratio* per cui è previsto dalla normativa e cioè fornire agli amministratori e ai funzionari elementi e dati idonei a verificare *in itinere* l'andamento e l'efficacia della gestione. A tali incontestabili argomentazioni, occorre giustapporre il rilievo che, nella fattispecie in esame, l’art. 22, comma 4, del “Regolamento comunale sull'ordinamento generale degli uffici e dei servizi” del Comune di Narni (approvato con delibera di G.C. n. 230/2011 e, da ultimo, modificato con delibera di G.C. n. 210/2023) prevede esplicitamente che “*l'organo preposto al controllo di gestione, predispose rapporti periodici sullo stato di attuazione degli obiettivi e sui complessivi andamenti gestionali e, entro il mese di aprile, di ciascun anno, il rapporto consuntivo del controllo di gestione*”.

11.- Sempre nella sede istruttoria, il Magistrato delegato ha osservato come dal referto e. f. 2023 risulta che “*il controllo di gestione è in grado di influenzare l'attività in corso di svolgimento determinando la riprogrammazione degli obiettivi*” (cfr. § 3.6 Ref., risposta “SI”), alla risposta affermativa non corrisponde tuttavia l’indicazione di “*quanti casi gli obiettivi sono stati riprogrammati*” (cfr. § 3.6.1 Ref., risposta “Nd”), ha conseguentemente chiesto di dare conto della rilevata distonia tra le risposte offerte.

11.1.- L’Amministrazione ha apoditticamente dichiarato la non ricorrenza di casi in cui sarebbe stato necessario riprogrammare gli obiettivi, stante “*il raggiungimento degli obiettivi e l'indubbiamente positivo avanzamento ... dei progetti PNRR*”, segnalando un “*ritardo del rimborso dei fondi anticipati dal Comune ... a fronte di una rendicontazione corretta degli stati d'avanzamento delle opere PNRR*”.

12.- Dall'istruttoria era altresì emerso che il Comune di Narni ritiene di non essere *"titolare di società a partecipazione pubblica totale ai sensi del principio contabile applicato 4.2 sottosezione 3.1 e 3.2, soggette a controllo analogo di cui all' articolo 19 del TUSP sulle quali esercitare le azioni di controllo d'obbligo"*. Su tale premessa, il Magistrato istruttore, in relazione alla *Umbria TPL Mobilità S.p.a.* e alla *SII società consortile per azioni*, a partecipazione maggioritaria pubblica, ha comunque chiesto di illustrare quali iniziative di coordinamento con le altre amministrazioni partecipanti l'Ente avesse assunto al fine di realizzare il controllo pubblico congiunto.

12.1.- Quanto alla *Umbria TPL Mobilità S.p.a.*, l'Amministrazione ha comunicato l'esistenza di *"un Regolamento istitutivo del comitato di coordinamento, approvato con delibera assemblea dei soci del 24/2/2023"* e che *"il comitato è la sede in cui i soci esercitano congiuntamente il controllo analogo"*. Per quel che concerne invece la *SII società consortile per azioni*, l'Ente ha ribadito quanto già rappresentato in precedenza ove in sostanza si ribadisce – con argomentazioni non sempre perspicue – la non sottoposizione a controllo pubblico della società (v. § 9.4.1).

12.2.- Premesso che il riscontro fornito su *Umbria TPL Mobilità S.p.a.* (sussiste un comitato di coordinamento per l'esercizio in forma congiunta del controllo analogo) si pone in evidente distonia con le pregresse interlocuzioni (in occasione delle quali il Comune aveva riferito di non essere titolare di società soggette a controllo analogo), la Sezione deve osservare che *Umbria TPL Mobilità S.p.a.* è interamente partecipata da enti pubblici (la Regione, le due Province e altri Comuni) e che la giurisprudenza amministrativa, in relazione alle fattispecie caratterizzate dalla titolarità pubblica della maggioranza di capitale e dall'assenza di vincoli formalmente assunti, ha assunto orientamenti contrapposti in ordine alla facoltà degli enti di esercitare il controllo mediante comportamenti concludenti (v. Cons. Stato, sez. I, parere 4 giugno 2014, n. 1801; *contra* v. Cons. Stato, sez. V, 23 gennaio 2019, n. 578). La problematica va affrontata tuttavia in relazione alla dimensione delle quote pubbliche: *"se la sommatoria delle partecipazioni pubbliche è pari a 100, è pacifica la sussistenza del controllo pubblico"* (v. Corte dei conti, deliberazione n. 29/SEZAUT/2019/FRG). Infatti, *"la mancanza di soci privati rende illogica la pretesa di assenza di controllo pubblico, anche se il coordinamento istituzionale non è formalizzato"* (v. Corte dei conti, deliberazione n. 22/SEZAUT/2019/INPR). Nelle società miste a partecipazione maggioritaria, invece, il controllo pubblico si presume salvo prova contraria (v. Corte dei conti, deliberazione n. 11/2019/SSRRCO/QMIG).

12.3.- A maggior chiarimento si rammenta che la nozione di “controllo” di cui all’art. 2359 c.c. – trasfusa nell’art. 2, comma 1, lett. b), d.lgs. n. 175/2016 – ricorre quando l’ente partecipante dispone della maggioranza dei voti in assemblea ordinaria (controllo di diritto) o, comunque, esercita un’influenza dominante sulla società posseduta (controllo di fatto), mediante particolari vincoli contrattuali (controllo contrattuale). Una società è a controllo pubblico quando una o più amministrazioni pubbliche esercitano poteri di controllo nei sensi sopra sintetizzati (art. 2, comma 1, lett. m), d.lgs. n. 175/2016). In caso di pluralità di enti controllanti, si configura una situazione descritta con la locuzione di sintesi “controllo pubblico congiunto” (che si giustappone simmetricamente al “controllo analogo congiunto”, quale situazione in cui l’amministrazione esercita congiuntamente con altre amministrazioni su una società un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi, v. art. 2, comma 1, lett. d), d.lgs. n. 175/2016). Ciò posto, l’esercizio del controllo pubblico congiunto comporta *“la necessità di accordi, anche per adottare indirizzi coerenti riguardo alle decisioni da assumere in merito alla partecipazione societaria (mantenimento, dismissione, razionalizzazione, strutturazione delle procedure di verifica, valutazione degli obiettivi di contenimento dei costi, ecc.), mentre è pacifica l’insufficienza della mera titolarità pubblica della maggioranza di capitale”* (v. Corte dei conti, deliberazione n. 29/SEZAUT/2019/FRG). Donde l’esigenza che gli enti, soprattutto in caso di partecipazioni minoritarie o addirittura pulviscolari, *“promuovano la stipula di strumenti negoziali (patti parasociali e/o modifiche di clausole statutarie), che siano idonei a rinforzare la loro azione collettiva e, in definitiva, ad assicurare un effettivo controllo sulle decisioni più rilevanti riguardanti la vita e l’attività della società”* (v. Corte dei conti, deliberazione n. 29/SEZAUT/2019/FRG).

12.4.- Su tali premesse ermeneutiche, la Sezione rileva che la S.I.I. Società consortile per azioni risulta essere una società a *“maggioranza di capitale pubblico locale”* (i partner privati ASM SpA, AMAN Scpa e Umbriadue Scarl detengono il 49% delle quote azionarie, mentre gli enti locali detengono il 51% e il Comune di Narni, in particolare, il 5%, fonte: sito istituzionale www.siiato2.it). L’oggetto sociale consiste esclusivamente nel coordinamento e nello svolgimento *“in forma unitaria delle attività dei soci per la gestione del servizio idrico integrato ... nell’ambito territoriale AURI Umbria sub ambito 4, secondo quanto stabilito nella Convenzione, e relativo Disciplinare tecnico, con il competente Ente di Governo d’Ambito”* (v. Statuto della società, in www.siiato2.it). L’Autorità Umbra per Rifiuti e Idrico (AURI) – quale consorzio di funzioni tra tutti i comuni della regione con

personalità giuridica di diritto pubblico – esercita le funzioni in materia di servizio idrico integrato e di servizio di gestione integrata dei rifiuti attribuite alle Autorità di ambito territoriale dalla normativa vigente nell’ambito territoriale ottimale (v. in particolare art. 147, d.lgs. n. 152/2006²). Sicché la *S.I.I.* è il soggetto gestore a cui l’AURI ha affidato la gestione del servizio idrico integrato dell’ATI Umbria 4 (che comprende 32 Comuni della provincia di Terni) sulla base di una Convenzione (v. art. 151, d.lgs. n. 152/2006) con relativo disciplinare e una Carta del Servizio, e nel rispetto di un Piano di Ambito (v. art. 149, d.lgs. n. 152/2006), che è lo strumento di programmazione economico-finanziaria e degli investimenti.

12.5.- Avuto riguardo al delineato assetto organizzativo del servizio idrico integrato e alla compagine societaria che lo gestisce su base convenzionale, il Comune di Narni non ha adeguatamente motivato circa l’impossibilità di esercitare un controllo pubblico congiunto mediante l’implementazione di azioni di coordinamento e concertazione con gli altri soci pubblici (v. § 9.4.1). La Sezione si riserva pertanto di svolgere adeguati approfondimenti in coincidenza con la prossima verifica sui controlli interni, con l’avvertenza che il persistere di lacune informative o organizzative dei controlli interni potrebbero ridondare nell’irrogazione delle sanzioni previste dal comma 4 dell’articolo 148 del Tuel.

12.6.- In ogni caso, per concludere sul punto e prescindendo dalle valutazioni in ordine alla sussistenza di una situazione di “controllo pubblico”, la Sezione ribadisce, con riferimento a tutte le società partecipate in precedenza indicate, la necessità di definire (anche in via concordataria con gli altri partner) un sistema di controlli strutturato e organizzato (art. 147-*quater*, comma 1, Tuel) e le attività di controllo, sia in relazione alla definizione preventiva degli obiettivi gestionali ai quali deve tendere la società partecipata (art. 147-*quater*, comma 2, Tuel), sia per effettuare il monitoraggio periodico sull’andamento delle società, analizzando gli scostamenti rispetto agli obiettivi assegnati (art. 147-*quater*, comma 3, Tuel).

² L’art. 147 (Organizzazione territoriale del servizio idrico integrato), d. lgs. 1532/2006, prevede in particolare che “Gli enti locali ricadenti nel medesimo ambito ottimale partecipano obbligatoriamente all’ente di governo dell’ambito, individuato dalla competente regione per ciascun ambito territoriale ottimale, al quale è trasferito l’esercizio delle competenze ad essi spettanti in materia di gestione delle risorse idriche” e che “Qualora l’ambito territoriale ottimale coincida con l’intero territorio regionale, ove si renda necessario al fine di conseguire una maggiore efficienza gestionale ed una migliore qualità del servizio all’utenza, è consentito l’affidamento del servizio idrico integrato in ambiti territoriali comunque non inferiori agli ambiti territoriali corrispondenti alle province o alle città metropolitane”;

13.- L'istruttoria si è poi appuntata sull'Azienda Speciale Multiservizi ASPEM, ente strumentale del Comune per il quale sussistono i presupposti del controllo analogo, chiedendo la trasmissione dei provvedimenti (giuntali, consiliari o di altra natura) che, per gli e. f. 2020 e 2023, recano le determinazioni e gli atti di cui all'art. 114 del TUEL, a norma del quale *"l'ente locale [...] determina le finalità e gli indirizzi; approva gli atti fondamentali; esercita la vigilanza; verifica i risultati della gestione; provvede alla copertura degli eventuali costi sociali"* (comma 6). A tali fini, il medesimo art. 114 del TUEL precisa che *"sono fondamentali i seguenti atti dell'azienda da sottoporre all'approvazione del consiglio comunale: a) il piano-programma, comprendente un contratto di servizio che disciplini i rapporti tra ente locale ed azienda speciale; b) il budget economico almeno triennale; c) il bilancio di esercizio; d) il piano degli indicatori di bilancio"* (comma 8).

13.- L'Amministrazione ha depositato, per quanto di interesse, la seguente documentazione:

- bilancio di esercizio al 31/12/2022 con nota integrativa;
- bilancio di esercizio al 31/12/2023 con nota integrativa;
- deliberazione di Consiglio comunale n. 62 del 21/09/2023 recante l'approvazione del Bilancio di esercizio 2022, del Piano-programma comprendente il contratto di servizio con il Comune di Narni, del budget economico triennale 2023/2025 e del Piano degli indicatori di bilancio;
- deliberazione di Consiglio comunale n. 50 del 26/09/2024 recante l'approvazione del Bilancio di esercizio 2023, del Piano-programma comprendente il contratto di servizio con il Comune di Narni, del budget economico triennale 2024/2026 e del Piano degli indicatori di bilancio;
- relazione del revisore legale unico sull'esercizio chiuso al 31/12/2022, da cui risultano le seguenti osservazioni: *"emerge un patrimonio netto di € 65.146 al netto dell'utile d'esercizio di € 15.715. Per quanto riguarda i ricavi, questi sono aumentati rispetto all'esercizio precedente di circa il 20%. Quanto detto, ha influito positivamente sul risultato finale di bilancio che rispetto all'anno precedente ha registrato un dato positivo"*;
- relazione del revisore legale unico sull'esercizio chiuso al 31/12/2023, da cui risultano le seguenti osservazioni: *"emerge un patrimonio netto di € 80.864 al netto dell'utile d'esercizio di € 9.683. Per quanto riguarda i ricavi, questi sono aumentati rispetto all'esercizio precedente di circa il 4%"*.

14.- Infine, il Magistrato istruttore ha chiesto di dettagliare i servizi per i quali è stata

misurata la soddisfazione degli utenti e quelli per i quali tale misurazione è mancata (cfr. § 7.8.2 Ref., ee. ff. 2022 e 2023, risposta “solo su alcuni”). L’Ente ha precisato che “per il 2022 i servizi per i quali è stata misurata la soddisfazione degli utenti sono stati i servizi demografici, di polizia locale e quelli tributari; quelli per i quali tale misurazione è mancata sono stati i servizi cimiteriali, i servizi sociali e gli affari generali”, mentre “per il 2023 i servizi per i quali è stata misurata la soddisfazione degli utenti sono stati i servizi demografici e la polizia locale; quelli per i quali tale misurazione è mancata sono stati i servizi cimiteriali, i servizi sociali, tributari e gli affari generali”.

14.1.- Al riguardo, la Sezione nel censurare una scarsa attenzione alla rilevazione della *citizen satisfaction* da parte del Comune di Narni, rinvia a quanto già espresso in relazione al controllo sulla qualità dei servizi (§ 8.3).

15.- Conclusivamente, dall'analisi dei referti sugli esercizi finanziari 2020, 2021, 2022 e 2023 e degli elementi successivamente forniti in risposta alle richieste istruttorie, la Sezione regionale:

- RILEVA che il sistema dei controlli interni del Comune di Narni presenta una serie di lacune ed inadeguatezze siccome illustrate e dettagliate nella parte motivata;
- SEGNALE in particolare le criticità, le lacune e le sollecitazioni esplicitate nei §§ 7.4, 8.3, 9.5, 10.2, 12.5, 12.6 e 14.1.
- INVITA l’Ente a provvedere tempestivamente ai necessari interventi correttivi, fornendo dettagliato e documentato ragguaglio a questa Sezione regionale;
- AVVERTE che, in carenza di idonee azioni emendative o di perdurante renitenza informativa, si potrebbe configurare un rilievo di assenza o inadeguatezza degli strumenti e delle metodologie del sistema dei controlli interni, con le connesse ricadute sanzionatorie;
- 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 Narni quanto riscontrato e descritto nella parte motiva;

DISPONE

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

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.

Manda alla Segreteria per gli adempimenti di rito.

Così deliberato, nella camera di consiglio del 14 gennaio 2025.

Il Magistrato estensore

Costantino Nassis

Il Presidente

Antonello Colosimo

Depositata in Segreteria il 15 gennaio 2025

Il Funzionario Preposto

Dott.ssa Antonella Castellani