



CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA PUGLIA

La Sezione, composta dai magistrati:

Enrico Torri	Presidente <i>relatore</i>
Giovanni Natali	Referendario
Nunzio Mario Tritto	Referendario
Daniela Piacente	Referendario
Lucia Minervini	Referendario

ha adottato la seguente

DELIBERAZIONE

sulla verifica del funzionamento dei controlli interni ai fini del rispetto delle regole contabili e dell'equilibrio di bilancio del **Comune di Ginosa (TA)**, relativamente all'esercizio 2019.

udito il relatore Pres. Enrico Torri, nella camera di consiglio del **29 settembre 2022**, convocata con ordinanza n. 20/2022.

Premesso in **FATTO**, Considerato in **DIRITTO**

L'art. 148 del d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267, recante il "Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali" (TUEL), come sostituito dall'art. 3, comma 1, lett. e) del decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 dicembre 2012 n. 213 e dall'art. 33, comma 1, del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 91, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 agosto 2014, n. 116, nell'ambito delle misure volte al rafforzamento della partecipazione della Corte dei conti alle verifiche sulla sana gestione finanziaria degli enti territoriali, prevede al primo comma 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.”

Con deliberazione della Sezione delle Autonomie della Corte dei conti n. 19/2020/SEZAUT/INPR, ai sensi del citato art. 148 TUEL, nel fornire le linee guida alla funzione di referto in parola, relativamente all'esercizio 2019, ha sottolineato quanto segue: “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...l'adozione di un efficace sistema di controlli interni rappresenta, altresì, lo strumento migliore per rispondere alle esigenze conoscitive del management e 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. ...Allo scopo di promuovere modelli di governance più innovativi e responsabili, le ... Linee guida e lo schema di relazione-questionario sul funzionamento del sistema dei controlli interni nell'esercizio 2019 intendono offrire ai Sindaci delle Città metropolitane e dei Comuni con popolazione superiore ai 15.000 abitanti, nonché ai Presidenti delle Province 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. ... le ripercussioni prodotte dall'emergenza legata alla crisi epidemiologica da COVID-2019 sembrano essere destinate ad incidere in modo particolarmente significativo sul quadro di detti controlli, in considerazione principalmente dell'esigenza di adattarne la struttura organizzativa e le modalità di gestione delle prestazioni lavorative allo scopo di garantire la tutela della salute del relativo personale dipendente. Per affrontare ... tale situazione emergenziale, la Sezione delle autonomie ha inteso offrire un ulteriore supporto operativo agli organi e alle strutture di controllo interno degli enti territoriali attraverso l'adozione di specifici criteri di indirizzo e orientamento volti a dotare i controlli di più adeguati strumenti (organizzativi, informatici e metodologici) per contrastare efficacemente le emergenze attuali e future. In particolare, con la deliberazione n. 18/SEZAUT/2020/INPR, recante "Linee di indirizzo per i controlli interni durante l'emergenza da Covid-19", la Corte dei conti ha voluto evidenziare alcuni *alert* su aree o aspetti significativi della gestione i cui esiti potrebbero rischiare di compromettere, in assenza di opportune interazioni sinergiche tra i controlli, il perseguimento degli equilibri di bilancio, con pesanti ricadute sul sistema economico e finanziario dell'Ente. ...Il tempestivo aggiornamento del modello organizzativo, prodotto dalla necessità di conformarsi alle modifiche del quadro normativo di riferimento o di revisione degli assetti operativi dell'Ente, richiede più frequenti interlocuzioni tra gli organi di controllo interno e l'Amministrazione, al fine sia di mitigare i rischi di contagio tra i lavoratori sia di fornire una più chiara visione delle reali possibilità di interventi di spesa o di rinvio/riduzione di entrate tributarie e tariffarie conseguenti alle forti sollecitazioni provenienti dal territorio. ...La circolarità delle informazioni e il progressivo miglioramento dei processi di analisi interna rispondono all'esigenza di procedere più speditamente lungo il percorso di evoluzione dei sistemi di pianificazione, misurazione e valutazione della performance a supporto dei processi decisionali. In questa direzione, è essenziale implementare una sinergica collaborazione fra le diverse metodologie di controllo, con relativo affinamento dei metodi e dei contenuti delle tipologie di controllo coinvolte nel processo integrativo. Nell'intento di promuovere tale processo sinergico, l'ottica delle ... Linee guida continua ad insistere su 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. Affinché

tale integrazione sia effettiva, è necessario, però, che i loro contenuti siano coerenti e conseguenti, come fasi successive di elaborazione di un report unitario su cui fondare, in modo sostanziale, i processi decisionali dell'Ente. ... Benché il sistema dei controlli interni necessiti di opportuni adeguamenti per renderlo più rispondente alle esigenze nascenti dalla crisi indotta dall'emergenza epidemiologica, lo schema di relazione-questionario per l'esercizio 2019 conserva inalterate le caratteristiche di forma e contenuto delle Linee guida approvate gli scorsi anni. Ciò in quanto il questionario risponde, principalmente, all'esigenza di cogliere le principali modalità attuative del sistema dei controlli interni che le diverse realtà territoriali hanno adottato nell'anno di riferimento, permettendo così di analizzarne il funzionamento ed i risultati raggiunti. Esso, quindi, non necessita di particolari adattamenti dato che il contesto organizzativo e gestionale dei controlli effettuati nel 2019 non poteva essere stato ancora inciso dagli effetti dirompenti prodotti dalla pandemia da COVID-2019." .

Il suddetto schema di relazione, strutturato in un questionario a risposta sintetica, continua pertanto ad essere organizzato in otto sezioni, dedicate alla raccolta di informazioni uniformi per ciascuna tipologia di controllo.

La prima sezione (Sistema dei controlli interni) mira ad una ricognizione dei principali adempimenti comuni a tutte le tipologie di controllo; i quesiti attengono alla verifica della piena ed effettiva operatività dei controlli in conformità alle disposizioni regolamentari, statutarie o di programmazione, cui si aggiungono particolari riferimenti al numero dei *report* da produrre e ufficializzare, alle criticità emerse e alle azioni correttive avviate;

Le successive sei sezioni sono volte a identificare e verificare gli orientamenti adottati, le eventuali problematiche, nonché il rispetto delle prescrizioni normative e regolamentari in ordine alle diverse tipologie di controllo: - controllo di regolarità amministrativa e contabile; - controllo di gestione; - controllo strategico; - controllo sugli equilibri finanziari; - controllo sugli organismi partecipati; - controllo sulla qualità dei servizi.

L'ottava sezione (Note) chiude il questionario con uno spazio dedicato ai chiarimenti necessari per la miglior comprensione delle informazioni, ovvero all'inserimento di informazioni integrative di carattere generale, commenti o altri dettagli informativi riferiti a specifici quesiti, ritenuti utili a rappresentare situazioni caratteristiche o peculiari.

Il questionario si pone i seguenti obiettivi:

- attuare la ricognizione dei principali adempimenti comuni a tutte le tipologie di controllo;

- intercettare problematiche inerenti atti aventi rilevanza finanziaria e/o patrimoniale e verificare l'adozione delle misure conseguenziali (controllo di regolarità amministrativa e contabile);
- delineare il contesto organizzativo, con approfondimento sull'utilizzo dei report periodici, sulla natura degli indicatori adottati, sul tasso medio di copertura dei costi dei servizi a domanda individuale e sul grado di raggiungimento degli obiettivi (controllo di gestione);
- determinare il grado di attuazione delle verifiche sulla realizzazione dei programmi e delle metodologie adottate per orientare le decisioni dei vertici politici (controllo strategico);
- verificare il rispetto della normativa in ordine al corretto svolgimento dei controlli finanziari (controllo sugli equilibri finanziari);
- rilevare il funzionamento del sistema dei controlli sugli organismi partecipati, approfondendo gli orientamenti adottati;
- accertare l'appropriatezza degli indicatori prescelti e il livello degli standard di qualità programmati in relazione alle prestazioni erogate dall'ente (controllo sulla qualità dei servizi).

La redazione del referto-questionario sui controlli interni, secondo le modalità e i criteri definiti dalla normativa, rappresenta un importante strumento ricognitivo di supporto per le scelte programmatiche dell'ente locale, rendendo possibile l'adozione delle misure correttive rese necessarie. Detto ultimo profilo costituisce uno degli indicatori più utili attraverso cui misurare l'efficacia complessiva del sistema dei controlli interni.

All'ordinaria funzione di referto agli organi di vertice politico e amministrativo nonché all'organo di revisione contabile dell'ente, svolta dalle Sezioni regionali della Corte dei conti in esito alle verifiche sul funzionamento dei controlli interni, si affianca la previsione di cui al comma 4 dell'art. 148 TUEL, che prevede da parte delle Sezioni giurisdizionali regionali un esito sanzionatorio pecuniario a carico degli amministratori responsabili, nei casi di rilevata assenza o inadeguatezza degli strumenti e delle metodologie di controllo interno adottate.

Quanto al **Comune di Ginosa**, si rammenta quanto segue:

- Con **deliberazione n. 93/2018/PRSP**, questa Sezione regionale di controllo per la Puglia, con riferimento al rendiconto 2015 del comune di Ginosa (TA), ai sensi dell'art.148-bis del D.Lgs. 267/2000, ha statuito quanto segue: 1) dichiara che costituiscono violazione di norme finalizzate a garantire la regolarità della gestione

ed irregolarità suscettibili di pregiudicare, anche in prospettiva, gli equilibri economico-finanziari dell'Ente, la criticità di cassa con fondo cassa totalmente vincolato, quota vincolata utilizzata per spese correnti non reintegrata a fine esercizio ed il reiterato ricorso all'anticipazione di tesoreria; la rilevante esposizione debitoria con tempi medi di pagamento superiore ai limiti di legge (art 4 ss d lgs 231/2002) e la presenza di debiti vetusti non ancora estinti, la scarsa efficacia della lotta all'evasione tributaria e della riscossione delle entrate proprie, la presenza di debiti fuori bilancio, il superamento del parametro di deficitarietà strutturale n. 4; 2) prescrive che l'Ente adotti ogni misura correttiva idonea a superare definitivamente le criticità rilevate nella presente deliberazione; 3) dispone che l'Ente comunichi, in sede di misure correttive, le ragioni del mancato pagamento dei debiti vetusti indicati nella nota prot. prot. 14008 del 24.05.2018 e le ragioni del mantenimento in bilancio; 4) dispone che l'Ente fornisca, in sede di misure correttive, chiarimenti sui compensi legali riconosciuti come debiti fuori bilancio.

- Con **deliberazione n. 98/2020/PRSE**, questa Sezione regionale di controllo per la Puglia accertava la presenza dei vari profili di criticità, con riferimento alla sana gestione finanziaria dell'ente relativa all'esercizio 2018: - **tardiva approvazione del rendiconto**; - presenza nel conto consuntivo dell'esercizio 2018 di una **notevole mole di residui attivi e passivi**, con conseguente criticità inerente alla gestione dei medesimi; in particolare, riscossioni insufficienti determinano: *i)* scarse disponibilità liquide; *ii)* formazione di nuovi residui attivi; *iii)* riflessi negativi sulla quantificazione del FCDE che, essendo calcolato sui residui attivi, è destinato a subire incrementi a fronte delle difficoltà dell'ente nella riscossione dei propri crediti; criticità nella gestione dei residui confermata dai dati del rendiconto 2019; - **fondo crediti di dubbia esigibilità**; si richiamava l'attenzione in ordine alla corretta individuazione dei capitoli di entrata in relazione ai quali procedere agli accantonamenti al FCDE, in linea con le raccomandazioni dell'Organo di revisione; - **fondo perdite aziende e società partecipate**; veniva evidenziato un disallineamento fra l'importo complessivo delle perdite registrate nel 2017 dalle società partecipate dal Comune e l'accantonamento a titolo di fondo perdite aziende e società partecipate (€ 0,00), in contrasto con l'art. 21, comma 1, del d.lgs. n. 175/2016 (TUSP), che impone alle pubbliche amministrazioni locali che adottano la contabilità finanziaria, nel caso in

cui le proprie società partecipate presentino un risultato di esercizio negativo, di accantonare nell'anno successivo in apposito fondo vincolato un importo pari al risultato negativo non immediatamente ripianato, in misura proporzionale alla quota di partecipazione; - l'accantonamento al **fondo contenzioso**, evidenziava criticità; in particolare, l'applicazione al valore del contenzioso pendente - ai fini dell'accantonamento al fondo in esame - di una percentuale forfetaria (35%), prescindente dall'analisi della specificità delle singole controversie, non appariva in linea con un prudente apprezzamento dei rischi a cui l'Ente era esposto; si invitava, pertanto, il Comune a effettuare un costante monitoraggio del contenzioso in essere, verificando la congruità degli accantonamenti per fronteggiare eventuali passività potenziali e scongiurare che le stesse possano minare gli equilibri di bilancio; - si evidenziava la scarsa **capacità di riscossione** dell'Ente, risultata in peggioramento in base ai dati del rendiconto 2019; - **Fondo cassa e Tempestività dei pagamenti**; si evidenziava il consistente ricorso all'anticipazione di tesoreria e la difficoltà dell'Ente nel fronteggiare i debiti esigibili con le disponibilità liquide proprie; inoltre, la lentezza nello smaltimento dei debiti commerciali costituiva un indicatore della difficoltà di condurre a conclusione i procedimenti di spesa (con il relativo pagamento) entro tempi fisiologici; - **Debiti fuori bilancio e parametri di deficitarietà**: nell'esercizio 2018 il Comune riconosceva e finanziava debiti fuori bilancio, derivanti da sentenze esecutive, *ex art. 194, comma 1, lett. a), TUEL*, per un importo quasi doppio rispetto a quello del 2017; nel medesimo esercizio l'Ente ha registrato il superamento dei seguenti parametri di deficitarietà (d.m. 28.12.2018): **P6** - Indicatore 13.1 (Debiti riconosciuti e finanziati); **P7** - Indicatori 13.2 + 13.3 (Debiti in corso di riconoscimento + Debiti riconosciuti e in corso di finanziamento); si evidenziava inoltre la necessità per l'Ente di porre in essere le iniziative più opportune per corrispondere all'esortazione del Revisore di «[...] *assicurare la corretta gestione di tutte le procedure amministrative al fine di scongiurare la formazione di contenzioso e adottare, altresì, una responsabile programmazione e gestione dei capitoli di spesa contenuti nei documenti di programmazione*».

Premesso quanto sopra, con la presente deliberazione questa Sezione regionale di controllo si pronuncia sul funzionamento dei controlli interni ai fini del rispetto delle regole

contabili e dell'equilibrio di bilancio del **Comune di Ginosa** (TA), relativamente all'esercizio 2019.

L'analisi del referto annuale del Sindaco del Comune di Ginosa ha evidenziato la necessità di acquisire ulteriori elementi per il completamento dell'attività istruttoria. La risposta ai chiarimenti richiesti dal Magistrato è pervenuta in data 29/11/2021, con prot. 7360.

Dall'esame complessivo del referto annuale, degli elementi di risposta forniti in sede istruttoria, del regolamento del Comune sui controlli interni e di altri atti regolamentari interni, è emerso che l'Ente (con popolazione pari a 22.582 abitanti) ha previsto ed attuato, per l'esercizio 2019, un sistema di controlli interni che necessita di modifiche ed integrazioni volti ad assicurarne una maggiore funzionalità e adeguatezza, nei termini delle osservazioni che seguono.

1. Controllo di regolarità amministrativa e contabile.

Il controllo di regolarità amministrativa e contabile, previsto dall'art. 147 TUEL e disciplinato dall'art.147-*bis* del TUEL, è finalizzato a garantire la legittimità, la regolarità e la correttezza dell'azione amministrativa.

L'art. 5 del regolamento sui controlli interni (approvato con deliberazione del consiglio comunale n. 50 del 28.12.2012), disciplina il "controllo preventivo di regolarità", finalizzato a verificare la regolarità, legittimità e correttezza dell'azione amministrativa. Questa tipologia di controllo, si esplica sugli atti di propria competenza, mediante parere di regolarità tecnica formulata dal responsabile del servizio interessato, e dal parere di regolarità contabile, formulato dal responsabile dell'area economico finanziaria.

L'art.6 del regolamento disciplina il "controllo successivo di regolarità amministrativa", svolto nel rispetto del principio di autotutela, che impone all'amministrazione il potere-dovere di riesaminare la propria attività e i propri atti, allo scopo di emendare errori o rivedere scelte compiute, prevenendo o ponendo fine a conflitti potenziali. Detto controllo è svolto sotto la direzione del Segretario Generale, preposto a tale compito, con l'assistenza del responsabile dell'ufficio contratti in qualità di verbalizzante, attraverso un controllo a campione nei primi 10 giorni di ogni mese, in misura pari al 5% delle determinazioni pubblicate ogni mese. Esso viene esercitato sulle determinazioni di impegno di spesa, sui contratti e sugli altri atti amministrativi, quali determinazioni aventi valore negoziale, determinazioni di modifica di disposizioni contrattuali.

Alla luce di quanto dichiarato nel referto trasmesso, per quanto attiene al controllo successivo, nel corso dell'esercizio 2019, emerge che la tecnica di selezione degli atti da sottoporre a verifica è avvenuta con un campionamento "ad estrazione casuale semplice".

Il regolamento sui controlli interni del comune, come indicato nell'item 1.1 del referto, prevede l'elaborazione di n. 3 report quadrimestrali.

In sede istruttoria è stato chiesto all'ente di fornire le motivazioni per le quali i responsabili dei servizi in occasione delle proposte di deliberazione, non hanno relazionato in ordine anche ai riflessi diretti ed indiretti sulla situazione economia finanziaria dell'ente. Il Comune ha precisato che dette valutazioni sono di norma effettuate dal responsabile del servizio economico finanziario, cui vengono sottoposte per il parere tutte le proposte di deliberazione diverse dai meri atti di indirizzo. Si prende quindi atto che i responsabili dei servizi non hanno relazionato in ordine anche ai riflessi diretti e indiretti sulla situazione economico-finanziaria o sul patrimonio dell'Ente, al fine di consentire al responsabile finanziario l'espressione del parere di regolarità contabile e dell'eventuale attestazione della copertura finanziaria.

In merito agli atti estratti e controllati, è stato chiesto di indicare la percentuale di quelli esaminati rispetto al totale degli atti perfezionati nell'anno, suddivisi per categoria, nonché di descrivere la tecnica di estrazione utilizzata. Nella nota di risposta istruttoria, l'Ente ha chiarito che le determinazioni da sottoporre a controllo successivo sono sorteggiate in misura pari al 5% delle determinazioni pubblicate; non è stato prodotto alcun atto interno relativo alle tecniche di campionamento, ma unicamente due documenti, il primo, contenete una estrazione di numeri casuali generati mediante il sito internet www.blia.it, il secondo, invece, contiene due verbali (sprovvisti di protocollo) con le rispettive schede di controllo di regolarità amministrativa.

Dalle risposte al questionario emerge (*item 2.4*) che il controllo di gestione dell'anno precedente non ha concorso ad individuare settori dell'ente da sottoporre a controllo successivo. L'Ente ha precisato che "l'attività dell'Unità preposta al controllo di gestione nel biennio 2018/2019 si è svolta in modo frammentato" a causa delle dimissioni dei componenti esterni e dell'assenza prolungata del responsabile finanziario.

E' stato chiesto all'ente di chiarire in che modo i criteri di campionamento, applicati per la selezione casuale degli atti, tengono conto della disciplina in materia di prevenzione della

corruzione di cui alla legge 190/2012 (art.1 commi 6-9). Nella nota di risposta, il comune si è limitato ad affermare che il criterio di campionamento tiene conto unicamente di quanto stabilito dal regolamento. Si osserva al riguardo che stabilire una percentuale fissa di atti da esaminare per la sola categoria di atti selezionata, non appare un criterio adeguato di campionamento, non potendosi pretermettere specifici fattori di rischio, anche legati a fenomeni di corruzione, che caratterizzano maggiormente taluni provvedimenti rispetto ad altri. Sarebbe pertanto opportuno includere tra gli atti da sottoporre a controllo, quelli di importo rilevante o attinenti a aree connotate da particolari rischi gestori.

Alla luce di quanto di quanto sin qui evidenziato, la presenza di un ridottissimo numero di atti esaminati (5%) in proporzione a quelli adottati, nonché la pretermissione di controlli su atti connotati da evidenti rischi gestori, vanifica la funzione che l'ordinamento attribuisce a tale forma di controllo. Si ritiene pertanto necessario che l'Ente, al fine di poter rendere effettiva tale tipologia forma di controllo, incrementi la percentuale degli atti (campione) da sottoporre a verifica e attivi, nell'anno in corso, controlli, ispezioni o altre indagini, tempestivi, volti ad accertare la regolarità amministrativa e contabile dell'attività posta in essere da specifici uffici o servizi, implementando le verifiche nel senso suindicato.

In conclusione, nel prendere atto delle modalità di svolgimento del controllo di regolarità amministrativa e contabile, si invita l'Ente a porre rimedio alle criticità segnalate.

2. Controllo di Gestione

Il controllo di gestione - le cui finalità, oggetto e modalità sono fissate negli artt. 196 e 197 TUEL - è svolto con riferimento ai singoli servizi e centri di costo, 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.

Detto controllo monitora l'attività gestionale, rilevando con carenza periodica definita dal regolamento di contabilità dell'ente, gli scostamenti tra risultati conseguiti e gli obiettivi predefiniti, fornendo elementi all'organo di direzione per il miglioramento dell'efficacia, efficienza ed economicità dell'azione amministrativa, anche al fine dell'adozione di tempestivi interventi correttivi.

Il controllo di gestione si articola in varie fasi:

- predisposizione del piano esecutivo di gestione, con cui si definiscono gli obiettivi di gestione, si individuano i risultati attesi e si assegnano le risorse necessarie al loro raggiungimento, insieme alle risorse umane e strumentali, ai vari centri di responsabilità, fissando altresì gli indicatori per la valutazione del livello di realizzazione degli obiettivi;
- rilevazione e misurazione dei dati della gestione;
- rendicontazione dei risultati ai centri di responsabilità dell'ente;
- adozione di tempestivi interventi correttivi resisi necessari in caso di scostamenti.

Oltre all'obbligo di relazione sul funzionamento dei controlli interni posto a carico del sindaco e del presidente della provincia dall'art. 148 TUEL, l'art. 198-bis prevede che la struttura operativa alla quale è assegnata la funzione di controllo, fornisce la conclusione del predetto controllo, oltre che agli amministratori e ai responsabili dei servizi, anche alla Corte dei conti.

L'art. 4 del regolamento sui controlli interni, stabilisce che il controllo di gestione dell'Ente - finalizzato a verificare l'efficacia, efficienza ed economicità dell'azione amministrativa, al fine di ottimizzare, anche mediante tempestivi interventi di correzione, il rapporto tra obiettivi e azioni realizzate, nonché tra risorse impiegate e risultati - si articola nelle seguenti fasi: a) analisi dei documenti contenenti gli obiettivi dell'Ente, tra i quali gli obiettivi assegnati dal Sindaco unitamente all'incarico di funzioni dirigenziali, quelli strategici ed operativi contenuti nel Piano della *performance*, quelli desunti dal Peg.; b) rilevazione dei dati relativi ai costi ed ai proventi, nonché rilevazione dei risultati raggiunti in riferimento ai singoli servizi e centri di costo, ove previsti; c) elaborazione di indici e parametri finanziari, economici e di attività riferiti ai servizi ed ai centri di costo; d) elaborazione di relazioni periodiche (*reports*) - almeno quadrimestrali - riferite all'attività complessiva dell'Ente, alla gestione di aree di attività, alla gestione dei singoli servizi o centri di costo o di singoli programmi e progetti. L'Unità preposta al controllo di gestione è composta da 3 membri: Responsabile Settore Finanziario, con funzioni di Presidente; n. 2 componenti esterni, nominati con decreto del Sindaco, aventi quale requisito minimo laurea in materie giuridiche o economiche di durata quinquennale. L'Unità elabora rapporti quadrimestrali sui risultati del controllo, trasmessi al Sindaco, al Segretario Generale, alla Giunta Comunale e al Presidente del Consiglio.

Nel referto trasmesso, il Comune ha comunicato di non essersi dotato di un sistema di contabilità analitica per centri di costo che consenta di valutare l'efficienza e l'economicità dell'azione amministrativa. La contabilità analitica per centri di costo rappresenta uno strumento utile per ottenere informazioni di tipo economico e relative al raggiungimento degli obiettivi di singoli servizi, programmi o progetti. Il centro di costo è l'unità elementare di valutazione ed analisi della gestione dell'ente. L'assenza di rilevazioni per centri di costo non consente all'ente valutazioni ponderate sull'efficienza e l'economicità dell'azione amministrativa. Ulteriori chiarimenti sono stati richiesti in via istruttoria in ordine al mancato utilizzo della contabilità economico patrimoniale e degli indicatori previsti nel referto, nonché sulla inidoneità del controllo di gestione di influenzare l'attività in corso e di riprogrammare gli obiettivi. L'ente si è al riguardo limitato a richiamare difficoltà dovute alla discontinuità operativa del personale adibito a tali funzioni.

Come precisato nelle linee guida sui controlli interni elaborate dalla Sezione delle autonomie, è di fondamentale importanza la predisposizione di un sistema di contabilità economico-patrimoniale affidabile, in grado di fornire informazioni sull'efficienza gestionale in termini di costi e di ricavi nonché sull'adeguatezza delle risorse utilizzate, in relazione alle attività svolte e ai risultati conseguiti.

Una valida sintesi dei risultati raggiunti può essere ottenuta mediante l'impiego di vari indicatori, tra cui: - indicatori di attività; - indicatori di efficienza; - indicatori di efficacia. Detti parametri rappresentano la struttura minima di monitoraggio cui l'ente deve fare riferimento per implementare un esaustivo controllo di gestione.

Gli indicatori di attività esprimono l'attività svolta da una determinata unità organizzativa mettendo a raffronto l'attività erogata con il carico di lavoro, potenziale o reale, riferita all'unità organizzativa. Gli indicatori di efficienza e di efficacia misurano la *performance* dell'attività gestionale dell'ente. L'efficienza rileva la capacità di produrre beni o servizi in relazione all'utilizzo di risorse. Gli indicatori di efficacia misurano il grado di raggiungimento degli obiettivi, sia in termini quantitativi che qualitativi.

Dalla nota di risposta del Comune, è emerso che questi tipi di indicatori non risultano utilizzati, né implementati nel sistema gestionale.

Dall'interrogazione dell'applicativo ConTe, non risulta trasmesso il referto sul controllo di gestione, come evidenziato nella tabella sottostante:

TI trovi in: [Servizi on-line](#) > [FITNet](#) > [ConTe](#) > [DOCUMENTI](#) > [Interrogazione](#)

DOCUMENTI - Interrogazione [Guida](#)

Nessun dato trovato

Esercizio Fase Ambito geografico

Tipo Ente Regione

Provincia

Denominazione Ente

Adempimento normativo

Tipo Documento

Stato documento

Data invio da a

Il referto, la cui trasmissione alla Corte dei conti è obbligatoria per legge (art. 198-*bis* TUEL), è finalizzato ad evidenziare le verifiche effettuate, le criticità riscontrate e ad appurare l'adozione dei necessari correttivi.

In conclusione, sulla base del referto e degli esiti istruttori la Sezione rileva che l'ente si è dotato di una insufficiente struttura di controllo di gestione, sostanzialmente inadeguata a monitorare l'attività di gestione, *sub specie* delle tempestive rilevazioni degli scostamenti tra risultati e obiettivi predeterminati, dell'analisi delle cause e della segnalazione agli organi di direzione delle misure di autocorrezione; con conseguente necessità di porre in essere le opportune misure correttive alle suddette criticità.

3. Controllo sugli equilibri finanziari.

Il controllo sugli equilibri finanziari, previsto dall'art. 147-*quinquies* del TUEL, finalizzato a rafforzare il controllo esercitato dall'organo di revisione contabile, ai sensi dell'art. 1, co. 166 e ss. della legge n. 266/2005, mediante il coinvolgimento trasversale degli organi istituzionali dell'ente, assicura gli equilibri di bilancio ed il rispetto dei vincoli di finanza pubblica.

Le concrete modalità di svolgimento di questa tipologia di controllo sono disciplinate nel regolamento di contabilità di ciascun ente, nel rispetto delle disposizioni dell'ordinamento finanziario e contabile degli enti locali (cfr. artt. 153, c. 4 e 6; 193 TUEL).

Il controllo sugli equilibri finanziari deve prevenire situazioni gestionali in contrasto con le previsioni di bilancio, al fine di mantenere gli equilibri finanziari nel corso dell'intera

gestione: in particolare, per quanto attiene agli equilibri finanziari della gestione di competenza (artt. 162 e ss. TUEL), della gestione dei residui e della cassa.

Di particolare importanza è il ruolo del responsabile del Servizio finanziario, il quale deve svolgere un'attività di direzione e coordinamento nei confronti di tutti i soggetti dell'organizzazione, acquisendo e monitorando le informazioni utili alla salvaguardia degli equilibri di bilancio.

L'efficacia del sistema di controllo può essere valutata, in relazione alle concrete modalità del suo esercizio, sotto i seguenti profili: soggetti coinvolti; adozione di linee guida da parte del responsabile del servizio finanziario; segnalazioni obbligatorie effettuate (art. 153, c. 6 TUEL), riscontro di criticità nella gestione di competenza, dei residui e di cassa; adozione di misure consequenziali, quali approvazione di delibere di riequilibrio etc.

Dalla nota di risposta del Comune si evince che il controllo sugli equilibri finanziari è posto in essere sotto la vigilanza dell'organo di revisione. Il Comune dichiara che il responsabile del servizio finanziario convoca periodicamente una riunione con i responsabili dei servizi per esaminare l'andamento della gestione di competenza dei capitoli affidati, l'andamento della gestione dei residui, l'andamento della gestione di cassa. Sulla scorta delle informazioni così raccolte, il responsabile del servizio finanziario redige una relazione conclusiva per il sindaco, il segretario comunale, la giunta ed il collegio dei revisori, nella quale viene illustrata la situazione complessiva degli equilibri finanziari dell'Ente e sullo stato dell'indebitamento. In caso di condizioni di squilibrio finanziario, la giunta propone al consiglio comunale le iniziative da intraprendere. Nel referto viene indicato un numero di report previsti/programmati nell'anno pari a 3 (*item 1.2 lett. d*), a fronte di nessun documento prodotto; al riguardo, l'Ente ha dichiarato che detto riferimento (pari a zero) "è ai *report* formali", in quanto "le attività previste dal regolamento si svolgono sistematicamente, seppur informalmente, su iniziativa del responsabile del servizio finanziario". In conclusione, l'Ente afferma che "l'attività di controllo degli equilibri finanziari, se pur svolta in maniera sistematica, non risulta rispettosa delle modalità procedurali stabilite dal regolamento."

La Sezione prende atto di quanto evidenziato dall'Ente e sottolinea che, nel periodo considerato, i controlli attivati hanno evidenziato diverse criticità in termini di possibili squilibri finanziari, come peraltro emerso dalla **deliberazione n. 98/2020/PRSE** di questa Sezione regionale di controllo per la Puglia, sopra richiamata.

4. Controllo strategico

Per verificare lo stato di attuazione dei programmi, l'ente locale deve definire metodologie di controllo strategico finalizzate alla rilevazione dei risultati conseguiti rispetto agli obiettivi predefiniti, degli aspetti economico-finanziari connessi ai risultati ottenuti, dei tempi di realizzazione rispetto alle previsioni, delle procedure operative attuate confrontate con i progetti elaborati, della qualità dei servizi erogati e del grado di soddisfazione della domanda espressa.

Il controllo strategico è finalizzato alla verifica dello stato di attuazione delle scelte e degli obiettivi contenuti nei documenti di pianificazione degli organi di direzione politica; è in sostanza l'attività volta a controllare l'attuazione dei programmi contenuti nel Documento Unico di Programmazione (DUP) e dettagliati nel PEG/Piano della Performance; realizza un'attività di collaborazione con gli organi politici con la finalità di supportarli nelle decisioni volte al raggiungimento degli obiettivi strategici.

Una corretta realizzazione di tale sistema di controllo postula la predisposizione di idonei set di indicatori che consentano di valutare gli obiettivi dell'ente sotto profili significativi, quali ad esempio il loro rilievo economico-finanziario, i tempi di realizzazione, la qualità dei servizi forniti.

La eventuale segnalazione di scostamenti in esito al monitoraggio operato con il controllo strategico, al fine dell'adozione di misure correttive, richiede periodiche verifiche che consentano di riorientare tempestivamente l'azione dell'ente verso gli obiettivi predefiniti in sede di programmazione.

Nella nota di risposta trasmessa dall'Ente, si afferma che il controllo strategico, consiste nell'analisi della congruenza e/o degli eventuali scostamenti con le missioni affidate dalle norme e dagli obiettivi predefiniti, delle scelte operative effettuate e le risorse umane, finanziarie e materiali utilizzate, dei tempi di realizzazione rispetto alle previsioni. L'unità preposta al controllo strategico è composta dal segretario comunale e da due componenti esterni nominati con decreto del sindaco, che "elabora rapporti almeno quadrimestrali sui risultati del controllo. Nel referto, il comune ha indicato di aver prodotto un solo report rispetto ai tre previsti ed ha confermato le criticità esposte per il controllo di gestione.

In particolare, il Comune di Ginosa non ha implementato un controllo strategico integrato con il controllo di gestione, né si utilizzano le informazioni della contabilità analitica per

orientare le decisioni inerenti l'allocazione delle risorse, la gestione dei servizi e le politiche tariffarie.

Sempre dal questionario emerge che non sono state effettuate verifiche preventive tecniche/economiche sull'attuazione delle scelte da operare a livello di programmazione.

Ulteriore grave criticità riscontrata attiene alla mancata adozione degli indicatori di contesto, *outcome*, efficacia, efficienza, economicità, innovazione e sviluppo, indispensabili per verificare i risultati conseguiti rispetto agli obiettivi predefiniti.

La Sezione, preso atto di quanto sopra rappresentato dall'Ente, ritiene necessario che il medesimo superi tempestivamente le criticità evidenziate, introducendo un controllo strategico realmente finalizzato alla verifica dello stato di attuazione degli obiettivi contenuti nei documenti di pianificazione degli organi di direzione politica.

5. Controllo sulla qualità dei servizi.

Ai sensi dell'art 147, comma 2, lett. e) TUEL, l'ente deve garantire il controllo della qualità dei servizi erogati, sia direttamente, sia mediante organismi gestionali esterni, con l'impiego di metodologie dirette a misurare la soddisfazione degli utenti esterni e interni.

Il controllo sulla qualità misura l'erogazione delle prestazioni rispetto a bisogni individuati, valutando successivamente la soddisfazione degli stessi rispetto a standard predefiniti.

Elemento centrale di tale rilevazione è la *customer satisfaction*, che delinea un modello di analisi in cui compito dell'amministrazione è dare risposte tempestive e correlate ai reali bisogni dei cittadini e delle imprese (Sez. Autonomie, delib. n. 5/2017/IPR).

Dal referto trasmesso è emerso che, per il 2019, il Comune ha adoperato gli strumenti di misurazione per il monitoraggio, la valutazione della qualità ed il grado di soddisfazione degli utenti solo relativamente ad alcuni servizi erogati.

In particolare, dagli esiti dell'istruttoria è emerso che i controlli di qualità sono stati svolti sui servizi erogati dal Centro diurno socio-educativo e riabilitativo, dal Centro diurno integrato per il supporto cognitivo e comportamentale ai soggetti affetti da demenza, dal Centro sociale polivalente per diversamente abili e per il Servizio di assistenza domiciliare integrata.

L'istruttoria ha inoltre confermato che l'ente non ha svolto rilevazioni sulla qualità dei servizi delle società partecipate " in considerazione sia dell'entità della partecipazione (CTP

2,959 e GAL “Luoghi del mito” 2,742%) che della natura dei servizi erogati (Farmacia comunale).

In sede istruttoria, sono state chieste all’ente alcuni chiarimenti: le motivazioni per le quali non sono stati adoperati gli indicatori di trasparenza dei costi di erogazione, di completezza del servizio, di conformazione agli standard di qualità; le motivazioni del mancato coinvolgimento degli *stakeholders* nella fase di definizione degli obiettivi, del mancato confronto sistematico con i livelli di qualità raggiunti da altre amministrazioni; richieste che non hanno trovato un puntuale riscontro da parte dell’Ente.

In conclusione, la Sezione rileva che, dal complesso delle risposte fornite, emerge un quadro di non soddisfacente misurazione della qualità dei servizi, stante l’assenza di un sistema organico e diffuso di rilevazione, elaborazione ed analisi del livello dei servizi erogati.

6. Controllo sulle società Partecipate.

In relazione al controllo sugli organismi partecipati, l’art. 147-*quater*, al comma 1, richiede che l’ente locale definisca, secondo la propria autonomia organizzativa, un sistema di controlli sulle società non quotate partecipate dallo stesso ente locale e che tali controlli vengano esercitati dalle strutture proprie dell’ente locale, che ne sono responsabili.

Il successivo comma 2 prevede, a tal fine, che l’amministrazione stabilisca preventivamente gli obiettivi gestionali cui deve tendere la società partecipata, secondo parametri qualitativi e quantitativi e organizzi un idoneo sistema informativo finalizzato a rilevare i rapporti finanziari tra l’ente e la società. Sulla base di tali informazioni, l’ente locale è tenuto ad effettuare il monitoraggio periodico sull’andamento delle società non quotate partecipate, analizzando gli scostamenti rispetto agli obiettivi assegnati e individuando le opportune azioni correttive.

La predeterminazione di obiettivi per tutte le società partecipate si ricollega al soddisfacimento degli interessi pubblici posti a base della partecipazione dell’ente e al correlato impiego di pubbliche risorse.

Gli obiettivi possono essere individuati in relazione ai contenuti dei contratti di servizio o di affidamento per le società strumentali o erogatrici di pubblici servizi, ovvero valorizzando i risultati organizzativi ed economici e finanziari della gestione, definendo

periodiche rilevazioni volte alla verifica di eventuali scostamenti ed alla adozione di misure correttive.

In sede istruttoria, è stato chiesto al Comune di illustrare, con riferimento al possesso di partecipazioni in società anche minoritarie, le attività di controllo svolte nel 2019, gli organi coinvolti, i monitoraggi sui rapporti finanziari e sulla situazione contabile di ciascuna società e sugli obiettivi assegnati ai sensi dei commi 2 e 3 dell'art. 147-*quater* del TUEL.

Con deliberazione del consiglio comunale n. 38 del 30.11.2020, è stato approvato il bilancio consolidato dell'ente. Con deliberazione della giunta comunale n. 185 del 09/11/2020, si è provveduto ad approvare l'elenco degli organismi che rientrano nel perimetro di consolidamento, come meglio evidenziato dalla tabella sottostante:

PERIMETRO CONSOLIDAMENTO	DI	QUOTA DI PARTECIPAZIONE	TIPOLOGIA	METODO DI CONSOLIDAMENTO
ENTI STRUMENTALI PARTECIPATI				
NESSUNO		//	//	//
SOCIETÀ PARTECIPATE				
CTP S.p.A.		2,959%	Trasporti	Proporzionale
Farmacia Comunale di Ginosa srl		49,00%	Farmacia	Proporzionale

Nella nota di risposta all'istruttoria, l'ente si è limitato a dichiarare che "L'attività di controllo sulle partecipate si svolge in occasione degli adempimenti di cui all'art. 20 del Testo Unico sulle società partecipate pubblica e dell'elaborazione del bilancio consolidato"; tralasciando gli ulteriori elementi oggetto della richiesta istruttoria, oltre a non considerare l'entità della partecipazione detenuta nella Farmacia comunale. Tale evidenza costituisce una grave criticità.

In sintesi, il complessivo sistema di controlli interni dell'Ente, quale emerso dal referto relativo all'esercizio 2019 e dalle correlate informazioni aggiuntive acquisite in sede istruttoria, restituisce una sola parziale adeguatezza dello stesso alla normativa richiamata, con conseguente necessità di implementare nel sistema una sinergica collaborazione fra le diverse tipologie di controllo, precisandone ed affinandone metodi e contenuti, al fine di mettere in relazione le diverse funzionalità cui sono deputati.

In tale direzione, i diversi controlli dovrebbero essere concepiti come un unico sistema di misurazione integrato, in grado di raccordare tra loro, per ciascuna attività gestionale, l'insieme dei diversi indicatori di cui ciascun tipo di controllo deve dotarsi. Affinché tale integrazione sia effettiva, è quindi necessario che i rispettivi contenuti siano coerenti e conseguenti, come fasi successive di elaborazione di un *report* unitario su cui fondare, in modo effettivo, i processi decisionali dell'ente.

In conclusione la Sezione, nel prendere atto dello stato di attuazione del sistema dei controlli interni, come emerso dal referto del Sindaco e dall'esame istruttorio svolto, si riserva di accertare il completo adeguamento del sistema dei controlli e dei regolamenti del **Comune di Ginosa** alle norme di legge.

P Q M

La Sezione regionale di controllo per la Puglia, ai sensi dell'art. 148, comma 1, TUEL

ACCERTA

la parziale adeguatezza del sistema dei controlli interni ai fini del rispetto delle regole contabili e dell'equilibrio di bilancio del **Comune di Ginosa** (TA) nell'esercizio 2019, segnalando la presenza delle osservazioni sopra evidenziate.

La presente deliberazione sarà trasmessa, a cura della Segreteria:

- al Sindaco del Comune di Ginosa (TA);
- al Presidente del Consiglio comunale;
- all'Organo di revisione del Comune di Ginosa (TA);

Si rammenta l'obbligo di pubblicazione della presente pronuncia sul sito istituzionale dell'Ente, ai sensi dell'art. 31 del d.lgs. 14.3.2013, n. 33.

Così deciso in Bari, nella camera di consiglio del **29 settembre 2022**.

IL PRESIDENTE *Relatore*

Enrico Torri