



Repubblica italiana

La Corte dei conti

Sezione regionale di controllo per l'Abruzzo

composta dai Magistrati:

Stefano SIRAGUSA	Presidente
Marco VILLANI	Consigliere
Giovanni GUIDA	Consigliere
Ilio CICERI	Consigliere (relatore)
Matteo SANTUCCI	Referendario
Andrea DI RENZO	Referendario

nella Camera di consiglio del 3 agosto 2022 ha assunto la seguente

DELIBERAZIONE

relativa al funzionamento del **sistema dei controlli interni del Comune di Sulmona (AQ) - Esercizio 2020;**

visto l'articolo 100, secondo comma, della Costituzione;

visto il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214 e successive modificazioni ed integrazioni;

vista la legge 14 gennaio 1994, n. 20 e successive modificazioni ed integrazioni;

visto il decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, recante approvazione del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali (Tuel) e successive modificazioni ed integrazioni;

visto, in particolare, l'articolo 148 del citato decreto legislativo n. 267/2000, novellato dalla lettera e) del comma 1, dell'articolo 3, del decreto-legge n. 174/2012, così come modificato dall'articolo 33 del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 91, convertito con modificazioni dalla legge 11 agosto 2014, n. 116;

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;

vista la deliberazione delle Sezioni riunite della Corte dei conti del 16 giugno 2000, n. 14/2000 che ha approvato il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della

Corte dei conti, nel testo modificato, da ultimo, con deliberazione del Consiglio di Presidenza del 19 giugno 2008, n. 229/CP/2008 (G.U. n. 153 del 2 luglio 2008);

vista la deliberazione n. 14 dell'11 febbraio 2021, con la quale la Sezione regionale di controllo per l'Abruzzo ha approvato il *"Programma di controllo sulla gestione per l'anno 2021"*;

vista la deliberazione dell'11 febbraio 2022, n. 31/2022/INPR, con la quale la Sezione regionale di controllo per l'Abruzzo ha approvato il Programma di controllo per l'anno 2022;

vista la ripartizione tra i Magistrati delle funzioni di competenza della Sezione regionale di controllo per l'Abruzzo, definita con i decreti del Presidente del 2 febbraio 2022, n. 1 e del 21 marzo 2022 n. 2;

vista la deliberazione 13/SEZAUT/2021/INPR, della Sezione delle Autonomie della Corte dei conti, depositata in data 21 luglio 2021, che ha approvato per l'annualità 2020 le linee guida per la relazione annuale del Sindaco dei Comuni con popolazione superiore ai 15.000 abitanti, del Sindaco delle Città metropolitane e del Presidente della Provincia sul funzionamento del sistema integrato dei controlli interni (ai sensi dell'art. 148 del d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267- TUEL);

visti i documenti allegati alla citata deliberazione, con cui è stato fissato al 31 dicembre 2021 il termine per la trasmissione della relazione, riguardante i controlli svolti nell'anno 2020, alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti, competenti per territorio, nonché alla Sezione delle Autonomie;

esaminato il referto del Sindaco del **Comune di Sulmona**, elaborato sullo schema di relazione allegato alla succitata deliberazione della Sezione Autonomie ed acquisito da questa Sezione, con prot. n. 6743 del 29 dicembre 2021, integrato con il modello V2 con prot. n. 651 del 21 febbraio 2022;

vista la nota prot. n. 1197 del 11 aprile 2022 con la quale il Magistrato istruttore ha chiesto all'Ente chiarimenti ed ulteriori elementi d'informazione;

vista la nota prot. n. 1463 del 6 maggio 2022 con la quale il Comune ha riscontrato le richieste istruttorie;

vista l'ordinanza n. 34/2022 con la quale il Presidente ha convocato la Sezione per l'odierna Camera di consiglio;

udito il relatore, Consigliere Ilio CICERI.

FATTO E DIRITTO

1. I controlli interni negli enti locali

I Sindaci dei comuni con popolazione superiore ai 15.000 abitanti, i Sindaci delle città metropolitane ed i Presidenti delle province devono redigere un referto annuale, a dimostrazione dell'adeguatezza ed efficacia dei controlli interni realizzati nel corso dell'esercizio considerato.

L'ampia riforma, di cui all'art. 3, comma 1, sub e), del decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito con modificazioni dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213, è entrata a regime dal 2015, coinvolgendo nel controllo strategico, di qualità e sulle società partecipate, tutti i comuni con popolazione superiore ai 15.000 abitanti.

I referti degli enti locali, redatti in base alle già menzionate linee-guida, concorrono a completare il controllo effettuato ai sensi dei commi 166 e seguenti dell'art. 1 della legge n. 266 del 2005 e a far conoscere le eventuali irregolarità fatte emergere dagli organi di controllo interno degli enti locali. Va, altresì, rammentato che le Sezioni giurisdizionali regionali, ai sensi dell'art. 148 del T.U.E.L., ed in particolare del comma 4, nel caso di rilevata assenza o inadeguatezza degli strumenti e metodologie di controllo interno, possono irrogare, a carico degli amministratori locali, *"fermo restando quanto previsto dall'articolo 1 della legge 14 gennaio 1994, n. 20, e successive modificazioni, e dai commi 5 e 5-bis dell'articolo 248 del presente testo unico"*, apposita sanzione pecuniaria.

Le citate disposizioni rafforzano la portata dei controlli interni confermandone però la natura fondamentalmente collaborativa, in quanto intesi, principalmente, a verificare il mantenimento dell'equilibrio economico finanziario dell'Ente e la regolarità e trasparenza della gestione, in presenza di servizi ed attività da rendere alla cittadinanza con adeguati livelli qualitativi.

Al riguardo, la Sezione delle Autonomie, con deliberazioni successive, ha avuto modo di chiarire come le finalità del controllo in esame siano compendiabili nei seguenti aspetti:

- verifica dell'adeguatezza e dell'effettivo funzionamento del sistema dei controlli interni, nonché dell'adozione di adeguati strumenti (organizzativi, informatici e metodologici) idonei a garantire la stabilità e l'omogeneità del dato ricognitivo e utili a contrastare efficacemente le emergenze attuali e future;
- 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;

- consolidamento dei risultati con quelli delle gestioni degli organismi partecipati.

Lo schema di relazione per l'esercizio 2020 conserva le principali caratteristiche di forma e contenuto delle linee-guida approvate in precedenza, insistendo su una analisi che metta in relazione le funzionalità delle singole tipologie di controllo e l'insieme dei diversi indicatori di cui l'ente si è dotato, per cogliere appieno il livello di integrazione esistente fra le varie tipologie dei controlli interni e far emergere il profilo caratteristico del sistema attuato dal singolo ente, la sua conformità al disposto normativo e la capacità di incidere sui processi in atto, sviluppando nuove sinergie. Un sistema dei controlli così strutturato offre una prospettiva unitaria degli adempimenti di carattere organizzativo e funzionale che facilitano l'individuazione delle criticità e delle lacune del sistema ed evidenziano il livello di errore, difformità e di mancato raggiungimento degli obiettivi, in modo da agevolare l'adozione di soluzioni correttive adeguate e valutare i risultati conseguiti.

È apparso, inoltre, necessario inserire nello schema di relazione una specifica appendice - i cui contenuti sono ricavati dalla deliberazione n.18/2020 della Sezione delle autonomie - per analizzare gli effetti della pandemia sui controlli interni. Altro elemento di novità, destinato a stabilizzarsi dopo l'emergenza sanitaria è rappresentato dall'impiego del lavoro agile. Per cogliere gli effetti di questa importante innovazione organizzativa sono stati formulati taluni quesiti specifici inseriti in una appendice aggiuntiva.

Il nuovo schema di relazione, strutturato in un questionario a risposta sintetica, è organizzato in sezioni e due appendici dedicate alla raccolta di informazioni uniformi per ciascuno dei profili di seguito indicati:

- 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;
- la seconda sezione (Controllo di regolarità amministrativa e contabile) è volta ad intercettare le eventuali problematiche presenti nell'esercizio del controllo di regolarità tecnica e contabile sugli atti aventi rilevanza finanziaria e/o patrimoniale, nel funzionamento dei processi a monte e a valle dei *report* adottati nell'esercizio e nell'adozione delle misure consequenziali facenti capo ai responsabili dei settori in cui l'amministrazione locale risulta articolata;
- la terza sezione (Controllo di gestione) contiene domande correlate a profili di carattere eminentemente organizzativo e di contesto, con approfondimenti 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 complessivo di raggiungimento degli obiettivi operativi dell'azione amministrativa;

- la quarta sezione (Controllo strategico) è intesa, invece, a sondare il livello di attenzione delle verifiche in ordine all'attuazione dei programmi e delle tecniche adottate per orientare le decisioni dei vertici politici nella individuazione degli obiettivi delle scelte strategiche da operare a livello di programmazione;
- la quinta sezione (Controllo sugli equilibri finanziari) mira a verificare il rispetto delle prescrizioni normative e regolamentari da parte dei responsabili del servizio finanziario, ai quali compete l'adozione delle linee di indirizzo e di coordinamento per l'ordinato svolgimento dei controlli finanziari e per l'attuazione delle misure di salvaguardia degli equilibri di bilancio;
- la sesta sezione (Controllo sugli organismi partecipati) contiene domande dirette a verificare il grado di operatività della struttura dedicata al controllo sugli organismi partecipati, con specifici approfondimenti sugli indirizzi adottati, l'ambito del monitoraggio, i profili organizzativi e finanziari, la valutazione del rischio aziendale e la tipologia degli indicatori applicati;
- la settima sezione (Controllo sulla qualità dei servizi) è diretta, infine, ad evidenziare se i controlli di qualità si spingono ad esaminare le dimensioni effettive delle prestazioni erogate, in termini di prontezza, coerenza ed esaustività, con approfondimenti sull'appropriatezza degli indicatori adottati, il livello degli standard di qualità programmati, la misurazione della soddisfazione percepita dagli utenti, l'effettuazione di indagini di *benchmarking* ed il coinvolgimento attivo degli *stakeholder*;
- l'Appendice Covid è strettamente connessa agli specifici controlli che si sono resi necessari per fronteggiare le sfide dell'emergenza, adeguandoli sotto svariati profili (programmazione, metodologie, implementazione di aree specifiche di controllo);
- l'Appendice lavoro agile disciplina i controlli con riguardo ad una delle principali conseguenze dell'emergenza sanitaria, ovvero il c.d. "smart working". La trattazione dei quesiti sul lavoro agile in una separata appendice è dettata dalla consapevolezza che tale nuovo approccio dell'organizzazione del lavoro, fondato su aspetti di flessibilità, autonomia e collaborazione del dipendente, rimarrà, finita l'emergenza, una modalità alternativa allo svolgimento della prestazione lavorativa "in presenza".

Ciascuna sezione è corredata da uno spazio Note, posto dopo i quesiti, 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.

2. *Analisi dei referti sul funzionamento del sistema dei controlli interni del Comune di Sulmona.*

Il Sindaco ha trasmesso a questa Sezione, mediante l'applicativo "Con.Te.", i referti annuali sul funzionamento dei controlli interni per l'esercizio 2020, in data 29 dicembre 2021 con successiva integrazione in data 21 febbraio 2022.

L'analisi della relazione-questionario ha evidenziato la necessità di acquisire ulteriori elementi per il completamento dell'attività istruttoria. Con nota a firma del Sindaco n. 18650, datata 6 maggio 2022, il Comune ha fornito i chiarimenti richiesti.

Di seguito si espongono gli esiti dell'attività istruttoria e le considerazioni della Sezione in merito alle singole tipologie di controllo interno, oggetto di analisi per mezzo dei citati referti e dell'ulteriore documentazione acquisita, che hanno fatto emergere criticità da segnalare ai fini di un adeguamento del sistema dei controlli interni.

Si premette che il Comune, nell'esporre le sue considerazioni generali sul sistema dei controlli, ha precisato che: *"Al punto 1.4 del referto sono state indicate criticità alte per il controllo di gestione e per il controllo sugli organismi partecipati, nonché criticità medie per il controllo strategico.*

Dette criticità sono dovute alla non completa attivazione, di fatto, di un sistema strutturato e integrato dei controlli interni e ciò pur avendo disciplinato i controlli interni con apposito Regolamento (delibera di Consiglio n. 112/2017).

Premesso che lo scrivente si è insediato solo nel mese di ottobre dell'anno 2021 e il nuovo Segretario generale ha preso servizio il 27 aprile c.a.(2021), le criticità, dalla documentazione acquisita e dalle informazioni assunte, potrebbero essere imputabili a carenze organizzative quali l'assenza di dirigenti (nell'annualità 2020 era presente solo un dirigente a tempo indeterminato rispetto ai quattro previsti in dotazione organica) che ha comportato frequenti ricorsi all'interim a discapito della continuità gestionale; la mancanza di una adeguata cultura dei controlli; l'impossibilità di applicare personale in modo esclusivo ai controlli.

Nel 2020, anche al fine di supplire a dette carenze organizzative e contabili, sono stati assunti i seguenti atti:

- *deliberazioni di Giunta n. 68 e 69/2020 con cui è stata assunta la nuova macrostruttura dell'Ente;*
- *deliberazione di Giunta n.105 del 24 giugno 2020 avente ad oggetto "Attribuzione stanziamenti di competenza previsti nell'ultimo bilancio di previsione approvato 2019-2021", aggiornato alle variazioni deliberate nel corso dell'esercizio 2019, relativamente ai servizi della I' Ripartizione;*
- *deliberazione di Consiglio n.41 del 14 agosto 2020 con cui è stato approvato il DUP "Sezione strategica 2020-2021, Sezione Operativa 2020-2022". In detto documento nella parte relativa agli indirizzi alle società partecipate dal Comune di Sulmona si è fatto rinvio alle funzioni di indirizzo e controllo previste nel Regolamento di cui alla d.C. n. 91/2014 nonché agli 'Indirizzi alle Società partecipate dal Comune di Sulmona e fissazione degli obiettivi di contenimento delle spese di*

funzionamento, con particolare riguardo alle spese di personale (art.19 TUSP) di cui alla d. G. n. 72 del 15 aprile 2019 (atto successivamente approvato in Consiglio Comunale con delibera n.16 del 29 aprile 2019).

Sono state portate avanti le procedure di reclutamento per la copertura di n. 2 dirigenti a tempo indeterminato (n. 1 dirigente amministrativo e n. 1 dirigente tecnico).

Permane la necessità di attuare ulteriori correttivi: da un lato dotare i Servizi di personale qualificato e di sistemi a tecnologia avanzata, dall'altro attuare un sistema di contabilità analitica per centri di costo. Del resto, in mancanza di detta strutturazione contabile alcune tipologie di controllo, in particolare quello di gestione, non garantiscono pienamente la corretta ed economica gestione delle risorse pubbliche, nonché la base informativa necessaria ad alimentare il successivo processo di definizione degli obiettivi e la realizzazione dell'azione correttiva.”

3. Controllo di regolarità amministrativa e contabile

In base al Regolamento comunale, il controllo di regolarità amministrativa e contabile è esercitato, in via preventiva, dal Responsabile del servizio competente per materia, per il parere di regolarità tecnica, e dal Responsabile del servizio finanziario o suo delegato mediante il rilascio del parere di regolarità contabile e del visto attestante la copertura finanziaria. Al riguardo, nel questionario 2020 si dichiara che nel corso dell'esercizio non sono state adottate deliberazioni sprovviste del parere di regolarità tecnica, richiesto dalla legge, ovvero deliberazioni comportanti riflessi finanziari sprovviste del necessario parere di regolarità contabile (ossia con parere negativo).

Dall'esame del questionario emerge che la tecnica di selezione degli atti da sottoporre a verifica è avvenuta con modalità di estrazione casuale semplice. La Sezione delle Autonomie, a tal proposito, così raccomanda: *“Appare fondamentale per un corretto espletamento del controllo di regolarità, la scelta degli atti da sottoporre a verifica, in modo da consentire all'amministrazione di monitorare con particolare attenzione i settori di attività che, per numero di irregolarità e per criticità riscontrate, possano considerarsi per così dire “sensibili”. Conseguentemente è auspicabile, per una maggiore efficacia del controllo di regolarità amministrativa e contabile, che l'Ente adotti tecniche di campionamento specifiche con riferimento anche a provvedimenti che possono interessare aree particolarmente rischiose di gestione”*. In questa ottica, la scelta deve necessariamente considerare le aree di gestione del Piano triennale della prevenzione della corruzione e trasparenza (PTPCT) individuate come maggiormente a rischio. Inoltre, la medesima Sezione sottolinea come il controllo di regolarità debba essere attuato mediante motivate tecniche di campionamento di tipo statistico degli atti da sottoporre a controllo, così da monitorare, con particolare attenzione, alcuni settori di attività dell'Ente più delicati di altri, anche al fine di superare criticità precedentemente riscontrate nonché prassi non conformi alle vigenti disposizioni.

Il numero totale di atti verificabili ammonta a 2538; l'Ente specifica che sono stati utilizzati solo gli atti presenti sull'applicativo "affari generali" alla voce "determine" e sono stati esaminati 312 atti, equivalenti al 12,29 per cento del totale.

Per tutti i citati atti, il Comune dichiara di aver non aver riscontrato irregolarità.

Il controllo di regolarità amministrativa in fase successiva è svolto sotto la direzione del Segretario generale con la collaborazione del servizio di Segreteria e dei settori/servizi comunali coinvolti, in base alla tipologia di atti da sottoporre a controllo.

Nell'esercizio in esame, in ossequio alla metodologia di controllo disciplinata dall'art. 10 del Regolamento sui controlli interni ed in considerazione della modalità di estrazione degli atti e dei risultati della verifica, l'Ente non ha ritenuto necessario procedere a controlli, ispezioni o altre indagini in specifici uffici o servizi e richiama in proposito la delibera di Giunta n. 272/2021 avente a oggetto "Presa d'atto delle risultanze dei controlli successivi di regolarità amministrativa relativi all'annualità 2020, primo e secondo semestre", allegando i *report*.

Sono state verificate le attestazioni concernenti i pagamenti effettuati dopo la scadenza dei termini previsti dall'art. 4 del d.lgs. n. 231 del 2002, secondo le modalità di cui all'art. 41 del d.l. n. 66 del 2014, conv. dalla l. n. 89 del 2014.

Preso atto di quanto dichiarato nei referti in oggetto, si richiama l'attenzione dell'Ente sull'opportunità di effettuare controlli, ispezioni o altre indagini, volti ad accertare la regolarità amministrativa e contabile posta in essere da specifici uffici e servizi e, soprattutto, sulla necessità di adeguare la modalità di campionamento e selezione, estesa a tutta la popolazione di atti da sottoporre a verifica successiva, con l'adozione di motivati criteri che tengano anche conto di quelli fissati a livello internazionale (ISA 530, ISSAI 1530), onde evitare l'utilizzo di tecniche di natura non statistica e non probabilistica.

4. Controllo di gestione

Dall'esame del questionario e dei referti è emerso che il Comune sta implementando un sistema di contabilità fondato su rilevazioni analitiche per centri di costo che consentirà di valutare l'efficienza e l'economicità dell'azione amministrativa, e si avvale di un sistema di contabilità economica, tenuta con il metodo della partita doppia. Nel corso di approfondimento istruttorio, l'Ente dichiara quanto segue:

"Nell'anno 2020, tenuto conto del contesto e delle risorse disponibili, si è avviato il controllo di gestione sul servizio trasporti proponendo un obiettivo (pluriennale) nel PEG, cadenzato per fasi.

Si precisa, inoltre, che, ai sensi dell'art.19, co. 1, del vigente regolamento dei controlli interni, per realizzare le finalità che si propone, il controllo di gestione si avvale anche di strumenti quali: la A) contabilità economica e la B) contabilità analitica, posti in essere dal Settore contabile dell'Ente.

Fermo restando la contabilità economica che "permette di rilevare informazioni di carattere economico, finanziario e patrimoniale", basata su un sistema di contabilità economico-patrimoniale, tenuta con il metodo della partita doppia, in ordine alla contabilità analitica, essa "permette di rilevare costi e ricavi riferiti a centri di costo opportunamente individuati in base alle esigenze informative"; riguardo a quest'ultimo strumento il citato articolo 19, comma 1 precisa che "Fino alla completa implementazione del sistema integrato di contabilità economica patrimoniale le informazioni sui costi e i ricavi potranno essere rilevate anche extra contabilmente, avvalendosi dei dati provenienti dai sistemi informativi a disposizione dell'Ente, utilizzati per la rilevazione e contabilizzazione di alcune tipologie di spesa".

Il controllo di gestione non è in grado d'influenzare l'attività in corso di svolgimento determinando la riprogrammazione degli obiettivi.

Vengono erogati servizi a domanda individuale, gestiti direttamente o per il tramite di enti strumentali; il tasso medio di copertura (media semplice) dei costi, a cui l'utente è tenuto a contribuire, è stato indicato nel 46,58 per cento per l'esercizio 2020.

Il grado di raggiungimento degli obiettivi nell'esercizio 2020 viene indicato dall'Ente come "alto" per i servizi amministrativi e alla persona e come "medio" per i servizi tecnici. L'Ente ha sottolineato che: *"Seppure non ancora dotato di un sistema complessivo di contabilità analitica per centri di costo, ai sensi del Regolamento Comunale in materia di controlli interni (citato stralcio articolo 19), nelle more della piena implementazione del sistema di contabilità economico-patrimoniale, l'Ente ha proceduto, per mezzo del neo istituito Servizio controllo di Gestione, ad individuare e a monitorare, seppur in maniera embrionale, uno specifico centro di costo, quale il Servizio TPL, producendo reportistica finale. Inoltre, il medesimo servizio ha prodotto reportistica sul monitoraggio degli obiettivi e sullo stato finale di attuazione degli obiettivi di Peg assegnati alla Ripartizione 2, quale Ripartizione pilota, nelle more dell'estensione alla performance complessiva dell'Ente".*

Dall'esame dei questionari e dall'attività istruttoria, si rileva l'impegno posto dal Comune nell'adeguare e rivedere l'impostazione complessiva di questa tipologia di controllo, il quale prevede un'attività di raccolta ed elaborazione di dati che presuppone un lavoro articolato e complesso coinvolgente tutta la struttura comunale.

5. Controllo strategico

I referti in esame mostrano che il controllo strategico è integrato con il controllo di gestione ma non vengono effettuate, a preventivo, adeguate verifiche tecniche o economiche sulla sostenibilità delle scelte da operare a livello di programmazione, perché: *"Nell'Ente non è stato attuato un sistema di contabilità analitica per centri di costo – nel 2020 con la delibera di Giunta n. 105 del 24 giugno 2020 si è solo avviato detto processo - per cui permane una contabilità troppo sintetica e aggregata per essere un vero e proprio strumento di supporto alle decisioni strategiche dell'Ente".*

Con il referto in esame, l'Ente ha indicato nel 90,93 per cento (media semplice), la quota di obiettivi strategici raggiunti.

Il Comune ha riferito di aver adottato la delibera n. 273, del 29 dicembre 2021, avente ad oggetto: *"Controllo strategico 2020. Presa d'atto e relativi allegati segnatamente relazione conclusiva controllo strategico"* con gli allegati A (monitoraggio infra-annuale) e B (monitoraggio finale al 31 dicembre 2020).

In merito ai motivi per i quali l'organo d'indirizzo politico non ha verificato gli *standard* di qualità prefissati e l'impatto socioeconomico dei programmi, l'Ente non ha dato riscontro.

Prendendo atto delle risposte fornite dal Comune, si ritiene che tale tipologia di controllo debba essere sviluppata per sanare le carenze evidenziate e per integrare il ciclo della *performance* con quello di bilancio.

6. Controllo sugli equilibri finanziari

Il controllo sugli equilibri finanziari è disciplinato dagli art.13-16 del Regolamento dei controlli interni, al Titolo III.

Dai referti si evince che il controllo in parola è integrato con il controllo sugli organismi partecipati.

Il responsabile del servizio finanziario ha adottato nel corso dell'esercizio in esame specifiche linee di indirizzo e/o coordinamento per l'ordinato svolgimento dei controlli sugli equilibri finanziari.

Al riguardo, si ribadisce che tale forma di controllo interno mira a verificare il rispetto delle prescrizioni normative e regolamentari da parte del responsabile del servizio finanziario, al quale compete l'adozione delle linee di indirizzo e di coordinamento per l'ordinato svolgimento dei controlli che devono coinvolgere attivamente i responsabili dei servizi, il segretario generale e gli organi di governo dell'ente.

Questo controllo deve concretizzarsi in un monitoraggio costante delle dinamiche della gestione finanziaria, sotto il profilo della competenza, della cassa e dei residui e le sue risultanze vanno riferite agli organi di vertice più di una volta in un anno. In questo modo, le informazioni rese disponibili consentirebbero di intercettare, tempestivamente, eventuali situazioni di squilibrio, con particolare riguardo alla gestione della liquidità.

L'Ente in sede istruttoria precisa che: *"L'art. 56 'Salvaguardia degli equilibri' del vigente regolamento di contabilità prevede la verifica della salvaguardia degli equilibri di bilancio entro il termine del 31 luglio ed entro il 30 novembre. Nell'annualità 2020, stante il differimento dell'approvazione del bilancio 2020-2022 al 30 settembre 2020 e l'adozione del bilancio di previsione da parte del Comune di Sulmona in data 14 agosto 2020 (delibera di Consiglio n. 42), la verifica della salvaguardia degli equilibri è stata effettuata una sola volta con delibera di Consiglio n. 57 del 30.11.2020"*.

Si rileva, altresì, che nell' esercizio in esame in un'unica occasione, gli Organi di governo, il Segretario e i Responsabili dei servizi, sono stati coinvolti nel controllo degli equilibri finanziari. L'Ente non ha impiegato la quota libera dell'avanzo di amministrazione, ai sensi dell'art. 187, comma 2, lett. b) del Tuel. Fra i controlli effettuati si rileva che si è proceduto alla verifica della compatibilità del programma dei pagamenti con le disponibilità di cassa.

Si rileva, infine, che nel corso dell'esercizio considerato, non vi sono state segnalazioni ai sensi dell'art.153, comma 6, del Tuel per il costituirsi di situazioni - non compensabili da maggiori entrate o minori spese - tali da pregiudicare gli equilibri del bilancio.

7. Controllo sugli organismi partecipati

Con la delibera di Consiglio comunale n. 91 del 29 dicembre 2021 è stata approvata la ricognizione periodica delle partecipazioni pubbliche ex art. 20 d.lgs. 175/2016, da cui si evincono le partecipazioni detenute al 31 dicembre 2020.

Di seguito le tabelle di sintesi.

Tab.1 Mantenimento senza interventi di razionalizzazione

Denominazione Società	Tipo di partecipazione (diretta/indiretta)	Attività svolta	Quota di partecipazione	Motivazioni della scelta
Saca S.p.a.	Diretta	Raccolta, trattamento e fornitura di acqua - gestione reti fognarie	5,26	Soddisfa le condizioni richieste dal Tusp ed in particolare rientra nella previsione di cui alla lettera a) del d.lgs. 175/2016 (produzione di un servizio d'interesse generale, ivi inclusa la realizzazione e gestione delle reti e degli impianti funzionali ai servizi medesimi)
Cogesa S.p.a.	Diretta	Raccolta, trattamento e smaltimento rifiuti	16,66	Soddisfa le condizioni richieste dal Tusp ed in particolare gestisce un servizio d'interesse generale, inclusa la gestione delle reti e degli impianti funzionali ai servizi medesimi

Tab.2 Azioni di razionalizzazione

Tipologia	Denominazione Società	Quota di partecipazione	Attività compiute dall'Ente in attuazione del provvedimento di revisione straordinaria
Cessione/Alienazione quote	Cpus - Consorzio per il Polo Universitario di Sulmona e Centro Abruzzo	9,36	Recesso esercitato in data 8.6.2018. La quota sociale risulta liquidata nel 2018
	C.s.t. - Centro servizi Territoriali Sulmona S.r.l	15,5	Recesso esercitato in data 28.9.2018. La quota sociale risulta liquidata nel 2021

Tab.3 Interventi per le società a partecipazione indiretta

Denominazione Società	Tipo di partecipazione (diretta/indiretta)	Attività svolta	Quota di partecipazione	Motivazioni della scelta
Dmc - Terre d'Amore in Abruzzo S.c.a.r.l.	Indiretta (tramite Cogesa S.p.a.)	l.r. Abruzzo 9/6/2015 n. 15 Elaborazione e gestione dello sviluppo turistico	Cogesa S.p.a. partecipata direttamente dal Comune di Sulmona, detiene n.4 quote (su 281) pari al 1,423 del capitale sociale	La società non integra le condizioni di legge per il mantenimento della partecipazione da parte di Cogesa S.p.a.

In sede istruttoria è stato chiesto di riferire in merito a tale tipologia di controllo, l'Ente ha così dato riscontro: "Con riferimento alle modalità di controllo esercitato sugli organismi partecipati – annualità 2020 - si significa che con delibera di Consiglio comunale n. 16 del 29 settembre 2019 ad oggetto 'Indirizzi alle Società Partecipate dal comune di Sulmona e fissazione degli obiettivi di contenimento delle spese di funzionamento, con particolare riguardo alle spese di personale (art.19 Tusp)" sono stati forniti indirizzi alle società partecipate dal Comune di Sulmona e, nello specifico, fissati obiettivi di contenimento delle spese di funzionamento, con particolare riguardo alle spese di personale (art.19 Tusp).

Le indicazioni sopra riferite sono state richiamate anche in sede di Dup 2020-2022, approvato con Deliberazione di Consiglio comunale n. 41 del 14 agosto 2020.

Per quanto attiene alla presenza di un idoneo sistema finalizzato a rilevare i rapporti finanziari tra l'Ente proprietario e la società, la situazione contabile gestionale ed organizzativa della società, i contratti di servizio, la qualità dei servizi, il rispetto delle norme sui vincoli di finanza pubblica, si rappresenta che l'Ente ha adottato il 'Regolamento delle attività di indirizzo e controllo sulle società controllate e partecipate da parte del Comune di Sulmona' approvato con Deliberazione di Consiglio Comunale n. 58/2014.

Nella parte prima del Regolamento sono stabiliti criteri e strumenti attraverso i quali il Comune di Sulmona attua le funzioni di indirizzo e controllo delle società di capitali, sia esercenti servizi pubblici locali che strumentali, su cui esercita il cosiddetto "controllo analogo".

Per le società partecipate nelle quali il Comune non esercita tale controllo o direzione e coordinamento, le norme del regolamento suddetto costituiscono principi di riferimento, da applicare in tutti i casi in cui siano compatibili con gli strumenti normativi che ne regolano il funzionamento e se condivisi con la restante compagine societaria (rif. art. 2 comma 3).

Con riferimento a Cogesa spa, società che tra le partecipate è assoggettata ad una ipotesi di controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi, svolto in maniera congiunta con i restanti soci, si rinvia in particolare alle disposizioni di cui agli artt. 16 e ss del richiamato Regolamento che individuano nel Comitato di indirizzo strategico e di controllo l'organismo deputato all'esercizio del controllo sulla società. L'effettività del controllo è garantita mediante attuazione della convenzione ex art. 30 Tuel per l'esercizio del controllo analogo stipulata tra gli Enti soci di Cogesa il cui schema è stato approvato con deliberazione di Consiglio Comunale n. 59/2014. Il Regolamento sopra richiamato prevede, nello specifico, l'esercizio di un controllo economico-finanziario preventivo, concomitante e successivo a mente del quale la Società è tenuta all'invio di una serie di documenti e relazioni idonei a consentire al Comune un puntuale monitoraggio.

Il Regolamento prevede altresì l'esercizio di un controllo di efficacia e di un controllo della gestione.

Il sistema così strutturato risulta in fase di ottimizzazione, da ultimo in forza della attivazione, con decreto sindacale anno 2021, dell'Ufficio di controllo composto dai Dirigenti dell'Ente e dal Segretario generale.

Dall'esame del questionario è emerso che non sono previsti report informativi periodici inerenti ai profili organizzativi e gestionali da parte degli organismi partecipati, l'Ente rappresenta che il vigente Regolamento comunale sui controlli interni non prevede specifici obblighi di reportistica, ma tutti gli organismi partecipati provvedono alla pubblicazione della Carta dei servizi, così come previsto dall'art. 32 del d.lgs. n. 33 del 2013.

Questa Sezione, preso atto delle informazioni fornite nel referto esaminato e nella relazione seguita alla nota istruttoria, rimarca l'importanza di tale tipologia di controlli ai fini del mantenimento degli equilibri di bilancio.

8. Controllo sulla qualità dei servizi.

Il controllo sulla qualità dei servizi è disciplinato dall'art. 35 del Regolamento comunale sul sistema dei controlli interni.

Con il referto in esame, l'Ente ha precisato di aver adottato la Carta dei servizi solo per il servizio mensa, ulteriori Carte dei servizi sono state predisposte dai soggetti erogatori di servizi pubblici appaltati. È stata svolta l'analisi sulla qualità "effettiva" dei singoli servizi in termini di prontezza (tempestività/adequatezza) della risposta, di coerenza ed esaustività rispetto alle richieste degli utenti e di minori disagi o imprevisti prodotti da disservizi, adottando indicatori che rappresentano compiutamente le dimensioni effettive della qualità dei servizi e delle prestazioni erogate. Le rilevazioni sulla qualità dei servizi non si sono estese agli organismi partecipati.

Dall'esame del questionario, risulta utilizzato un solo indicatore per rappresentare compiutamente l'effettiva qualità dei servizi resi e delle prestazioni erogate in termini di accessibilità, tempestività, trasparenza ed efficacia perché: *“L'indicatore di risultato che viene utilizzato nell'indagine di customer satisfaction - realizzata nell'annualità 2020 su un campione probabilistico di potenziali utenti di alcuni servizi - è 'la soddisfazione del cliente', intesa come qualità percepita dall'utente, rappresentata da molteplici dimensioni (tra cui accessibilità, tempestività, efficacia) misurabili attraverso una griglia di valori predeterminata”*.

Gli *standard* di qualità programmati nell'anno non sono stati definiti in conformità a quelli previsti nelle Carte dei servizi o in altri provvedimenti simili in materia e l'Ente ha compiuto indagini sulla soddisfazione degli utenti (interni ed esterni) con frequenza annuale, misurandone la soddisfazione solo su alcuni servizi, pubblicandone i risultati anche se negativi.

Il Comune non ha effettuato confronti sistematici (*benchmarking*) con i livelli di qualità raggiunti da altre amministrazioni, non ha previsto forme di coinvolgimento attivo dei portatori di interesse (*stakeholder*) nella fase di definizione degli *standard* di qualità e non ha realizzato un innalzamento degli *standard* economici o di qualità dei servizi misurabili attraverso indicatori definiti e pubblicizzati. In fase istruttoria l'Ente ha motivato tali mancanze evidenziando che: *“L'assetto dell'Ente e, soprattutto, il numero esiguo di personale presente nel servizio di riferimento non permettono di effettuare confronti di benchmarking finalizzati a identificare le pratiche gestionali migliori o coinvolgere gli stakeholders nella fase di definizione degli standard di qualità. Dette ulteriori attività presuppongono quantomeno di strutturare un ufficio, dotato dei necessari strumenti tecnologici, e applicarvi in continuità personale appositamente formato. La mancanza della previsione di indicatori definiti e pubblicizzati – salvo quelli presenti nell'indagine di customer satisfaction – nonché la mancanza di un ufficio strutturato, come evidenziato nel punto precedente, non hanno permesso di verificare pienamente l'innalzamento degli standard economici o di qualità dei servizi”*.

Come precisato dalla Sezione delle Autonomie e ribadito da questa Sezione regionale, la tipologia di controllo in argomento è finalizzata ad intercettare, attraverso la misura della soddisfazione del cittadino, i bisogni dell'utenza e, quindi, a fornire all'amministrazione le reali dimensioni dello scostamento esistente tra i risultati della gestione (validati dagli altri controlli) e il grado di utilità effettivamente conseguito. Si pone, dunque, come strumento di misurazione, in un sistema integrato dei controlli interni, del corretto funzionamento delle altre forme di controllo attivate dall'Ente.

9. Appendice Covid-19

Il questionario relativo all'esercizio 2020 è stato necessariamente aggiornato e attualizzato con l'inserimento di una specifica appendice relativa alla pandemia, con il fine di analizzare gli effetti che questa ha avuto ed avrà in futuro sui controlli interni, così come cita la deliberazione n. 13/SEZAUT/INPR. L'appendice Covid è strettamente connessa agli specifici controlli che si sono resi necessari a fronteggiare le sfide dell'emergenza, adeguandoli sotto i profili della programmazione, delle metodologie e dell'implementazione di aree specifiche di controllo.

In sede istruttoria l'Ente ha precisato che: *“Per quanto attiene all'emergenza Covid 19 l'Ente non ha provveduto ad effettuare, in virtù di detta emergenza, modifiche al sistema dei controlli. Nel rendiconto 2020, approvato con delibera di Consiglio comunale n. 45/2021, è stata rappresentata la maggior spesa causata dalla pandemia e si è provveduto a vincolare nell'avanzo di amministrazione 2020 le somme non utilizzate nella predetta annualità erogate dallo Stato per far fronte alla crisi pandemica, come da nota a firma del Segretario generale prot. n. 41537/2020”*.

In merito al controllo di gestione, nell'annualità in esame, è stato verificato il collegamento tra le risorse finanziarie disponibili e gli obiettivi assegnati a seguito delle esigenze di straordinarietà derivanti dalla situazione emergenziale. Non è stato effettuato il monitoraggio del conseguimento degli obiettivi e dei tempi di realizzazione assegnati in seguito all'adozione del lavoro agile. Relativamente al controllo strategico, l'Ente non ha provveduto ad una revisione del DUP al fine di individuare i mezzi finanziari e gli interventi prioritari, ma ha adattato i propri moduli organizzativi all'emergenza pandemica, assicurando la continuità dei servizi forniti.

In merito al controllo sulla qualità dei servizi, l'Ente ha sempre verificato il mantenimento dei livelli in termini di efficacia ed efficienza dei servizi rispetto a criteri di prontezza e rapidità, coerenza ed esaustività.

10. Appendice Lavoro Agile

Anche l'Appendice al lavoro agile rappresenta una novità del questionario 2020, che disciplina i controlli con riguardo ad uno dei principali “effetti collaterali” dell'emergenza sanitaria, ovvero il c.d. *“smart working”*. Il grado di difficoltà incontrato dall'Ente nell'organizzare le prestazioni lavorative del personale dipendente in modalità agile è stato indicato nel questionario come basso. Gli organi di controllo interno hanno verificato l'impatto del lavoro agile sulla continuità e la qualità dei servizi pubblici forniti, adottando soluzioni ritenute adeguate in più del cinquanta per cento dei casi.

L'Ente ha proceduto a disciplinare il sistema di rendicontazione delle attività svolte in modalità di lavoro agile.

P.Q.M.

La Sezione regionale di controllo per l'Abruzzo

ACCERTA

sulla base della Relazione annuale del Sindaco di Sulmona, la parziale adeguatezza del funzionamento del sistema integrato dei controlli interni nell'esercizio 2020 (ai sensi dell'art. 148 del d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267 del Tuel), segnalando le criticità sopra riportate dettagliatamente, in merito:

- al controllo di regolarità amministrativa e contabile, adeguando le modalità di campionamento e selezione degli atti da sottoporre a verifica successiva anche con l'adozione dei criteri fissati a livello internazionale (ISA 530, ISSAI 1530), onde evitare l'utilizzo di tecniche di natura non statistica e non probabilistica, focalizzando l'attenzione sulle aree individuate dal PTPCT come maggiormente a rischio;

- al controllo di gestione, prevedendo l'elaborazione ed applicazione degli indicatori di efficienza ed economicità ed aggiornamento tempestivo dei *report*, funzionali, anche secondo una logica di risultato, al monitoraggio, autocorrezione e guida dei processi gestionali dell'Ente;

- al controllo strategico, potenziando l'attività di verifica tecnica economica relativamente alle scelte da operare a livello di programmazione, al fine di integrare il ciclo della *performance* con quello di bilancio;

- al controllo sugli organismi partecipati, rimarcandosi l'importanza di tale tipologia di controlli ai fini del mantenimento degli equilibri di bilancio;

- al controllo sulla qualità dei servizi, promuovendo forme di coinvolgimento attivo dei beneficiari dei servizi e attivare confronti sistematici (*benchmarking*) con i livelli di qualità raggiunti da altre amministrazioni nonché prevedendo forme di coinvolgimento attivo dei portatori d'interesse (*stakeholder*), con un innalzamento degli *standard* economici e di qualità dei servizi nel loro insieme o per singole prestazioni.

DISPONE

che, a cura della segreteria della Sezione, copia della presente deliberazione sia comunicata al Sindaco, al Consiglio comunale e all'Organo di revisione del Comune di Sulmona (AQ).

Ai sensi dell'art. 31 del d.lgs. n. 33 del 2013, come sostituito dall'art. 27, comma 1, del d.lgs. n. 97 del 2016, la presente deliberazione deve essere pubblicata sul sito internet dell'Amministrazione comunale.

Così deliberato in L'Aquila, nella Camera di consiglio del 3 agosto 2022.

L'Estensore
Ilio CICERI
f.to digitalmente

Il Presidente
Stefano SIRAGUSA
f.to digitalmente

Depositata in Segreteria
Il Funzionario preposto al Servizio di supporto
Lorella Giammaria